

# Territorios en Movimiento

## Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina

**Por:** Julio A. Berdegué, Anthony Bebbington, Javier Escobal, Arilson Favareto, M. Ignacia Fernández, Pablo Ospina, Helle Munk Ravnborg, Francisco Aguirre, Manuel Chiriboga, Ileana Gómez, Ligia Gómez, Félix Modrego, Susan Paulson, Eduardo Ramírez, Alexander Schejtman, Carolina Trivelli.

Documento de Trabajo N° 110  
Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural







## TERRITORIOS EN MOVIMIENTO

### Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina

---

Este documento es el resultado del Programa Dinámicas Territoriales Rurales, que Rimisp lleva a cabo en varios países de América Latina en colaboración con numerosos socios. El programa cuenta con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá). Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

This document is the result of the Rural Territorial Dynamics Program, implemented by Rimisp in several Latin American countries in collaboration with numerous partners. The program has been supported by the International Development Research Center (IDRC, Canada). We authorize the non-profit partial or full reproduction and dissemination of this document, subject to the source being properly acknowledged.

Cita / Citation: Berdegué, J.; Bebbington, A.; Escobal, J.; Favareto, A.; Fernández, I.; Ospina, P. Munk Ravnborg, H.; Aguirre, F.; Chiriboga, M.; Gómez, I.; Gómez, L.; Modrego, F.; Paulson, S.; Ramírez, E.; Schejtman, A.; Trivelli, C. 2012. "Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina". Documento de Trabajo N° 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Los autores agradecen la colaboración de Rolando Buitrago, Fernando Carriazo, Rafael Cartagena, Elías Escobar, Ricardo Fuentealba, Raúl Hernández Asensio, Patric Hollenstein, Benjamín Jara, Ilana Nussbaum, Ana Victoria Peláez e Isidro Soloaga, quienes participaron en la redacción de los informes finales de los proyectos de síntesis en los que se basa el presente documento.

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Casilla 228-22 Santiago, Chile  
Tel +(56-2) 236 45 57  
[dtr@rimisp.org](mailto:dtr@rimisp.org)  
[www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)

### **Invitación a los lectores**

Este texto se pone a su disposición como un *documento de trabajo*, para que sea comentado y criticado.

Nuestra intención es circularlo lo más ampliamente posible, y que durante varios meses se pueda discutir en el Encuentro 2012 'Territorios Rurales en Movimiento' y en otras reuniones, así como a través del blog Síntesis Dinámicas Territoriales Rurales ([www.dinamicasterritorialesrurales.wordpress.com](http://www.dinamicasterritorialesrurales.wordpress.com)). También nos pueden hacer llegar sus comentarios, críticas y sugerencias a través de la dirección [SintesisDTR@rimisp.org](mailto:SintesisDTR@rimisp.org)

Los autores nos comprometemos a registrar todos los comentarios, críticas y sugerencias que recibamos de ustedes, los lectores, y a tomarlas seriamente en cuenta durante la revisión final del documento, previo a su publicación formal en el último cuatrimestre del 2012.

De antemano, muchas gracias a todos los lectores que se tomen el tiempo y el trabajo de leer este documento y de compartir sus observaciones con nosotros, para ayudarnos a enriquecer la versión final.

Los autores

# Contenido

RESUMEN EJECUTIVO .....	7
I. INTRODUCCIÓN .....	16
2. MARCO CONCEPTUAL PARA ANALIZAR LAS DINÁMICAS TERRITORIALES .....	20
2.1. Desarrollo combinado y desigual .....	21
2.2. Formas institucionales: estructura y reproducción .....	24
2.3. Cambio institucional endógeno y agencia humana .....	25
2.4. Grados de institucionalización y fuentes de cambio .....	29
2.5. Fuentes exógenas del cambio institucional .....	33
2.6. El Estado .....	35
3. METODOLOGÍA .....	37
3.1. Método de trabajo .....	40
3.2. Limitaciones Metodológicas .....	46
4. RESULTADOS Y DISCUSIÓN .....	48
4.1. Mapas de dinámicas territoriales .....	48
4.2. Narrativas analíticas: estructura, instituciones y agencia en la determinación de las dinámicas territoriales .....	55
4.2.1. Estructuras agrarias y la gobernanza de los recursos naturales .....	56
4.2.2. Vínculos con mercados dinámicos y estructuras productivas .....	66
4.2.3. Ciudades y territorios .....	76
4.2.4. Inversión pública .....	85
4.2.5. Actores, coaliciones, agencia .....	88
5. CONCLUSIONES .....	95
5.1. Metodológicas .....	95
5.2. Empíricas .....	96
5.3. De política pública .....	97
5.4. Temas y preguntas pendientes .....	100
REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS .....	103

**No hay globalidad que valga si no hay localidad que sirva**

Carlos Fuentes

**De cuanto fue nos nutrimos,  
transformándonos crecemos**

Gabriel Celaya

## Resumen ejecutivo

La aspiración de que las regiones rurales latinoamericanas logren en forma simultánea crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental, ha motivado por muchos años las estrategias y políticas públicas y la acción de muchos agentes públicos y privados.

A pesar del progreso, las desigualdades económicas y sociales son características fuertemente enraizadas en América Latina (de Ferranti et al., 2004; CEPAL, 2010; PNUD, 2010; Lustig et al., 2011). Ellas se relacionan, como causa y como efecto, con las diferencias de poder entre diferentes sectores de nuestras sociedades. En la mayoría de los países de la región, el 10 por ciento más rico de la población concentra más de la mitad del ingreso, y el 20 por ciento más pobre recibe menos de un 5 por ciento del ingreso total. Los índices de Gini del ingreso per cápita van desde el 0.42 de Perú o el 0.43 de Uruguay, al 0.57 de Brasil o el 0.59 de República Dominicana; aquellos países de América Latina con índices de Gini menores a 0.5, se ubican entre los más desiguales del mundo cuando la comparación se extiende a nivel mundial.

La hipótesis subyacente que justifica el programa Dinámicas Territoriales Rurales, es que las desigualdades socioeconómicas en América Latina tienen un componente territorial, diferente y adicional a las desigualdades que se manifiestan entre personas, hogares y grupos sociales. En Chile, en 2002 había municipios con ingreso per cápita de 975 mil pesos y otros con ingreso per cápita de 66 mil pesos (Modrego et al. 2008). En Perú el 2007, la provincia de Jorge Basadre tenía un gasto per cápita promedio de 710 soles, que es 5.2 veces el de la provincia de Churcampá (Escobal y Ponce, 2012). En México en 2005, los habitantes de San Pedro Garza García tienen un ingreso per cápita 24 veces mayor que los de Acatepec (Yúnez-Naúde et al., 2012b). En contraste, en Canadá la diferencia de ingreso per cápita entre los municipios más y menos ricos, es de aproximadamente 1.5 veces (Olfert et al. 2011). También tenemos brechas territoriales en tasas de pobreza, con rangos de 52% hasta casi cero en los municipios de Chile, de 92% a 8% en las Provincias del Perú, y de 99% a cero en los municipios de México. Las diferencias territoriales en la concentración del ingreso son también notables; los Gini de ingreso per cápita entre municipios de Chile varían entre 0.76 y 0.36, entre provincias del Perú entre 0.41 y 0.25, y entre municipios de México entre 0.7 a 0.2.

También hay diferencias territoriales en la sustentabilidad ambiental de los procesos de crecimiento y desarrollo. Ello no tiene que ver solamente con la fragilidad y resiliencia de los diferentes ecosistemas; también importan las diferencias en los incentivos y la capacidad de las sociedades para conservar el medio ambiente en diferentes territorios de un país.

Dada esta desigualdad espacial, no debería sorprendernos que las políticas generales -económicas, sectoriales, ambientales, sociales- tengan efectos territorialmente diferenciados. Y, además, si existe desigualdad espacial, algunos territorios tendrán mayor capacidad para aprovechar las oportunidades de desarrollo, sean estas de mercado o de política pública.

Es por ello que en la región han cobrado fuerza los llamados a prestar más atención a los enfoques territoriales de desarrollo rural (Abramovay, 2000; da Veiga 2000; Echeverría 2003; Echeverri y Ribero, 2002; Schejtman y Berdegú, 2003; de Janvry y Sadoulet, 2004; de Ferranti et al., 2005; Banco Mundial, 2007). Muchas de las iniciativas de desarrollo rural con enfoque territorial en la región han sido diseñadas desde una perspectiva normativa (BID, 2005; México, 2011; MCPEC, 2010; IICA y MDA, 2006; CEPAL, 2010; Echeverri y Sotomayor, 2010; MIDIS 2012). En esos casos, la discusión intelectual y política se centra en las estrategias, objetivos, métodos e instrumentos para diseñar y gestionar políticas y programas de desarrollo con un enfoque territorial. Por lo general, estas propuestas parten de constatar las brechas territoriales, derivando de ello un objetivo político - normativo de lograr mejores equilibrios territoriales. Las propuestas enfatizan combinaciones diversas de políticas e instrumentos de dos tipos: aquellos orientados a movilizar las capacidades endógenas de los territorios, y otros que transfieren recursos y hacen inversión pública en favor de los territorios rezagados.

Las más de 50 organizaciones que participamos en el programa Dinámicas Territoriales Rurales, abordamos el tema con un interés normativo pero desde una perspectiva analítica y empírica. Nuestro punto de referencia son los territorios que han logrado tener crecimiento económico con inclusión social y con sustentabilidad ambiental. Para proponer qué hacer, tratamos de entender qué está pasando y, sobretodo, por qué ciertos territorios tienen dinámicas de desarrollo más exitosas en lo económico, lo social y lo ambiental.

Durante cinco años a partir del 2007, los socios del programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) trabajaron en 11 países de América Latina para dar respuesta a tres preguntas:

- a) ¿Existen en América Latina territorios rurales que estén creciendo económicamente con inclusión social y con sustentabilidad ambiental?
- b) ¿Qué factores determinan las dinámicas territoriales exitosas, es decir, aquellas que han resultado en crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental?
- c) ¿Qué se puede hacer desde la política pública pero también desde otros espacios de acción pública, para estimular y promover este tipo de dinámicas territoriales?

La respuesta a la primera pregunta ha sido publicada (Modrego y Berdegú 2012) y, en resumen, es la siguiente: alrededor de un 13% de los territorios de América Latina donde vive el 10% de la población, mostraron entre mediados de la década de 1990 y mediados de la del 2000, dinámicas de desarrollo que resultaron, simultáneamente, en crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejor distribución del ingreso. Algunos de esos territorios además lo lograron en forma ambientalmente sustentable. Sin embargo, más de la mitad de la población vive en territorios que no han registrado cambios positivos ni en crecimiento económico ni en inclusión social y en muchos de los cuales además hay procesos de degradación ambiental. Más aún, tenemos evidencia de que en varios de los países en que trabajamos, se verifican procesos de polarización territorial, es decir, una brecha creciente entre algunos pocos territorios que se desarrollan, y otros muchos que se quedan rezagados o incluso retroceden.

Esta predominancia en el mapa latinoamericano de dinámicas territoriales de poco o nulo crecimiento, poca o nula inclusión social, y poca o nula sustentabilidad ambiental, es el resultado

de trampas de pobreza y de trampas de desigualdad que están ampliamente extendidas en los territorios rurales de América Latina. Estas trampas de pobreza y, sobretodo, las trampas de desigualdad son consecuencia de estructuras fuertemente arraigadas en la región: reglas y procesos de gobernanza de los recursos naturales que concentran el poder y las oportunidades económicas y políticas; débiles vínculos de muchos territorios con mercados dinámicos; estructuras productivas de enclave u otras donde predominan unas pocas empresas, muchas veces de origen extraterritorial, que generan poco empleo y/o mal empleo, con pocos encadenamientos locales, y que finalmente resultan en la extracción del territorio de una enorme proporción de los excedentes; lazos débiles o relaciones predatorias entre los territorios rurales y las ciudades intermedias; etc. Cada una de esas estructuras, instituciones y agentes, están marcadas por sistemas de género, es decir, por ideas y reglas que indican los roles y atribuciones de hombres y mujeres y que además regulan las diferencias de género en la participación en los procesos y en el acceso a activos, oportunidades y beneficios. Estas estructuras se sostienen gracias a instituciones (reglas formales e informales) que tienden a estabilizarlas y reproducirlas.

Pero, además, detrás de estas estructuras y de estas instituciones, hay actores concretos que, beneficiados por el status quo, hacen esfuerzos para sostener la situación existente. Las estructuras que impiden o dificultan círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental existen como resultado de procesos de larga duración que muchas veces se pierden en la historia de los territorios, pero también de la acción intencionada de agentes territoriales y extra-territoriales que se benefician con el status quo y que tienen el poder para mantenerlo y reproducirlo.

Estas estructuras, las instituciones que las norman y los agentes que las sostienen, son muy poderosos y difíciles de cambiar. Por eso es que los mapas de las dinámicas territoriales en cada uno de los 11 países que participan en el programa DTR, tienen la característica común del predominio de situaciones que se alejan del ideal normativo de crecimiento con inclusión y sustentabilidad. Algunos pocos territorios lograron tempranamente escapar a la suerte de la mayoría porque circunstancias históricas bastante extraordinarias resultaron en la instalación y ulterior desarrollo de estructuras, instituciones y actores más favorables a dinámicas de crecimiento con inclusión y sustentabilidad.

Pero así como decimos que la historia pesa, y que muchas veces pesa en contra, también encontramos claras evidencias de que los territorios sí pueden alterar el curso de su desarrollo y romper las inercias históricas mediante el cambio institucional que transforma o modifica estructuras.

¿Qué condiciones favorecen este cambio institucional capaz de modificar el peso determinante de las estructuras existentes? Una fuente de cambios son las fuerzas y shocks extra-territoriales, los que pueden ser de naturaleza económica, política, cultural, ambiental, o una combinación de ellas. Por ejemplo, muchos territorios se transforman cuando poderosos actores económicos extra-territoriales invierten en el territorio para explotar ciertos recursos naturales. O las relaciones de poder en el territorio comienzan a alterarse cuando alguna legislación nacional reconoce el derecho de los pueblos indígenas a sus territorios ancestrales. Pero esta “explicación

exógena” no es suficiente, porque tenemos evidencias de que distintos territorios reaccionan de formas muy diferentes ante un mismo shock de origen externo. Es decir, cada territorio tiene condiciones específicas que afectan la forma particular como se relaciona con el entorno macro-regional, nacional o global y con los procesos o shocks que ahí suceden. Por tanto, una parte importante de la respuesta es endógena.

Lo que parece suceder es que en cada territorio co-existen diferentes estructuras. Por ejemplo, una determinada estructura productiva con más o menos presencia de pequeñas y medianas empresas, vínculos con distintos tipos de mercados que privilegian una u otra forma de intercambio, una estructura agraria que favorece el acceso de unos u otros a los recursos naturales, una ciudad con mayor o menor diversidad social, un sistema de género que facilita, precariza o impide la participación de los hombres y las mujeres en el mercado laboral, etc. Asociadas a cada una de esas estructuras hay instituciones particulares, es decir, reglas formales e informales que regulan el comportamiento de los actores. Entre esas estructuras e instituciones hay fricciones, tensiones y hasta contradicciones. Por ejemplo, las normas de género pueden privilegiar el papel de la mujer en la reproducción del hogar y en el trabajo doméstico, pero la estructura productiva puede demandar en el mismo momento una incorporación de la mujer al mundo laboral; los mercados más rentables pueden privilegiar tecnologías ambientalmente sustentables, pero la estructura agraria puede dificultar la innovación tecnológica en tal sentido. Esas tensiones entre estructuras abren espacios o, si se quiere, el potencial de que haya cambios.

También sucede que en el territorio no solo hay muchas instituciones que coexisten, sino también diversos actores que “interpretan” y que privilegian unas u otras instituciones, según sus conveniencias e intereses. Por ejemplo, algunos actores como los empresarios darán prioridad a los derechos de propiedad para favorecer el crecimiento económico. Otros actores podrían querer resaltar la legislación ambiental, para poner límites o incluso para impedir determinadas actividades productivas. Además, los actores son reflexivos, es decir, tienen la capacidad de adquirir o desarrollar nuevas ideas, visiones, modelos de sociedad y nuevas opciones de desarrollo para su territorio. Dependiendo de los cambios en las relaciones de poder entre estos distintos actores, y de su capacidad para imaginar un futuro distinto o una nueva opción de desarrollo para el territorio, cobrarán mayor peso las interpretaciones que favorecen uno u otro sistema de reglas, lo que crea espacio o potencial para el cambio institucional.

Lo que se presenta entonces es un *potencial* de cambio institucional, derivado ya sea de shocks exógenos o de procesos más graduales de naturaleza endógena originados en las tensiones entre estructuras y las reglas formales e informales, y, mucho más frecuentemente, de interacciones entre factores y fenómenos exógenos y endógenos. Sobre ese potencial de cambio, actúan los distintos agentes (o, mejor dicho, tienen el potencial de actuar). Las formas de acción son diversas e incluyen grupos de interés, movilizaciones sociales, comunidades o redes de personas que representan una idea o conjunto de ideas sobre el desarrollo, o coaliciones de distinto tipo (algunas más tácitas y otras más explícitas y con finalidades propiamente políticas). Algunas de esas acciones de actores estarán destinadas a defender el status quo y a impedir cambios importantes. Otras buscarán modificar parcialmente las dinámicas territoriales abriendo algunos espacios a

algunos actores sociales hasta entonces no incluidos o beneficiados. Otros, finalmente, impulsarán cambios más de fondo que, de tener éxito, pueden suponer una cierta ruptura en las dinámicas territoriales hasta entonces existentes, imponiendo un nuevo curso de desarrollo al territorio.

El Estado es parte de este juego entre estructuras, instituciones y actores. Los organismos del Estado y los grupos y personas que los gobiernan, son actores al interior de los territorios, a la vez que inciden en ellos desde afuera. Distintos tipos de gobiernos o agentes reformistas del Estado generan oportunidad política para el cambio institucional, en tanto que otros actúan reproduciendo y estabilizando el status quo. Algunos organismos del Estado son instituciones en sí mismos. Diversos organismos del Estado definen y hacen cumplir (o ignoran o aplican selectivamente) distintos tipos de leyes y reglamentos; ante una misma situación algunos de ellos tenderán a defender y privilegiar a ciertos actores e instituciones por sobre otros, entrando muchas veces en contradicción con otras agencias públicas y de esta forma abriendo espacios para el cambio institucional.

La acción colectiva de los actores sociales puede ser de diferentes tipos, incluyendo grupos de presión, movimientos sociales, y coaliciones sociales. La capacidad y el contenido de estas formas de acción colectiva de los agentes, depende de varios factores. Uno de ellos es la composición del grupo; por ejemplo, un grupo de presión por definición expresa los intereses particulares de un solo actor social o de actores muy parecidos entre sí, en tanto que una coalición requiere integrar diversos sectores de la sociedad. Otro factor crítico es el poder con que cuente el grupo, el movimiento social o la coalición. El tercer factor son los objetivos comunes que levanten más allá de sus diferencias, o, si se quiere, su proyecto político. El poder del conjunto de actores dependerá de los distintos activos o capitales con que cuenten colectivamente: capital económico, político, social, simbólico. Habrá así grupos o conjunto de actores con más poder o con menos poder, al igual que habrá algunos donde el poder estará más concentrado o más distribuido entre los distintos actores que hacen parte de la acción colectiva

Si se trata de un conjunto de actores todos de un mismo tipo o muy parecidos entre sí, es muy probable que su “programa” tienda a favorecer un objetivo o un conjunto estrecho de objetivos de desarrollo; será un grupo pro-crecimiento, o pro-distribución o inclusión social, o pro-ambiente, y tendrá menos interés y menos espacio para buscar equilibrar las tres dimensiones del desarrollo territorial.

Si, en cambio, la acción colectiva involucra a actores más diversos y si cada uno de ellos aporta algún grado de poder (por ejemplo, empresarios con poder económico y organizaciones sociales poderosas con capital simbólico y social), habrá más potencial de que los objetivos comunes de la acción colectiva reflejen algún tipo de equilibrio entre distintos objetivos de desarrollo. En estas condiciones es más factible que surja lo que llamamos una *coalición social transformadora*, es decir, un conjunto que integra a una gama amplia de actores del territorio actores, los que realizan acciones convergentes para lograr una dinámica territorial de desarrollo caracterizada por crecimiento con inclusión y sustentabilidad, que tiene poder para realizar sus objetivos y capacidad para que su proyecto sea considerado como legítimo por otros actores que lo van asumiendo

progresivamente. El surgimiento y desarrollo de estas coaliciones sociales transformadoras es el elemento central, el factor que hace la principal diferencia, para que los territorios alcancen dinámicas de crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental.

Con base en estas ideas, los socios del programa DTR estudiaron las dinámicas de 20 territorios distribuidos en los 11 países en que se llevó a cabo el programa. El propósito principal de los estudios de caso territoriales fue analizar las maneras en que las estructuras, las instituciones y las formas de agencia interactúan para provocar estas dinámicas territoriales más favorables. Sobre la base de un trabajo de campo intensivo, estos estudios construyeron narrativas analíticas que ayudan a explicar cómo tales interacciones debilitan las trampas de pobreza y las de desigualdad. Aunque los procesos de cambio institucional identificados en estos estudios de caso distan de ser homogéneos, si emergieron ciertos patrones. La probabilidad de que un territorio experimente dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental, está asociada a la forma en que las estructuras, instituciones y formas de agencia interactúan en un pequeño grupo de dominios críticos:

- la estructura agraria y, más ampliamente, los conjuntos de instituciones que gobiernan el acceso a y el uso de los recursos naturales claves del territorio;
- la estructura productiva y como interactúa con mercados;
- los vínculos del territorio con ciudades; y
- la naturaleza de la inversión y el gasto público.

Más aún, los estudios de caso confirmaron que el impacto de estas interacciones en términos de sacar a los territorios de trampas de pobreza y de desigualdad, depende críticamente de los tipos de coaliciones sociales que emergen y que se hacen dominantes en los territorios.

A partir de lo anterior se desprenden recomendaciones de política. El primer mensaje es sobre la necesidad de incorporar un enfoque territorial para mejorar la efectividad de las políticas públicas orientadas al mundo rural. Lo territorial no se justifica por alguna preferencia teórica, sino porque hemos constatado que las estructuras, las instituciones y las formas de acción colectiva se diferencian territorialmente. Por tanto, las entradas sectoriales que no toman en cuenta las particularidades de los territorios, involuntaria pero inescapablemente llegarán a resultados muy disímiles cuando aterricen en territorios con diferentes capacidades, instituciones y estructuras previas. Eso basta para explicar muchísimos fracasos de políticas de desarrollo rural espacialmente ciegas.

La política territorial no reemplaza, ni es “mejor” que las políticas sectoriales o que las políticas macro. Pero sin una estrategia de desarrollo territorial, con sus correspondientes políticas, instrumentos y presupuestos, hay al menos dos objetivos en los que las políticas sectoriales y las macro no pueden avanzar. Primero, el desarrollo de la capacidad de cada territorio para expresar todo su potencial, cualquiera este sea. Segundo, la reducción de las brechas territoriales en aquellas dimensiones del bienestar que una sociedad nacional valore como importantes. Ambos objetivos convergen en la idea de la cohesión territorial, que, proponemos, debe ser asumido como una dimensión política normativa importante del desarrollo. No da lo mismo

que la economía de un país crezca vigorosamente si dicho resultado es el promedio de unos pocos territorios que crecen fuertemente y de una mayoría que permanece estancada. No es igual que la pobreza nacional se reduzca si ese resultado es producto de unos pocos lugares donde las personas tienen cada vez más y mejores empleos, y de otros muchos donde la mayoría de las personas cada día dependen más de los subsidios sociales para no ser contados como pobres. No es posible hablar de “un país” que progresa cuando esa imagen esconde una sociedad espacialmente más polarizada, cada vez más escindida en dos o más países. Ninguno de estos ejemplos son hipotéticos ni recursos literarios, todos ellos emergen de los resultados que forman parte de éste programa de investigación.

Si no se avanza en esos dos objetivos de desarrollo territorial, es decir, si no se gana cohesión territorial, ciertamente quienes primero pagan las consecuencias son los propios habitantes, los grupos sociales, las organizaciones públicas y privadas y las empresas de los territorios afectados, pero también pierde el conjunto del país, y no solo en un sentido ético de justicia que para nosotros es primordial, sino también en dimensiones más específicas como el crecimiento económico agregado, la sustentabilidad de dicho crecimiento, o la paz social.

¿Cuáles deben ser los elementos centrales de una estrategia de desarrollo territorial y de las políticas públicas a través de las cuales se instrumente? De nuestro programa se desprenden tres grandes prioridades<sup>2</sup>:

- Políticas de mediano y largo plazo orientadas a lograr *cambios institucionales* a escala territorial en los dominios que hemos identificado como críticos para el surgimiento de dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental. Se trata de políticas orientadas a modificar las estructuras agrarias y, más generalmente, la gobernanza de los recursos naturales; a promover los vínculos de los territorios con mercados dinámicos; a estimular y apoyar estructuras productivas territoriales con más encadenamientos, con más participación de pequeñas y medianas empresas de capitales locales, y más diversificadas; a apoyar el desarrollo de ciudades intermedias y los vínculos entre ellas y sus entornos rurales, en una concepción de territorios funcionales; y a asegurar que la inversión y el gasto público en los territorios estén sujetos a sistemas de reglas que den voz y voto a los actores locales. En cada uno de estos dominios hay mucho conocimiento acumulado y una gran cantidad de experiencias de las cuales aprender. Lo que se haga en cada una de estas dimensiones, ayuda al desarrollo territorial.
- Políticas de mediano y largo plazo que apoyen la expansión de la capacidad de agencia de los actores territoriales. El mensaje que queremos transmitir parece evidente pero es rutinariamente evadido por la gran mayoría de las agencias que hacen desarrollo rural o territorial: no hay fórmulas mágicas, ni rutas directas, al desarrollo territorial, entendido este como procesos que resultan en círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental. Cada territorio es particular en su historia, sus circunstancias, sus capacidades y sus limitaciones. No hay más remedio: cada territorio no tiene otra opción que hacer su desarrollo, que no es

2 No nos referimos aquí a políticas generales que buscan profundizar y mejorar la calidad de la democracia y el ejercicio más pleno de los derechos humanos. Es claro que este tipo de políticas, que no son territoriales, pueden tener un importante efecto positivo sobre el desarrollo de la capacidad de agencia de los actores sociales en los territorios.

más que buscar modificar las condiciones de su relación con el mundo que lo rodea. Si tuviéramos que resumir nuestra respuesta a la pregunta central del programa en una sola frase, tal vez deberíamos decir que los territorios “exitosos” son aquellos donde sus actores gradualmente adquieren la capacidad de actuar sobre pequeñas grietas de oportunidad para ampliarlas en una dirección que para ellos hace sentido. Las estrategias de desarrollo territorial deben tener como característica central, dar espacio, tiempo y oportunidad a los actores para hacer su trabajo.

La afirmación anterior inmediatamente provoca otra pregunta: ¿cómo se construye capacidad de agencia a nivel territorial desde la política pública? Las conclusiones de un proyecto anterior sobre movimientos sociales y desarrollo territorial y varios de los estudios de caso del programa DTR, confirman que los intentos de ingeniería social para construir agencia, suelen terminar o bien en organizaciones burocráticas carentes de vitalidad e influencia -como decenas de miles de ‘mesas de concertación’ que son la versión institucionalista de los elefantes blancos de la época del cemento y ladrillo del desarrollo rural- o bien en nuevos corporativismos, a lo mejor con un contenido progresista, pero no por ello menos clientelares.

La clave parece estar en que los agentes de la política pública se centren en ampliar *la oportunidad política y los incentivos* para que los actores sociales en los territorios interactúen y vayan construyendo sus formas de acción colectiva de la forma, con los ritmos y con los objetivos que ellos mismos valoren y sean capaces de implementar. Es decir, se trata de que el poder político apueste al desarrollo de la capacidad de agencia de los actores en los territorios, absteniéndose de dirigir quien participa, cómo participa, en qué plazos participa, y con qué fines y objetivos participa. Apostar al objetivo del desarrollo de actores sociales con autonomía, más que a organizar y movilizar a los ciudadanos como un objetivo instrumental de una agenda particular.

Lo anterior tiene varias implicaciones sustantivas para el decisor de políticas públicas. La primera es sobre la disposición de los gobiernos nacionales a aceptar que las sociedades en los territorios deben tener un espacio amplio para determinar y decidir sus propios objetivos, los arreglos de actores y los contenidos programáticos de sus planes y programas de desarrollo territorial. La segunda es sobre los plazos de las políticas y los programas de desarrollo territorial, que si quieren incorporar seriamente la expansión de la capacidad de agencia, no se pueden seguir cambiando cada tres o cuatro años. La tercera es sobre el papel del gobierno del Estado como garante de instituciones transparentes y no discrecionales, y no más como aliado de los actores más poderosos; si un actor cualquiera sabe que tiene la opción de resolver sus problemas y necesidades en forma privilegiada recurriendo directamente a quienes toman las decisiones, y que incluso si viola la ley es probable que ello no tenga consecuencias, entonces no esperemos tener coaliciones sociales territoriales.

Evidentemente que en sociedades que parten con profundas exclusiones y desigualdades de todo tipo entre los actores sociales, es indispensable que el desarrollo de la capacidad de agencia de los actores territoriales tenga un componente muy importante de discriminación positiva hacia los sectores más pobres y socialmente excluidos. Sin ello, lo más probable es que las coaliciones sociales y sus agendas no representen ni den respuesta a los intereses y prioridades de los sectores postergados de los territorios.

- La tercera prioridad es la reducción de brechas de desarrollo entre territorios, ya no mediante la expansión de las capacidades de los territorios rezagados como es el caso de las dos prioridades anteriormente discutidas, sino mediante políticas generales nacionales. Nuestro programa ha documentado enormes brechas de todo tipo y también hemos demostrado, en varios países, que están en curso procesos de polarización territorial más que de convergencia en varias de estas dimensiones.

En este plano hay dos líneas de trabajo. La primera y más evidente consiste en usar la política pública como solución de las brechas territoriales, incrementando la inversión pública e incentivando la inversión privada en los territorios rezagados, para cerrar brechas de empleo, de educación y otros servicios, de acceso a mercados, de productividad y emprendimiento, de infraestructura, de participación ciudadana, etc. La segunda línea de acción parte de entender que las políticas públicas y las grandes inversiones privadas muchas veces pueden encontrarse entre las *causas* de las brechas territoriales. La acción principal aquí consiste en evidenciar y evaluar *ex ante* los impactos diferenciales entre territorios de políticas que se suponen “espacialmente neutras”, cuando más bien son espacialmente ciegas. Ello incluye las políticas públicas que incentivan y regulan las grandes inversiones privadas, así como las propias estrategias y políticas de las grandes empresas y conglomerados empresariales. Si estos impactos diferenciales se sacan a la luz en forma seria y sistemática, será posible que exista un debate público informado sobre las estrategias para evitarlos, mitigarlos o compensarlos, según sea el caso.

## 1. Introducción

La aspiración de que las regiones rurales latinoamericanas logren en forma simultánea crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental, ha motivado por muchos años las estrategias y políticas públicas y la acción de muchos agentes públicos y privados.

A pesar del progreso, las desigualdades económicas y sociales son características fuertemente enraizadas en América Latina (de Ferranti et al., 2004; CEPAL, 2010; PNUD, 2010; Lustig et al., 2011). Ellas se relacionan, como causa y como efecto, con las enormes diferencias de poder entre diferentes sectores de nuestras sociedades. En la mayoría de los países de la región, el 10 por ciento más rico de la población concentra más de la mitad del ingreso, y el 20 por ciento más pobre recibe menos de un 5 por ciento del ingreso total. Los índices de Gini del ingreso per cápita van desde el 0.42 de Perú o el 0.43 de Uruguay, al 0.57 de Brasil o el 0.59 de República Dominicana; aún aquellos países de América Latina con índices de Gini menores a 0.5, se ubican entre los más desiguales del mundo cuando la comparación se extiende a nivel mundial.

La idea subyacente que justifica el programa Dinámicas Territoriales Rurales es que las desigualdades socioeconómicas en América Latina tienen un componente territorial, diferente y adicional a las desigualdades que se manifiestan entre personas, hogares y grupos sociales. En Chile, en 2002 había municipios con ingreso per cápita de 975 mil pesos y otros con ingreso per cápita de 66 mil pesos (Modrego et al. 2008). En Perú el 2007, la provincia de Jorge Basadre tenía un gasto per cápita promedio de 710 soles, que es 5.2 veces el de la provincia de Churcampá (Escobal y Ponce, 2012). En México en 2005, los habitantes de San Pedro Garza García tienen un ingreso per cápita 24 veces mayor que los de Acatepec (Yúnez-Naúde et al., 2009). En contraste, en Canadá la diferencia de ingreso per cápita entre los municipios más y menos ricos, es de aproximadamente 1.5 veces (Olfert et al. 2011). También tenemos brechas territoriales en tasas de pobreza, con rangos de 52% hasta casi cero en los municipios de Chile, de 92% a 8% en las Provincias del Perú, y de 99% a cero en los municipios de México. Las diferencias territoriales en la concentración del ingreso son también notables; los Gini de ingreso per cápita entre municipios de Chile varían entre 0.76 y 0.36, entre provincias del Perú entre 0.41 y 0.25, y entre municipios de México entre 0.7 a 0.2.

Como ha señalado recientemente la CEPAL (2010, p. 131): “Estas brechas relativas a la productividad y la sociedad tienen sus mapas, es decir, se plasman en la segmentación territorial y, a la vez, se nutren de ella. Esa segmentación implica que tanto en cada uno de los países como en la región en su conjunto el lugar de residencia de una persona determina en buena medida su condición socioeconómica”.

También hay diferencias territoriales en la sustentabilidad ambiental de los procesos de crecimiento y desarrollo. Ello no tiene que ver solamente con la fragilidad y resiliencia de los

diferentes ecosistemas; también importan las diferencias en los incentivos y la capacidad de las sociedades para conservar el medio ambiente en diferentes territorios de un país.

Hay quienes argumentan que el crecimiento espacialmente desequilibrado conduciría eventualmente al desarrollo socialmente incluyente (Banco Mundial 2009). Quienes tienen esta perspectiva confían en dos fuerzas económicas básicas. En primer lugar, en los flujos de capital y de trabajo entre regiones con diferenciales de productividad y salario, los que gradualmente producirán una convergencia y un equilibrio espacial de los niveles de bienestar. En segundo lugar, en los efectos directos y en las externalidades de la aglomeración geográfica de capital y trabajo. De esta concepción se deriva una recomendación fuerte: no hay que intervenir para impedir o reducir la desigualdad territorial. La solución a la desigualdad territorial la da el mercado, a través de trabajadores que votan con sus pies yéndose a vivir a los lugares que les ofrecen mejores oportunidades, y a través de empresarios que invierten sus capitales en los lugares con mayores ventajas comparativas. Las políticas de desarrollo territorial deben ser muy excepcionales y estar limitadas a circunstancias extraordinarias que impiden la libre movilidad de capitales y de trabajadores. Invirtamos mejor en conectar regiones, en favorecer la aglomeración económica y en dotar de capital humano a las personas para que puedan re-localizarse con mayores probabilidades de éxito.

La evidencia empírica parece contradecir esta visión de la desigualdad territorial. En primer lugar, hay una creciente evidencia empírica y soporte teórico a la idea de que la aglomeración tiene un límite después del cual sus costos y externalidades son muy altos y difíciles de aceptar y de justificar (Glaeser and Kahn, 2004; Accetturo, 2010).

En segundo lugar y aun aceptando la hipótesis del equilibrio espacial derivado de las fuerzas del mercado, nadie disputa que los tiempos de esos procesos son extremadamente largos, inter-generacionales<sup>3</sup>, e incompatibles con las expectativas, los ritmos, las tensiones acumuladas y las necesidades de las sociedades; ya lo dijo Keynes: “en el largo plazo todos estaremos muertos.” En América Latina llevamos al menos tres o cuatro generaciones en que las fuerzas de la convergencia espacial habrían podido operar y todavía las brechas inter-regionales e inter-territoriales siguen siendo muy grandes (Kanbur y Veneables, 2005) y crecientes en al menos algunos países donde esto se ha estudiado, como México (Rodríguez Pose y Sánchez Reaza, 2005), Chile (Ramírez et al., 2009) y Perú (Escobar y Ponce, 2012).

En tercer lugar, y esta es una de las ideas centrales de este documento, argumentaremos que la desigualdad territorial en buena medida es el resultado de trampas de pobreza y trampas de desigualdad, es decir, de estructuras e instituciones que estabilizan y reproducen las condiciones que impiden que amplios sectores de la población logren alcanzar mayores niveles de bienestar, o que se modifiquen las relaciones sociales a escala de los territorios. Los actores sociales que se benefician con dicho *status quo* actúan para defender y mantener las instituciones y estructuras. Estas trampas de pobreza y de desigualdad no solo limitan las oportunidades y los resultados del esfuerzo de los habitantes de los territorios afectados, disminuyendo notablemente su bienestar, sino que además restringen la capacidad del territorio de expresar su potencial de desarrollo y de contribuir al progreso general del país del que forman parte.

---

<sup>3</sup> Uno de los más importantes defensores de la idea de la convergencia global ha estimado que el índice de Gini mundial disminuyó apenas en 2.4% entre 1970 y el 2000, y el índice de Theil en solo 6.9% en el mismo período (Sala-i-Martin 2006).

Dada esta desigualdad espacial, tampoco debería sorprendernos que las políticas generales -económicas, sectoriales, ambientales, sociales- tengan efectos territorialmente diferenciados. Y, además, si existe desigualdad espacial, algunos territorios tendrán mayor capacidad para aprovechar las oportunidades de desarrollo, sean estas de mercado o de política pública.

Por todas estas razones, argumentamos que el mercado no podrá resolver la desigualdad territorial en América Latina con base en las decisiones independientes de trabajadores y empresarios, y que es necesario abrir espacio a la política pública para lograr una mayor cohesión territorial.

En la región han cobrado fuerza los llamados a prestar más atención a los enfoques territoriales de desarrollo rural (Abramovay, 2000; da Veiga 2000; Echeverría 2003; Echeverri y Ribero, 2002; Schejtman y Berdegué, 2003; de Janvry y Sadoulet, 2004; de Ferranti et al., 2005; Banco Mundial, 2007). Hay un número creciente de estrategias y de políticas de desarrollo que hacen uso de un enfoque territorial (BID, 2005; México, 2011; MCPEC, 2010; IICA y MDA, 2006; CEPAL, 2010; Echeverri y Sotomayor, 2010; MIDIS, 2012). Por lo general, la discusión intelectual y política se ha centrado en las estrategias, objetivos, métodos e instrumentos para diseñar y gestionar políticas y programas de desarrollo con un enfoque territorial. Las propuestas usualmente parten de constatar las brechas territoriales, derivando de ello un objetivo político de lograr mejores equilibrios territoriales. Se proponen combinaciones diversas de políticas e instrumentos de dos tipos: aquellos orientados a movilizar las capacidades endógenas de los territorios, y otros que transfieren recursos y hacen inversión pública en favor de los territorios rezagados.

Las organizaciones que participamos en el programa Dinámicas Territoriales Rurales, abordamos el tema con un interés normativo pero desde una perspectiva analítica y empírica. Para proponer qué hacer, tratamos de entender qué está pasando y, sobretodo, por qué ciertos territorios tienen dinámicas de desarrollo más exitosas en lo económico, lo social y lo ambiental. Nuestro punto de referencia “ideal” son los territorios que han logrado tener crecimiento económico con inclusión social y con sustentabilidad ambiental.

Con estos antecedentes, a partir del 2007, más de 50 organizaciones han trabajado durante cinco años en el programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) en 11 países de América Latina para dar respuesta a tres preguntas:

- a) ¿Existen en América Latina territorios rurales que estén creciendo económicamente con inclusión social y con sustentabilidad ambiental?
- b) ¿Qué factores determinan las dinámicas territoriales exitosas, es decir, aquellas que han resultado en crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental?
- c) ¿Qué se puede hacer desde la política pública pero también desde otros espacios de acción pública, para estimular y promover este tipo de dinámicas territoriales?

En este documento presentamos los resultados sintetizados de las investigaciones realizadas por los socios del programa DTR. La sección que sigue a esta introducción contiene el marco conceptual que empleamos para analizar las dinámicas territoriales. Luego la sección de resultados y discusión se divide en dos partes: en la primera, resumimos la respuesta a la primera pregunta

de investigación del programa, haciendo notar que está en prensa un libro que contiene los resultados detallados de esa línea de investigación del programa (Modrego y Berdegué, 2012). La segunda parte de la sección de resultados y discusión ofrece nuestra respuesta a la segunda pregunta del programa, bajo la forma de una narrativa analítica. El documento termina con una sección que responde a la tercera pregunta. Allí presentamos nuestras principales conclusiones metodológicas, empíricas y de política pública, a la vez que identificamos temas y preguntas que nosotros no hemos podido abordar y responder y que consideramos que son importantes para entender de mejor forma las desigualdades territoriales y para diseñar mejores estrategias y políticas para enfrentarlas.

## 2. Marco conceptual para analizar las dinámicas territoriales

Como veremos más adelante, más de la mitad de la población de los 11 países estudiados por el programa Dinámicas Territoriales Rurales, viven en municipios que se encuentran estancados o que retroceden en sus procesos de crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejoramiento de la distribución del ingreso. Apenas el 13% de los territorios de estos países han experimentado dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión social. Si a ello agregamos la consideración de la sostenibilidad ambiental de tales procesos, las cifras seguramente son aún más alarmantes.

Uno de los problemas analíticos centrales a los que se enfrenta cualquier interpretación de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina, es explicar este resultado ¿Cómo se puede explicar el que algunos territorios hayan hecho la transición a formas de desarrollo caracterizadas por sinergias entre el crecimiento y la reducción de la desigualdad y de la pobreza, en un marco de sostenibilidad ambiental, mientras que la gran mayoría no lo han logrado?

Mientras que este desempeño desigual de los territorios es un problema analítico importante, su importancia política es debatible. La geografía económica neoclásica interpretaría esta disparidad como un elemento necesario e inevitable de procesos graduales y a largo plazo de convergencia regional impulsados por fuerzas de mercado. En esta interpretación, las políticas de desarrollo territorial son consideradas en gran parte ineficaces, una distracción de los beneficios brindados por las economías de aglomeración, y por lo tanto aconsejables únicamente en casos extremos en los que factores como las diferencias culturales, étnicas, religiosas o de género impidan que la gente y capital se trasladen de lugares menos desarrollados a otros en donde puedan alcanzar todo su potencial económico (Banco Mundial, 2009). Un corolario de este argumento sería que aunque las políticas deberían ocuparse de las desigualdades territoriales relacionadas con el alcance de las habilidades humanas (por razones de derechos y ciudadanía), no deberían compensar por las diferencias en dinámicas económicas porque estas intervenciones en el mejor de los casos desperdiciarían recursos y, en el peor, tendrían efectos negativos en los procesos de crecimiento existentes.

Sin embargo, para otros, las disparidades demostradas territoriales son consecuencia de trampas de desigualdad, de pobreza y de ineficiencia (Barça, 2009), que impiden o desaceleran procesos de convergencia regional, imponen cargas en las personas que viven en esas zonas, sustraen del bienestar general y del crecimiento potencial de todo el país, y causan tensiones sociales y políticas que pueden ejercer demasiada presión en democracias en desarrollo comúnmente caracterizadas por instituciones débiles. Dentro de esta perspectiva, las políticas de desarrollo territorial y las “políticas de lugar”, no son solamente justificables, sino también un elemento necesario en la caja de herramientas de las estrategias de desarrollo (Schejtman y Berdegue, 2004; Barça, 2009).

Este documento parte de esa última posición analítica y normativa. El argumento se basa en un programa de investigación sobre dinámicas territoriales en once países de América Latina. Aunque el programa se preocupó de entender por qué tantos territorios se “estancaron” en dinámicas caracterizadas por la pobreza, la desigualdad o el crecimiento bajo o inexistente, su enfoque principal fue explorar cómo la trayectoria de un territorio puede dirigirse hacia dinámicas caracterizadas por “avances” en reducción de pobreza y de la desigualdad y en mayor crecimiento, en un marco de sustentabilidad ambiental. Aunque el enfoque empírico de este artículo es latinoamericano, el marco conceptual tiene relevancia para discusiones sobre geografías de desarrollo en general.

Este marco teórico busca ayudar a explicar las relaciones entre la desigualdad territorial, los arreglos institucionales subyacentes a esa desigualdad, y las condiciones necesarias para que estos arreglos cambien y lleven a transiciones hacia dinámicas ganadoras (más crecimiento, más inclusión social y mayor sustentabilidad ambiental). Por un lado el marco está basado en lo que se podrían llamar teorías de geografía económica del desarrollo desigual, y, por otra parte, teorías sociales de la reproducción y del cambio institucional. Estos conjuntos teóricos desempeñan papeles diferentes. Las teorías del desarrollo desigual son especialmente útiles para destacar la relación entre las dinámicas de diferentes territorios, poniendo énfasis en los factores, redes y corrientes que podrían explicar cómo los avances en ciertos territorios están relacionados con los retrocesos o estancamientos en otros, sin olvidar que las dinámicas territoriales deben ser consideradas en un contexto más amplio - en último caso de escala global- de procesos económicos y políticos. Por su parte, las teorías institucionales ayudan a entender cómo se establecen y mantienen a través del tiempo las estructuras que sostienen estos factores, al igual que las condiciones endógenas y exógenas bajo las cuales las relaciones entre actores sociales en cada territorio, y entre éstos y actores y redes extraterritoriales, son renegociadas y modificadas. Estas teorías institucionales también ofrecen una manera de conceptualizar el rol del Estado en estos procesos.

## 2.1. Desarrollo combinado y desigual

La idea de que las geografías del desarrollo territorial deban ser entendidas como combinadas y desiguales, ha sido por mucho tiempo tema central de la geografía económica, tanto marxista (Massey, 1985; Smith, 1984; Harvey, 1982) como institucionalista (Martin, 2008; Martin et al., 1994). Que estas geografías sean combinadas significa que cualquier esfuerzo por entender el surgimiento de territorios que se desarrollan y progresan, debe considerar la naturaleza de sus relaciones con otros territorios. Si también afirmamos que estas geografías son desiguales, entonces para resolver nuestra pregunta central, debemos ofrecer una teoría de cómo se produce dicha “desigualdad”. Cuando se habla de “desigualdad”, la geografía económica ofrece varias explicaciones que, en lugar de ser mutuamente excluyentes, parecen abordar este problema a diferentes niveles de abstracción y con énfasis en diversos factores.

La tradición marxista de la geografía económica explica la desigualdad en términos de las relaciones sociales de poder y acceso a recursos, las que a su vez se ligan a las relaciones sociales de producción (Massey, 1985; Harvey, 1982). Estas perspectivas identifican la manera

en que relaciones de propiedad dan acceso preferencial a la toma de decisiones relacionadas con la distribución espacial de la inversión y de las políticas públicas. Mientras que la producción y reproducción de la desigualdad es considerada como un elemento necesario de los modos capitalistas de organización económica, el acceso social dispar a las decisiones también favorece ciertas regiones en comparación a otras. Estos argumentos son consistentes, hasta cierto punto, con las ideas institucionalistas que consideran estos procesos auto-reforzantes, a través de los cuales se crea y recrea la desigualdad, en términos de formas institucionales estables que representan el equilibrio entre diversos intereses y que se sostienen en relaciones de poder (cf. Mahoney y Thelen, 2010). De esta forma, las tradiciones institucionalistas y marxistas de la geografía económica son bastante compatibles entre sí, a pesar de que difieren en el grado en el que insisten en analizar a las instituciones como arraigadas en las relaciones sociopolíticas, y en cuánto consideran las relaciones de poder en términos de relaciones de propiedad. Aunque los enfoques institucionalistas que utilizan diversas variantes de la hipótesis de elección racional ponen menos atención a este arraigo (p. ej., tal vez, Krugman, 1997), el institucionalismo histórico sí lo enfatiza (Polanyi, 1944; Evans, 1995). Por lo tanto, una explicación más completa del desarrollo desigual debe describir los arreglos institucionales que sostienen estas disparidades territoriales, analizar cómo operan estos arreglos institucionales, explicar cómo se sostienen, e introducir tanto su surgimiento como su mantenimiento en el análisis de las relaciones sociales de poder dentro y fuera de cada territorio en cuestión.

Una tradición un tanto diferente, pero igualmente compatible, explica la desigualdad geográfica en términos de las diferencias en la cantidad y “calidad” de los recursos presentes en cada territorio. Estos recursos pueden ser humanos (fuerza de trabajo, habilidades, etc.), físicos (infraestructura, carreteras, distancia de los mercados), naturales (agua, tierras, subsuelo, vegetación y otras riquezas naturales) y sociales (capacidad organizativa, capacidad para la acción colectiva, etc.). Esta tradición se refleja ampliamente en el Reporte Mundial de Desarrollo del 2009, del Banco Mundial (Banco Mundial, 2009) al igual que en otras versiones populares (Kaplan, 2009). Aunque existen argumentos convincentes para rechazar la noción del “determinismo de los recursos” al explicar las trayectorias de desarrollo (Antipode, 2003), aun así parece improbable que la desigualdad geográfica en la dotación de recursos territoriales no tenga algún efecto causal en las dinámicas territoriales. Sin embargo, cualquier explicación adecuada de estas dinámicas tendría que explicar cómo surge en primer lugar esta disparidad geográfica de recursos, y cómo ciertos arreglos institucionales asignan distintos valores a estos recursos. También tendría que explorar no solamente las maneras en las que la “cantidad” total de los recursos en un territorio han afectado las dinámicas de desarrollo, pero también cómo la distribución de estos recursos en el territorio ha influenciado la participación social diferenciada en los procesos de desarrollo y en los procesos políticos que llevan a la creación de ciertas instituciones y coaliciones sociales.

Una perspectiva que une algunas de estas discusiones se basa en la literatura de las redes globales de producción (RGP) pero busca integrarla con literaturas de desarrollo regional y procesos de territorialidad (Bridge, 2008). Mientras que los enfoques de las RGP se basan en la interpretación marxista del desarrollo desigual, también exploran las relaciones entre geografías del movimiento de capital y estrategias corporativas (Dicken, 2011). Estos enfoques sugieren que la desigualdad espacial en los patrones de inversión y desarrollo reflejan no solamente las

relaciones de propiedad, sino también los efectos del cambio tecnológico en la organización productiva a través del espacio; de las prácticas y políticas del Estado en estrategias y prácticas empresariales; de la actuación y cultura corporativa en la toma de decisiones de empresas; y de las preferencias del consumidor en relación a productos y condiciones de producción (Henderson et al., 2002). Otros seguidores de esta tradición han mostrado cómo las geografías y efectos territoriales de las redes globales de producción también son mediadas por relaciones de género (Barrientos, 1999) y que las RGP se apropian de y usan las normas y relaciones de género para avanzar sus objetivos económicos (Perrons, 2004).

Las relaciones causales entre las redes globales de producción y las dinámicas territoriales transitan en dos direcciones: las dinámicas de las RGP afectan las dinámicas territoriales (por ejemplo, debido a que afectan la porción del valor que se genera y se captura en el territorio), mientras que las dinámicas territoriales también afectan a las RGP. Esta influencia puede ser ejercida de diversas formas, entre éstas, a través de los recursos presentes en los territorios (que afectan cualquiera de las actividades que las RGP ubican en esos territorios) al igual que a través de las dinámicas socioeconómicas y políticas en los territorios. Estas dinámicas pueden influenciar la tendencia de las RGP a aumentar o disminuir la actividad en el territorio, su propensión a fomentar economías de enclave o de aglomeración en ese territorio, su grado de autonomía mientras operan dentro de un territorio, y el papel que desempeñan los consumidores y grupos de apoyo en las RGP. Por ejemplo, cuando las RGP están presentes en territorios de poblaciones indígenas, en ecologías frágiles o icónicas, o lugares con una importante presencia de organizaciones no gubernamentales, es probable que estas características territoriales intensifiquen la importancia de los grupos de consumo y del activismo político dentro de las RGP.

En tanto cada generación internaliza, adapta y promulga expectativas y normas de género, sus prácticas y sus visiones ayudan a construir territorios. De este modo, distintos sistemas de género producen espacialidades y temporalidades particulares que son o no valorizadas y aprovechadas por el capital en diferentes momentos y con diferentes ritmos. En forma similar, aspectos del medio ambiente son valorizados y apropiados en procesos mediados por diferentes instituciones, en las cuales género juega un rol importante.

El enfoque de Bridge (2008) que podemos denominar “redes globales de producción + territorialidad” reitera la noción de la naturaleza combinada y desigual del desarrollo territorial. Llama la atención a las relaciones que “combinan” varios territorios afectados por las mismas RGP, mientras que también observa que la distribución dispar del poder social y las instituciones reguladoras en la cadena de valor, lleva a una distribución desigual de los beneficios y costos entre los actores y territorios “combinados” por esa cadena. Este enfoque también concuerda con las perspectivas institucionalistas al enfatizar que los arreglos institucionales toman diferentes formas a través del espacio, y que estas diferencias geográficas en la forma institucional (códigos legales, códigos de trabajo, reglas de tenencia, instituciones fiscales, reglas de transferencia de ganancias, sistemas de género, etc.) influyen dónde y cómo las RGP se articulan con ciertos territorios. Por ejemplo, las redes globales de producción del gas natural se articulan con territorios en Bolivia de maneras no solamente afectadas por la geografía de los depósitos de gas, pero también

por las tensiones entre las diversas instituciones indígenas y estatales que regulan el uso de la tierra y los recursos en esos territorios, por las relaciones de poder y las diferencias entre los trabajadores en la cadena productiva (lo que lleva a que los profesionales mejor pagados vivan e inviertan sus salarios en Santa Cruz en lugar de que lo hagan en las zonas de producción), y por los cálculos corporativos de los costos y beneficios relativos asociados con la obtención de insumos en Bolivia, Perú, Argentina u otros lugares (Humphreys Bebbington, 2011). Igualmente, las dinámicas territoriales en las zonas de producción bolivianas influyen las de los territorios de producción en Perú y Argentina.

### 2.2. Formas institucionales: estructura y reproducción

A pesar de que difieren en cuánto profundizan sobre el arraigo de las instituciones existentes en las relaciones sociales y políticas, todas estas formas de abordar la naturaleza combinada y desigual del desarrollo territorial ponen una carga explicativa considerable en los arreglos institucionales. El análisis de estas instituciones, sin embargo, requiere buscar en otros lugares para encontrar un sistema teórico que examine su funcionamiento, orígenes y cambios.

El papel central que desempeñan las instituciones en el crecimiento económico ha sido bien establecido (North, 1991; Acemoglu et al., 2001), aunque hasta qué punto las instituciones “reinan” (Rodrik et al., 2004) es debatible (Sachs, 2003). El análisis institucional tiende a enfatizar la reproducción institucional en lugar del cambio institucional (Mahoney y Thelen, 2010). Esto es así tanto en las perspectivas de elección racional que entienden a las instituciones como equilibrios que permiten a los diversos actores satisfacer sus objetivos y expectativas (Greif y Laitin, 2004), como en las versiones que consideran que las instituciones en gran medida están fijadas por precedentes históricos (Mahoney, 2000; Acemoglu et al., 2001). Esta tendencia a enfatizar la reproducción institucional por sobre el cambio se repite en teorías sociológicas de la práctica. Esto es aparente tanto en el énfasis que pone Giddens en la “rutinización”, como un proceso a través del cual las instituciones se estabilizan y reproducen a través de la agencia humana, y en la noción de Bourdieu del *habitus* como el dominio de reglas no examinadas, que damos por sentadas, que gobiernan la práctica de forma tal de asegurar que la agencia humana sea un mecanismo mediante el cual se reproducen estructuras (Bourdieu, 1977; Giddens, 1979). Tanto el enfoque de Giddens como el de Bourdieu demandan que cualquier interés por las instituciones se asocie directamente al reconocimiento de las estructuras, pues ambos insinúan que cualquier serie de regularidades institucionalizadas reconocidas como tales (ya sea en formas de interacción de género, derechos de propiedad, patrones de matrimonio o formas de mercado) está arraigada en estructuras de dominación, legitimización y significancia “más profundas” y menos fáciles de reconocer (usando los conceptos de Giddens). Mientras que la diferencia en las definiciones de institución y estructura es difícil de dilucidar –porque, al final, una estructura podría ser vista como nada más que una institución completamente consolidada– la distinción semántica es importante precisamente porque ilumina la noción de que ciertas reglas de comportamiento, expectativas y normas están tan profundamente arraigadas que es difícil hacerlas visibles justamente porque se les da por sentadas y porque están tan profundamente incorporadas (y, por lo tanto, disfrazadas) en muchas de las prácticas cotidianas. Esto último

es particularmente notable cuando analizamos cómo personas que no se benefician con los sistemas de género imperantes, los reproducen en sus prácticas y relaciones cotidianas.

Este interés en las estructuras y su reproducción a través de la actividad humana es especialmente importante en el contexto latinoamericano caracterizado por instituciones históricamente consolidadas de acceso dispar a los recursos, discriminación (racial, geográfica y de género) y reproducción de la elite (De Ferranti et al., 2004). Estas estructuras desempeñan importantes papeles en la reproducción a largo plazo de las trampas de desigualdad y pobreza a las que tantos grupos sociales y territorios se encuentran sujetos (Acemoglu et al., 2001; De Ferranti et al., 2004; Acemoglu y Robinson, 2006). Rao (2006) caracteriza estas trampas de desigualdad como “situaciones en las que toda la distribución es estable porque las diversas dimensiones de desigualdad (en riqueza, poder y posición social) interactúan para proteger a los ricos de la movilidad social descendente, y para impedir a los pobres de la movilidad ascendente”. Bourgignon et al. (2007) sostienen que estas trampas se pueden explicar mejor en términos de las condiciones políticas y socioculturales (racismo, sistemas de género, etc.) que estructuran las interacciones entre grupos ubicados a lo largo de esta distribución.

Nuestra pregunta central requiere de una explicación de cómo se reproducen en el tiempo estas trampas de desigualdad. Para ello son inmensamente útiles los enfoques que ayudan a teorizar esta dependencia como un efecto tanto de un precedente histórico, como de las prácticas humanas -conscientes e inconscientes- que reproducen las estructuras. Su posible limitación es que el énfasis que estos enfoques ponen en la reproducción rutinizada, puede distraer de las maneras en que el mantenimiento de estas formas institucionales a través del tiempo requiere de un gran esfuerzo por parte de varios actores –tanto de los que se benefician de estas formas como de los que se ven perjudicados por ellas (Mahoney y Thelen, 2010). Esto a su vez puede desviar el análisis de las formas en las que este esfuerzo está arraigado en relaciones de poder.

Un segundo efecto de este énfasis en la naturaleza autoreproductora de las instituciones es que lleva a teorías de cambio institucional que enfatizan factores exógenos. Efectivamente, si una teoría institucional enfatiza la rutina endógena, es difícil explicar la alteración de tales rutinas de otra forma que no sea en base a factores exógenos. Por supuesto, los factores exógenos son indispensables para el cambio institucional al igual que para su reproducción (ver más abajo). Sin embargo, cualquier esfuerzo por explicar el surgimiento de territorios que avanzan en crecimiento, inclusión social y sustentabilidad ambiental, debe contar con un arsenal teórico que incluya fuentes endógenas de cambio institucional, incluyendo el cambio en dinámicas territoriales que de otra forma estarían determinadas por su trayectoria precedente. Ello, además, de considerar las fuentes exógenas de tales cambios.

### 2.3. Cambio institucional endógeno y agencia humana

Esta sección muestra que para poder conceptualizar el cambio institucional endógeno y no terminar dependiendo solamente de estímulos y fuerzas externas para explicar por qué y cómo cambian los territorios, debemos introducir en nuestro marco teórico el concepto de agencia

humana, o capacidad de agencia. Amartya Sen (1979) la define como “aquello que la persona es libre de hacer y de lograr en busca de los objetivos y valores que considera importantes”, cualquiera sean éstos. Fernández y Hernández (2012) señalan que la capacidad de agencia es el conjunto de activos y habilidades, prácticas y simbólicas, que permiten a un actor intervenir en la definición de la agenda, la toma de decisiones y la asignación de recursos, de acuerdo a sus propios intereses, reconocidos como tales y definidos por él mismo.

Para nuestro fin, la noción del cambio institucional endógeno tiene dos dimensiones. La primera es endógena a la institución —es decir, el cambio se puede originar dentro de los mismos procesos que mantienen y reproducen la institución. La segunda dimensión se refiere a endogeneidad en el territorio, cuando el cambio surge dentro del territorio en cuestión.

Si las instituciones se reproducen a través de las prácticas humanas, entonces el teorizar sobre los cambios institucionales endógenos requiere de un concepto de práctica que permita el cambio, aunque sugiera que los efectos primarios de la práctica y agencia humana son reproducir las reglas y normas que ya existen. Si la práctica es entendida como hermenéutica e instrumental (c.f. Habermas, 1971; Giddens, 1979), entonces se facilita el conceptualizar el cambio endógeno.

Tal interpretación de la práctica introduce por lo menos dos temas al análisis. Primero, si las reglas no sólo se siguen sino además se interpretan, entonces es posible reconocer que diversos actores podrían tener distintas interpretaciones de las mismas normas e instituciones. Esto automáticamente introduce inestabilidad en la reproducción de tales instituciones, dando a entender que si, en cualquier momento, las reglas dominantes reflejan las interpretaciones de los actores más poderosos, entonces si las relaciones de poder cambian, otras interpretaciones podrían convertirse en dominantes. Una ilustración relativamente simple de este último punto sería la Corte Suprema de Justicia de los EE.UU., cuya interpretación de la legislación —en su mayoría un acto de reproducción— puede ocasionar cambios en el significado de las leyes, cambios cuya dirección depende del balance de interpretaciones de los miembros de la Corte. Además, reconocer la práctica como un acto de interpretación destaca que la acción es reflexiva —es decir, los agentes humanos dan significado a las reglas y a su vez tienen la capacidad de reflexionar sobre ellas. Esta reflexión produce el potencial de imaginar alternativas. Estas ideas parecerían concordar con Giddens cuando dice que “la acción es un proceso continuo, un flujo, en el cual el monitoreo reflexivo que el individuo hace es fundamental para controlar el cuerpo que los actores usualmente sostienen durante sus vidas diarias” (Giddens, 1984: 9; nuestro énfasis). Ideas similares informan el concepto de “heterodoxia” de Bourdieu.

La sensibilidad a esta capacidad de imaginar (o “capacidad de aspirar” según Appadurai, 2004) no implica una simple introducción inesperada del voluntarismo, pues por supuesto que hay límites a lo imaginable, y estos límites son establecidos principalmente por las estructuras e instituciones en las que operan los agentes. Sin embargo, en contextos que incluyen incertidumbres, cambio rápido y contradicciones entre diferentes instituciones, o en los que fuerzas externas introducen nuevas ideas (a través de los medios, intervenciones, educación, etc.), es más fácil observar cómo se expande la frontera de lo imaginable.

Si se entiende a las instituciones no solamente en relación a la reflexividad de la práctica, sino también en referencia a las relaciones entre instituciones, se hacen evidentes otros dos posibles orígenes del cambio endógeno (Mahoney y Thelen, 2010). Primero, a menos que conceptualicemos una sociedad totalmente predeterminada, las instituciones no coexistirán en forma perfectamente sinérgica. En otras palabras, habrá tensiones y contradicciones entre distintas instituciones, las que causarán fisuras favorables al cambio y a la agencia humana que infringe algunas de esas reglas. Por ejemplo, dentro de un territorio la institución de tenencia comunitaria de la tierra puede estar en contradicción con las instituciones que gobiernan las concesiones e inversiones de la industria minera, así como con aquellas que regulan el medioambiente (como en Tarija; ver también Sawyer, 2004). O en otros territorios, las normas de género en los mercados laborales pueden estar en oposición con las normas de género en el ámbito doméstico. Mientras que estas contradicciones pueden coexistir a través del tiempo, introducen inestabilidad a las instituciones en cuestión y crean la posibilidad del cambio institucional (o lo que se podría llamar grietas en las estructuras existentes). Así, cual institución debe adaptarse a la otra para resolver o amortiguar las tensiones entre ellas, dependerá de las relaciones de poder que establezcan el significado que será dominante.

Segundo, los agentes humanos participan en, y le dan significado a muchas instituciones al mismo tiempo. Esto hace posible que sus experiencias e interpretaciones de esas instituciones realcen contradicciones entre ellas. Este realce puede ocurrir tanto a nivel personal como colectivo. A cualquier nivel, el que el individuo o la acción colectiva empiecen a romper con ciertas reglas para que concuerden con otras, puede favorecer el cambio institucional. No es necesario que este cambio ocurra mediante “rebeldía” (Gore, 1993). También puede ser un reflejo de los procesos de aprendizaje de agentes quienes, al enfrentarse al aparente fracaso de ciertos arreglos institucionales que garantizan la reproducción, pueden aprender de estas experiencias de manera que los lleven a crear nuevas formas institucionales. Una de las preguntas abiertas relacionadas con la industria del salmón en Chiloé es cuánto en realidad los agentes empresariales aprenderán, serán creativos y rediseñarán las instituciones que regulan la industria, a partir de la reciente y extremadamente costosa crisis ambiental. Preguntas similares surgen en el caso del manejo del agua en O’Higgins. Aunque éstos son casos de un aprendizaje impulsado por una crisis, el aprendizaje a la Schumpeter podría también ser impulsado por la competencia económica. Cuando los agentes económicos compiten, solamente sobrevivirán aquellos que aprenden que necesitan innovar (tecnológicamente, institucionalmente) para seguir siendo competitivos.

El trasfondo de esta discusión es la noción de que la agencia humana no debe ser entendida como “hacer diferente las cosas.” Esta definición excluiría de la noción de agencia a los casos en que la actividad humana reproduce en lugar de cambiar las instituciones. En cambio, la agencia humana reside en “el potencial de hacer y ver las cosas de forma diferente”. El cambio institucional ocurre solamente cuando este potencial se alcanza. Esta idea resuena en parte con la distinción que hace Sen entre el capital humano (los recursos que tienen las personas como resultado de la educación, salud, etc.) y las capacidades (*capabilities*) humanas (la capacidad de las personas de participar de manera significativa y fructífera en el mundo y, a la larga, cambiar algunas de sus partes: Sen, 1997; 1999). Esto entonces requiere establecer cómo se puede alcanzar ese

potencial. Mientras que en términos generales ésta es una pregunta sobre el poder, es importante la conceptualización de los elementos que constituyen ese poder (Nussbaum, 2011).

Una fuente de dicho poder pueden ser las nuevas capacidades y habilidades adquiridas por los actores. Estas capacidades pueden ser de diversos tipos –aptitudes, financieras, contactos, reflexión crítica, etc. Estas capacidades aumentan la habilidad de los actores para reflexionar sobre las reglas existentes, crear alternativas, aplicar esas reflexiones y alternativas a mayor escala que la individual, aliarse con otros actores en los mismos procesos y provocar cambios en las reglas dominantes (ya sea a través del enfrentamiento directo a las reglas y la usurpación de instituciones existentes, añadiendo correcciones a reglas existentes, o instigando cambios lentamente con la diseminación de perspectivas alternas de cómo se deberían gobernar los territorios, etc.). O usando palabras de Thorstein Veblen, si las instituciones tienden a reflejar los “hábitos de pensamiento” dominantes, cuando esos hábitos de pensamiento cambian, la posibilidad del cambio institucional también aumenta (Rutherford, 1984). Veblen sugiere que estos cambios en hábitos de pensamiento son impulsados por cambios en la tecnología (y nuestros casos ofrecen muchos ejemplos al respecto). Esta afirmación puede a su vez ser conectada con la noción de North (2006) de que las reducciones en el costo de la información (reducciones que en muchos casos son resultado de cambios tecnológicos) también pueden aumentar la probabilidad del cambio institucional ya que, en nuestro caso, los agentes en ciertos territorios aprenden de otros territorios y así comienzan a pensar de forma diferente sobre sus opciones institucionales.

Una segunda fuente de poder es discursiva. En esta, la disponibilidad de conjuntos de ideas e imaginaciones alternas puede conferir poder. Pueden provocar el reconocimiento entre actores de la posibilidad de otras opciones (cf. “otro mundo es posible”), y también pueden identificar elementos de arreglos institucionales diferentes. Al mismo tiempo, estos razonamientos también pueden aumentar el poder para convencerse uno mismo y a otros –a través de argumentos o de la acción política– de la validez o necesidad del cambio institucional. En la medida en que estos razonamientos también se ven acompañados por modelos válidos de alternativas institucionales de otros lugares, entonces estos efectos pueden ser aún más fuertes.

Por supuesto que el proponer “fuentes” de poder para el cambio institucional exige preguntar también sobre cuál es el origen y ubicación de dichas fuentes y, una vez más, establecer la distinción (y relación) entre lo endógeno y lo exógeno es importante. Si la agencia humana se conceptualiza como reflexiva e interpretativa, esto crea la posibilidad de la creatividad endógena: nuevas ideas, nuevas aptitudes, nuevas imaginaciones colectivas y nuevos discursos (si no modelos validados) pueden ser creados endógenamente. Al mismo tiempo, es también claramente posible que estos cambios sean impulsados por factores exógenos. Estos factores exógenos pueden ser especialmente importantes dado que los contextos latinoamericanos han sido caracterizados por la distribución desigual de recursos y capacidades dentro de los territorios, y por la existencia de instituciones territoriales y supraterritoriales represivas que han limitado la posibilidad de ejercer agencia. Justamente, como insistiría Sen (1999), el ejercicio de agencia también depende de la existencia de ciertas libertades que a menudo han sido denegadas –o que, por lo menos, están disponibles de manera muy desigual– en América Latina.

## 2.4. Grados de institucionalización y fuentes de cambio

Cada una de las tradiciones institucionales a las que nos hemos referido en las secciones anteriores sugiere cuán profundamente arraigadas pueden estar muchas instituciones. Esto podría ser debido a que los agentes humanos cuyas acciones las reproducen, las han dado tan por sentadas en tal grado que han sido destinadas a una forma de aceptación inconsciente (el *habitus* de Bourdieu, las condiciones de acción no reconocidas de Giddens). También podría ser debido a las relaciones de poder heredadas y construidas a lo largo de la historia, como las enfatizadas por los institucionalistas históricos y sus argumentos de dependencia de trayectorias (*path dependence*), las que son muy resistentes al cambio. La economía política latinoamericana revela muchas de dichas relaciones (De Ferranti et al., 2004). La naturaleza profundamente arraigada de las instituciones también podría ser explicada por los estados de equilibrio enfatizados por las teorías de elección racional aplicadas a la formación y estabilidad de las instituciones; efectivamente, mientras estos equilibrios más satisfagan una gama de intereses poderosos, más estables serán. Cuando la cientista política Terry Karl señala que las distorsiones institucionales y políticas que han surgido en las economías que dependen de los minerales “no pueden deshacerse sin un enorme esfuerzo coordinado entre todas las partes interesadas” (Karl, 2007: 258), ella fácilmente podría haber estado hablando sobre las instituciones existentes bajo una gama de diversas condiciones económicas.

La cita de Karl es interesante también porque, si se la combina con las observaciones de Mahoney y Thelen mencionadas anteriormente, la implicación es que tanto la persistencia institucional como el cambio institucional requieren una acción importante y coordinada (a pesar de que, según Giddens y Bourdieu, la persistencia es en gran parte resultado de formas inconscientes de coordinación). En la medida en que nuestro interés radica en los territorios que avanzan en crecimiento, inclusión y sostenibilidad, nuestro énfasis está puesto en la acción coordinada que fomenta formas de cambio institucional que llevan a los territorios a escapar de la dependencia histórica de trayectorias en que no se mejora la pobreza, el crecimiento, la desigualdad y/o la calidad ambiental. La literatura señala las diferentes formas que podría tomar esta acción coordinada, pero son tres las que parecen ser especialmente importantes para teorizar sobre cómo podría ocurrir este cambio institucional: movilización social, coaliciones y redes políticas (Bebbington et al., 2008; Hall, 2010). En la práctica hay coincidencias importantes entre estas tres formas.

La función que desempeña la movilización social –y la política contenciosa en general– en el cambio institucional ha sido bien documentada. El trabajo de Tilly es especialmente importante pues ahonda en esta relación durante el largo curso de la historia europea (Tilly, 1992, 1998, 2004). El conflicto –aunque también la guerra (cf. North et al., 2009)– aparece como un factor importante en el surgimiento de la democracia (en el lenguaje de Tilly) y de los órdenes sociales de acceso abierto (en términos de North et al.). Mahoney y Thelen (2010) hacen referencia a un fenómeno similar en su discusión de agentes “insurreccionales” como una fuente potencial del cambio institucional endógeno. Aunque no todos los aspectos de los argumentos de estos autores son iguales, cada uno resalta el papel que desempeña la contención (expresada ya sea físicamente o a través de la política de grandes números) en el cambio institucional. Sin embargo, nunca la relación es lineal, lo cual implica que el análisis también debe darle seguimiento a las

variables que median el efecto de la fuerza sobre las instituciones, aumentando, aminorando o traduciendo las maneras a través de las cuales las demandas expresadas por la fuerza se manifiestan como nuevos modelos institucionales.

Las explicaciones de cómo ocurre esta movilización varían en la literatura, aunque tres grupos de factores tienen importancia recurrente: los cambios en la estructura de oportunidades políticas y cómo éstas crean nuevas posibilidades para la expresión política movilizada; los cambios en los recursos (financieros, informativos, humanos, etc.) que los actores pueden movilizar, y; el papel del discurso en la demarcación de identidades alrededor de las cuales la gente se puede organizar y expresar demandas políticas colectivas (Crossley, 2000).

Una variante del tema de la movilización se expresa en versiones que enfatizan el rol de las coaliciones. Si “la premisa [general] es que el cambio institucional se entiende mejor al integrar el análisis de coaliciones con el institucional” (Hall, 2010: 207), entonces en el caso de las dinámicas territoriales rurales la premisa sería que este ejercicio se llevaría a cabo de manera explícita en el espacio, entendiendo (especialmente) la formación endógena de una coalición, sus interacciones con los actores y coaliciones exógenas, y la posibilidad de que se puedan formar coaliciones que combinen actores endógenos y exógenos. Algunos enfoques de análisis de coaliciones las fijan, en práctica, como un proceso paralelo de formación institucional (Hall, 2010). Es decir, que si las instituciones existentes reflejan los equilibrios del esfuerzo coordinado de los intereses que apoyan a dichas instituciones, entonces las nuevas instituciones reflejarían los resultados del trabajo coordinado de un grupo diferente de intereses, creado por la coalición que promueve el cambio institucional. Otras versiones interpretarían a las coaliciones en términos discursivos y de identidad, enfatizando hasta qué punto el discurso (una serie de ideas, imaginaciones colectivas y aspiraciones) es condición para la existencia de una coalición, dándole identidad y visión y ayudándola a nacer al proveer de un eje alrededor del cual varios actores se reúnen, perciben la alineación de sus intereses, y actúan de manera colectiva (Hajer, 1995; Birner et al., 2011). Otras perspectivas (Flora et al., 2006) son más instrumentales y se enfocan en cómo las coaliciones sirven para abogar por el cambio.

No existe una relación necesaria entre la formación de una coalición y las dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión y sustentabilidad (Hall 2010). Las coaliciones también surgen para hacer avanzar intereses que ya son dominantes y que, como veremos más adelante, en la mayoría de los casos no contribuyen al crecimiento con inclusión y sustentabilidad. A veces estas coaliciones buscan nuevas oportunidades (minería, industria, etc.), y a veces defienden instituciones y grupos predominantes, de las amenazas que surgen con el cambio histórico. La implicación es que es más probable que ocurran dinámicas de crecimiento con inclusión y sustentabilidad cuando surgen coaliciones que las impulsan. Este surgimiento puede suceder en dos formas por lo menos. En algunos casos, estas coaliciones emergentes que abogan por el crecimiento con inclusión y sustentabilidad, toman el lugar de otras que están tratando de impulsar diferentes visiones de desarrollo territorial. En otros casos, el proceso puede incluir procesos de aprendizaje y cálculo gradual dentro de una coalición, haciendo que la coalición misma empiece a apreciar la necesidad de un cambio institucional y lentamente cambie sus propios

discursos sobre la gobernanza del desarrollo territorial (c.f. Acemoglu y Robinson, 2006; y en términos más generales, trabajos sobre aprendizaje social – Social Learning Group et al., 2001).

Una explicación de la función de las coaliciones en el surgimiento de dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión y sustentabilidad, tendría que incluir una comprensión de las coaliciones. Quizás de mayor importancia, la explicación que se dé sobre una coalición debe responder a la pregunta de cómo ella resuelve los desafíos de acción colectiva, los cuales son por lo menos tan difíciles para las coaliciones como para los movimientos sociales. Muchos de los conceptos necesarios para explicar cómo surgen los movimientos son relevantes para explicar el surgimiento de las coaliciones. ¿Cómo surgen las coaliciones si las estructuras de incentivos establecen que las ganancias netas potenciales de formar una coalición son mayores para ciertos actores que para otros (en formas que varían en base al género, clase, generación, etnia, etc.)? ¿Cómo movilizan las coaliciones los recursos necesarios para mantener viva a la coalición? ¿De qué manera los actores dentro de una coalición negocian el cambio institucional que demandarán de manera colectiva si las diversas alternativas territoriales-institucionales implican diferentes distribuciones de costos y beneficios entre los actores (Hall, 2010)? En el caso de coaliciones que reúnen a actores territoriales y extraterritoriales, ¿cómo se negocian los compromisos colectivos del territorio? Por último, si “igualdad” y “sostenibilidad” son construcciones culturales en lugar de valores absolutos (Humphreys Bebbington y Bebbington, 2010), ¿cómo los actores que son parte de una coalición establecen conceptos compartidos de igualdad y sostenibilidad al que los llevará el cambio institucional que demandan?

Estas preguntas indican que un análisis adecuado del surgimiento de las coaliciones territoriales debe abordar temas de incentivos, cuestiones de identidad e ideas, y un examen detallado de los diversos actores que forman la coalición. En la medida en que los incentivos son percibidos por los actores con base en las ideas que ellos tienen sobre lo que es justo y sobre los derechos, costos y beneficios, y dado que estas ideas podrían no ser iguales para todos los miembros de la coalición, entonces los factores de identidad, ideas y dinámicas intra-coalición, son más importantes que los incentivos para explicar el surgimiento y el desempeño de las coaliciones. Como señala Hall: “la política de ideas es intrínseca, no un epifenómeno, a los procesos de formación de coaliciones que sostienen el cambio institucional” (Hall, 2010: 213).

La función central de las ideas nos lleva al tercer vehículo social a través del cual el cambio institucional territorial podría ocurrir: la operación de comunidades epistémicas. Las comunidades epistémicas son mejor explicadas como “...una red de profesionales con experiencia y competencia reconocidos en un campo específico y que afirma tener conocimientos relevantes de política dentro de ese campo o área” (Haas, 1992:3) Las comunidades epistémicas pueden desempeñar un papel importante en demarcar “modelos viables” de nuevas instituciones, al igual que en la creación de ideas centrales alrededor de las cuales las coaliciones y movimientos pueden nacer. También podrían contribuir a las identidades que pueden derivarse de estas ideas. Un ejemplo latinoamericano de este concepto podrían ser las redes políticas, intelectuales y tecnocráticas que han trabajado durante años en los territorios indígenas. Los productos de estas redes están encarnados no solamente en las investigaciones, leyes y regulaciones relacionadas con los

territorios indígenas, sino también en los procesos de formación de identidades territoriales y de demandas políticas indígenas que caracterizan a varios de los territorios estudiados en el programa Dinámicas Territoriales Rurales.

Otro ejemplo podrían ser las redes políticas, intelectuales y tecnocráticas que han trabajado durante años con mujeres y con temas feministas y de género. Los productos de estas redes están encarnados no solamente en las investigaciones, leyes y regulaciones relacionadas los derechos de mujeres y la inclusión de género, sino también en los procesos de formación de identidades territoriales y de demandas políticas que han caracterizado a numerosos movimientos feministas y de mujeres a través de América Latina (Deere y León, 2001), y que—notablemente—no se destacan en ningún de los territorios estudiados en el programa Dinámicas Territoriales Rurales.

Estas comunidades epistémicas pueden servir como agentes de cambio institucional territorial, ya que de manera “subversiva” (usando el lenguaje de Mahoney y Thelen) siembran ideas y conceptos en las discusiones políticas y públicas, que son lo suficientemente persuasivas como para apoyar cambios institucionales dentro del territorio. Esto a su vez requiere una explicación de qué hace que nuevas ideas sean convincentes a favor del cambio institucional, tomando en cuenta que ello sucede en contextos caracterizados por asimetrías de poder en las que los más poderosos tienen preferencias claras por ciertas ideas. Esta capacidad de persuasión podría nacer de cambios palpables en el territorio (p. ej. crisis ambientales, aumento en la frecuencia de conflictos, aumento en el desempleo, etc.) que debilitan la cohesión de las ideas anteriormente predominantes; la llegada de información desde afuera del territorio que añade credibilidad a un nuevo grupo de ideas (c.f. North, 2006); o, un cambio en los cálculos de la elite relacionados con formas de gobernanza que mejor satisfacen sus intereses (Tilly, 1992; Acemoglu y Robinson, 2006; Boix, 2008). Más a menudo, estas ideas ganan influencia cuando son asumidas por movimientos y coaliciones. En esta cadena causal, las redes epistémicas funcionan como fuentes de ideas, modelos, conceptos y propuestas que tienen un efecto material en las dinámicas territoriales no solamente a través de la persuasión de la idea misma, pero a través del poder que adquiere la idea gracias a la coalición o movimiento que la adopta.

Mientras que la noción de Haas de comunidades epistémicas se enfoca en ciertas redes de profesionales cuyas ideas ayudan a demarcar debates políticos, este proceso de demarcación de discursos y de creación de políticas usualmente incluyen actores con identidades distintas a los de los integrantes de la comunidad epistémica: políticos, líderes cívicos y de los movimientos sociales, empresarios, emprendedores políticos, burócratas, etc. (c.f. Fox, 1996). Estas redes políticas más amplias y sus conexiones (o afiliación) a coaliciones y comunidades epistémicas parecen desempeñar papeles importantes en los procesos de arraigo y cambio institucional en varios territorios que forman parte de este programa.

Teóricamente, estas observaciones suponen que una versión adecuada de los cambios en las dinámicas territoriales derivados del conflicto debe explicar la manera en que estos movimientos, coaliciones y redes políticas surgen en primera instancia, cómo se articulan al orden institucional existente, y cómo se convierten en los resultados que finalmente producen. La parte central de esta explicación debe ser una interpretación de cómo los incentivos, ideas e identidades influyen

en el surgimiento tanto de actores que promueven el cambio territorial, como de los modelos de nuevas instituciones territoriales que sustentan dicho cambio. Estas interpretaciones deben además explicar por qué lo anterior sucede en ciertos territorios y no en otros.

## 2.5. Fuentes exógenas del cambio institucional

Aunque la discusión de la sección anterior se basa en una reflexión sobre las fuentes endógenas del cambio institucional, muchos de los ejemplos usados demuestran que los procesos de cambio generalmente incluyen orígenes endógenos y exógenos, tanto en relación al territorio (es decir, factores que existen fuera del territorio) como a la institución (factores que existen más allá de la institución en cuestión). Nuestro punto de partida, el marco de RGP+territorialidad de Bridge (2008), da por sentado el efecto de los factores exógenos tanto para estabilizar como para cambiar las dinámicas territoriales existentes. También lleva a la noción de que la coproducción es parte central de nuestro “problema explicativo” en dos sentidos. Primero, los territorios y las redes globales de producción (que enlazan a los territorios) son coproductos unos de las otras; y segundo, las instituciones dentro/fuera de los territorios coproducen instituciones fuera/dentro de los territorios. En particular, el enfoque de RGP propone que las instituciones económicas y de mercado que existen fuera del territorio, son críticas en la creación de instituciones dentro del territorio. El enfoque de las RGP también explica que las coaliciones económicas extraterritoriales pueden interactuar con los territorios para cambiar los valores relativos de los recursos del propio territorio y así afectar a las instituciones. Los territorios estudiados en nuestro programa ofrecen numerosos ejemplos: en Chiloé la introducción del cultivo del salmón cambió el valor del borde costero, de la mano de cambios profundos en las reglas de concesiones marítimas; en el sector del secano (temporal) de O’Higgins el agua del subsuelo se valorizó exponencialmente con el arribo de empresas olivícolas, frutícolas y vitivinícolas, lo que fue posible gracias a un marco regulatorio que liberaliza el acceso del recurso; en Chontales la tierra aumenta su valor con el despegue del sector lácteo y con las reformas legales de la contra-reforma agraria; en Yucatán los recursos empleados en la agricultura pierden terreno con el desplome del cultivo e industria del henequén, lo que sucede en el marco de las reformas neoliberales de inicios de fines del siglo pasado. Mientras que a una u otra escala puede tener más poder causal (y, en general, pareciera ser la escala extraterritorial), la coproducción está a la orden del día.

Muchos de los orígenes del cambio institucional mencionados anteriormente combinan lo territorial y lo extraterritorial. Las comunidades epistémicas y las redes políticas que ayudan a cambiar instituciones territoriales que se daban por sentadas, típicamente combinan actores dentro y fuera del territorio en cuestión, y casi siempre combinan ideas y discursos que nacen fuera y dentro del territorio. Los estudios sobre movimientos sociales y desarrollo territorial que anteceden al actual programa (Abramovay et al., 2008; Bebbington et al., 2008; Ospina et al., 2008) también resaltaron las maneras en que los actores extraterritoriales formaron parte de los movimientos sociales que afectaron el desarrollo territorial rural, desde el sur de Brasil hasta el norte de Ecuador. De manera muy similar, las coaliciones sociales que buscan mantener o cambiar instituciones territoriales también unen a actores que reflejan varios grados de territorialidad y extraterritorialidad. Finalmente, algunas de las fuentes de agencia humana mencionadas en

las discusiones anteriores también asumen el papel de los actores extraterritoriales, ya sean del Estado (p. ej. programas educativos), del mercado (nuevas empresas) o de la sociedad (intervenciones no gubernamentales).

En esta combinación de lo endógeno y lo exógeno en procesos de cambio institucional, es posible que la naturaleza de las relaciones involucradas sea de gran importancia. Por ejemplo, la investigación sobre movimientos sociales que antecede el programa, sugirió que los efectos de estos movimientos en el cambio institucional podrían depender de las relaciones de poder dentro de las coaliciones y de los movimientos que incluían actores globales y locales, así como dentro los territorios en los que el movimiento estaba operando (Bebbington et al., 2008). Ciertos tipos de relaciones internas en los movimientos parecen más dadas a fomentar cambios institucionales de “acceso abierto” (North et al., 2009), más democratizadores de la sociedad territorial (Abramovay et al., 2008). Esa investigación también indicó que actores internacionales de la sociedad civil, jugaron un papel importante en el cambio de dinámica en territorios donde operaban poderosos actores económicos y políticos extraterritoriales (Bebbington et al., 2008), una conclusión que concuerda con las posiciones más generales presentadas por Keck y Sikkink (1998). Sin embargo, la pregunta es si existen secuencias en dichos procesos, es decir, si acaso los (f)actores exógenos son más importantes en ciertos elementos del cambio institucional, y los (f)actores endógenos en otros. En otro contexto (las políticas del manejo del agua en Brasil), Hochstetler (2002) ha concluido que aunque los actores internacionales podrían ser de crítica importancia en la apertura de espacio para el cambio institucional, los actores territoriales son mucho más importantes para asegurar y dar forma al cambio que efectivamente ocurre dentro del territorio, así como para determinar su viabilidad y sostenibilidad. Hochstetler y Keck (2007) han ofrecido un argumento similar para el surgimiento en Brasil de la regulación ambiental en general. Estas preguntas sobre la función y secuencia de lo exógeno y lo endógeno en el cambio institucional territorial, siguen abiertas y no han sido resueltas por el programa, aunque no haya duda de que se trata de un elemento importante. Por ende, no es suficiente decir simplemente que las coaliciones y los movimientos sociales son importantes para el cambio institucional territorial, sin también analizar la composición interna de estas coaliciones y movimientos y preguntar de qué forma dicha composición afecta la manera en que influyen en el cambio institucional en los territorios.

Si se entiende a las instituciones como equilibrios relacionados como causa y efecto con las relaciones de poder, entonces esta función recurrente de lo exógeno no es sorpresa. No obstante el potencial de la agencia humana, endógena y reflexiva, las relaciones de poder dentro de los territorios a menudo pueden ser tan asimétricas que solamente serán perturbadas cuando nuevas fuerzas exógenas afecten los equilibrios existentes. El pasado histórico de América Latina deja claro que los factores exógenos han desempeñado una función central para explicar tanto la dependencia de trayectoria (path dependency) de los territorios, como el cambio institucional (Cooper et al., 1993). Teóricamente esto significa que una explicación adecuada del surgimiento de dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental, tiene que considerar estas dinámicas dentro de una concepción de relaciones a escala que enfatice los efectos de las corrientes, redes y actores extraterritoriales en la construcción del territorio.

## 2.6. El Estado

Las teorías institucionales presentadas anteriormente sugieren maneras de conceptualizar el lugar que ocupan el Estado y el gobierno en las dinámicas territoriales. A un nivel, el Estado puede ser considerado como un conjunto consolidado de instituciones especialmente resistentes al cambio. Algunas de estas instituciones están tan profundamente consolidadas y rutinizadas, que las podríamos asimilar a estructuras. Igualmente, como en la teoría institucional, tanto las instituciones estatales consolidadas como las que no lo están, están sujetas al cambio a través de combinaciones de (f)actores endógenos y exógenos. Las estructuras más profundamente consolidadas podrían cambiar solamente bajo una influencia exógena importante o como resultado de procesos endógenos interrelacionados que culminen en algo similar a un cambio revolucionario o a una contienda o disputa sostenida (Skocpol, 1979; Tilly, 2004).

Si el Estado es una red de instituciones consolidadas, entonces el gobierno podría ser considerado como una coalición particular que hereda estas instituciones consolidadas al mismo tiempo que busca alterar algunas de ellas de manera que se alineen con los intereses e ideas generales de la coalición, al igual que con los pactos que existen entre los actores dentro de dicha coalición. Mientras la coalición gobernante se dedica a implementar su agenda institucional, también tiene que lidiar con las organizaciones que constituyen la burocracia estatal al igual que las formas de coalición que existen más allá de los límites formales del gobierno. En algunos casos esta coalición puede operar en base a pactos relativamente frágiles (complicando la posibilidad de un cambio institucional profundo y coherente). En otras situaciones estos pactos pueden estar más consolidados ya sea por la disciplina dentro de la coalición y/o porque los actores dentro de la misma comparten verdaderamente un discurso.

Considerados de esta forma, ni el Estado ni el gobierno son monolíticos. Por su parte, el Estado existe como un palimpsesto de instituciones y formas organizativas creadas por diversas coaliciones gobernantes en varios momentos, y algunas de las cuales son erradicadas a lo largo del tiempo. Ciertas instituciones estatales más arraigadas –como la Constitución o las leyes– podrían dificultar el cambio de instituciones, requiriendo niveles de unidad en la coalición difíciles de alcanzar (por ejemplo, a través de reglas de quórum calificado en el Congreso para la dictación de ciertos tipos de leyes). Es por lo tanto probable que distintas instituciones estatales den señales en diferentes direcciones en un mismo momento, y que diferentes coaliciones, tanto dentro como fuera del gobierno, se apoyen en aquellas instituciones que consideran más favorables a sus intereses e ideas. Por ejemplo, algunas coaliciones pueden apelar a las leyes ambientales, otras a las leyes de propiedad, algunas a instituciones que favorecen la inversión desregulada, y otras a las oficinas de defensoría de derechos humanos. El gobierno también será menos monolítico no solamente debido a las diferencias dentro de la coalición gobernante, sino también porque esa coalición tiene que involucrarse con la burocracia –lejana a una estructura altamente unitaria– a través de la cual opera el gobierno. De nuevo, los estudios del programa en los territorios ofrecen numerosos ejemplos de cómo en un mismo momento diferentes agencias del Estado y distintos actores de la coalición gobernante, apoyan distintos objetivos del desarrollo territorial y para ello establecen alianzas o al menos relaciones con distintos actores dentro y fuera del territorio. Nuestros estudios también demuestran que el campo para este tipo de conductas es

mayor cuanto más desiguales sean los actores y las estructuras y más discrecionales y arbitrarios sean los procedimientos y actos del gobierno y de los agentes del Estado.

Otra implicancia de las teorías institucionales mencionadas anteriormente es que las instituciones del Estado solo existen a través de la práctica. Es decir, el Estado se practica y no puede existir más allá de la práctica. Como un ejemplo extremo, si todos los policías dejaran de trabajar, no existiría una fuerza policiaca y las ideas del orden público (y corrupción) que damos por sentadas se verían profundamente alteradas. Esto significa que, por ejemplo, aunque los *términos* “Estado local” o “regional/provincial” pueden ser constantes a lo largo del país, la *naturaleza real* de estas expresiones del Estado va a variar enormemente de acuerdo a su práctica. Esta idea es parte central del argumento de Judith Tandler (1997) sobre el buen gobierno en Brasil, específicamente que la experiencia diaria del Estado, al igual que sus efectos en el desarrollo, dependían de la práctica. Por lo tanto, los cambios en la práctica permitieron experiencias y resultados muy diferentes al comparar distintos servicios públicos en Ceará, desde aquellos relacionados con salud materna hasta los responsables del apoyo al desarrollo de pequeñas empresas. Ideas similares son empleadas por Ferguson y Gupta (2002), quienes exploran cómo las instituciones estatales cotidianas se hacen presentes a través de las prácticas de los burócratas de primera línea. Arun Agrawal (2005) analiza cómo la formación de nuevas instituciones para el manejo de los bosques, puede cambiar las prácticas de manera que fomentan el surgimiento de nuevas subjetividades ambientales. En resumen, las instituciones y la práctica co-producen en el ámbito del Estado al igual que de la sociedad.

Este enfoque sobre el Estado implica que incluso si en la práctica diaria el Estado existe principalmente como una serie de instituciones que damos por sentadas, analíticamente no deberíamos aceptar tal conclusión. De igual manera, el gobierno debe considerarse una coalición de la misma forma que lo son las redes de actores que buscan imponer sus perspectivas en las dinámicas de desarrollo de los territorios. La diferencia, por supuesto, reside en el poder asociado al Estado y al gobierno; esta es una diferencia extremadamente importante. Las instituciones que forman el Estado tienen un poder particular porque son tan dadas por sentadas por los actores y porque están ligadas a tantas otras instituciones. Las coaliciones en el gobierno cuentan con un poder especial porque tienen un acceso privilegiado a estas instituciones. Entre otros, este poder le da a las coaliciones gobernantes cierta capacidad para dirigir el desarrollo, ya sea a través de las intervenciones activas propuestas por el pensamiento desarrollista estatal, o a través de retraimientos activos propios de las ideas neoliberales, o a través de mezclas heterodoxas de desarrollismo y neoliberalización.

### 3. Metodología

Como ya se indicó en la introducción, las preguntas que guiaron el programa han sido las siguientes:

- ¿Existen en América Latina territorios rurales que estén creciendo económicamente con inclusión social y con sustentabilidad ambiental?
- ¿Qué factores determinan las dinámicas territoriales exitosas, es decir, aquellas que han resultado en crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental?
- ¿Qué se puede hacer desde la política pública pero también desde otros espacios de acción pública, para estimular y promover este tipo de dinámicas territoriales?

#### Recuadro 1. Territorio y Dinámica Territorial

Para el programa un territorio es un espacio con identidad socialmente construida (Schejtman y Berdegú, 2003). Esta definición tiene la particularidad de poner el acento en los procesos sociales, económicos, culturales, históricos que dan forma y sentido al territorio, en contraposición con otras definiciones que tienen un contenido técnico o normativo, es decir, que definen al territorio en función de una o más variables técnicas de interés del analista, o de los objetivos y necesidades de alguna política pública. La definición de Schejtman y Berdegú, se refiere a los territorios “realmente existentes”, a espacios que son reconocidos como unidades funcionales por los propios habitantes y por otros agentes, que tienen sentido para la vida cotidiana de las personas y para el funcionamiento de las organizaciones y las empresas.

Sin embargo, la definición de Schejtman y Berdegú no es fácil de operacionalizar, sobre todo para un análisis basado en datos cuantitativos ya organizados según unidades geográficas pre-definidas. Por ello, se optó por una metodología de aproximaciones sucesivas. Para responder a la primera pregunta de investigación – una tarea basada en un análisis cuantitativo - se trabajó en base a unidades espaciales administrativas (municipios, cantones etc.). Luego, para pasar a la segunda pregunta, la identificación de los territorios comenzó con la selección de un grupo de municipios contiguos que tuvieran un mismo tipo de dinámica de cambio de indicadores de ingreso/consumo, pobreza y distribución de ingreso/consumo. Los conjuntos de municipios candidatos fueron visitados para determinar si se trataba solamente de agregados de municipios fruto de una coincidencia en el análisis estadístico, o si efectivamente se estaba en presencia de un territorio entendido como un espacio con un grado razonable de identidad socialmente construida.

Luego de identificar estas aglomeraciones de municipios con trayectorias similares, para fines operacionales se optó definir el territorio con base en un número acotado de criterios:

- Escala geográfica: un territorio a ser estudiado se ubica entre las grandes regiones políticas o económicas (i.e. el noreste de Brasil o el Bajío Mexicano) y las pequeñas comunidades locales. Un territorio en principio debiera incluir dos o más municipalidades.
- Escala política: un territorio debería ser suficientemente grande como para ser relevante para los tomadores de decisiones. Es decir tienen masa crítica suficiente desde el punto de vista económico, social y político lo que le permitiría la posibilidad de un desarrollo sostenible.
- Identidad: La población local debe poder reconocer el territorio. En otras palabras los límites del territorio deberían tener sentido para sus pobladores.
- Vínculos con un núcleo urbano: Los territorios a ser estudiados debían incluir uno o más núcleos urbanos significativos, en la medida que las relaciones urbano-rurales son un elemento central de la forma cómo las relaciones sociales y económicas se organizan en el espacio.
- Diversidad de actores sociales: Debido a la naturaleza de las preguntas de investigación los territorios deben incluir diferentes actores sociales. Áreas extremadamente homogéneas en términos de estructura social fueron consideradas de poco interés para efectos de la investigación.
- Unidades político-administrativas: Los procesos ligados al diseño e implementación de políticas públicas están restringidos por las jerarquías de las autoridades políticas y administrativas y las unidades espaciales en los que cada una operan. Los límites de los territorios deben conciliarse con las divisiones político-administrativas relevantes.

Hacia el término del programa hemos encontrado una aproximación para operacionalizar el concepto de territorio de Schejtman y Berdegué. Las unidades operacionales son territorios funcionales. Un territorio funcional es el espacio definido por uno o más municipios contiguos, dentro del cual sus habitantes, organizaciones y empresas realizan la mayor frecuencia de sus interacciones económicas y sociales cotidianas (Berdegué et al., 2011b). La funcionalidad del territorio puede constituirse a través de varios mecanismos, incluyendo: mercados laborales, mercados de bienes o servicios, redes sociales, identidad étnica o cultural, y, también, organización político-administrativa del Estado que crea espacios de servicios públicos. El método empleado para definir y delimitar territorios funcionales, se basa en el trabajo original de Tolbert y Killian (1987).

El segundo concepto clave del programa es el de dinámicas territoriales, las que definimos como procesos de cambio en las estructuras económicas, sociales y ambientales de los territorios, y en los marcos institucionales que le dan sustento, así como los cambios concomitantes en indicadores de desarrollo (crecimiento, inclusión social y sostenibilidad ambiental).

Para responder a estas preguntas, se formó una red de más de 50 organizaciones públicas y privadas que realizaron estudios e interactuaron con actores y decisores en iniciativas de desarrollo territorial y en procesos de incidencia política en 11 países de América Latina<sup>4</sup>.

Siguiendo el argumento del marco conceptual, el programa partió de la hipótesis de que las relaciones entre actores sociales, instituciones y activos en los territorios, determinan las dinámicas de desarrollo territorial y sus efectos en términos de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental (Rimisp, 2008). Más específicamente, postulamos que los territorios con dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental, serían aquellos donde los actores sociales han construido instituciones que favorecen determinadas distribuciones y usos de los activos tangibles e intangibles.

La hipótesis central del programa es que las dinámicas territoriales están determinadas por las relaciones entre actores sociales, estructuras, instituciones y activos. Son las diversas combinaciones de estos factores las que generan distintas trayectorias de desarrollo, por lo que es insuficiente analizar los factores claves uno a uno. El programa reconoce que una parte importante de la explicación de las dinámicas que se observan en los territorios rurales de América Latina se encuentra en su historia, en la manera como se reproducen las estructuras y la manera particular como actores sociales en el territorio generan agencia para impulsar cambios institucionales para incidir en la dirección y contenido de los procesos de desarrollo.

Debido a la necesidad de estudiar la historia de los territorios y la necesidad de entender cómo interactúan los distintos factores explicativos, la posibilidad de acercarnos a una explicación causal de los fenómenos bajo estudio es obviamente limitada. El uso de métodos experimentales no es posible para enfrentar las preguntas de investigación que aquí se plantean, en la medida que no es posible manipular el pasado para construir un contra-factual relevante.

Allí donde ha sido posible, los estudios han aprovechado la existencia de experimentos naturales en la historia de los territorios (Diamond and Robinson, 2010) para comparar territorios que son similares en muchos sentidos pero difieren en una o más características que uno pretende estudiar, o comparar las trayectorias de un territorio antes y después de un evento exógeno para entender como ese evento tiene efectos sobre las dinámicas del territorio. Por ejemplo, entre los territorios que estudiamos, incluimos dos del nordeste brasileño (Jiquiriçá y Cariri) que comparten muchas características, pero difieren de manera importante en la estructura de la propiedad rural: el primero ha tenido una presencia significativa de la agricultura familiar comercial, mientras que en el segundo dominaba hasta hace poco el viejo latifundio. Establecida la comparación entre ambos territorios es posible, por ejemplo, discutir cómo interactúan las transferencias gubernamentales de ingresos en ambos entornos y utilizar el marco analítico para darle fuerza causal a los hallazgos identificados.

Analizar las dinámicas de un territorio antes y después de un evento exógeno también permite construir narrativas que tienen mayor poder explicativo. El estudio de las dinámicas territoriales antes y después de la aparición del boom salmonero o antes y después de la debacle temporal (2007-2010) que trajo la aparición del virus ISA en Chiloé, Chile, es un ejemplo de esta

---

4 Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú

aproximación metodológica. También se inscribe en esta opción metodológica el estudio de las dinámicas rurales en Yucatán antes y después del retiro de los apoyos a la producción de fibra vegetal de henequén o los efectos diferenciados que ha tenido la reforma y contra reforma agraria en Nicaragua sobre la recomposición de medianos y grandes productores agrarios.

Dado lo anterior, optamos por hacer uso de la metodología de narrativas analíticas (Bates et al. 2000, Rodrik, 2003). Las narrativas analíticas investigan la evolución de casos particulares a partir de un modelo conceptual. Del conjunto de casos se identifican los elementos que parecen ser estables y generalizables, los que constituyen una hipótesis que se busca poner a prueba a partir del análisis de otros casos que no hayan formado parte del conjunto inicial que dio origen a la hipótesis. La idea central de esta aproximación metodológica es que en todo momento la hipótesis se enfrenta con narrativas alternativas que pudieran dar lugar a las dinámicas observadas lo que permite, triangulando información cuantitativa y cualitativa, progresivamente aumentar o reducir la plausibilidad de la hipótesis inicial.

Así frente al reto de las preguntas centrales del programa, se ha optado por triangular información cuantitativa y cualitativa para poner a prueba las narrativas consistentes hipotetizadas, antes que acomodar las preguntas para adecuarlas a metodologías eventualmente más robustas, con alta validez interna pero reducida validez externa (Deaton, 2009), las que serían incapaces de enfrentar las grandes preguntas que las políticas de desarrollo rural reclaman ser abordadas.

### 3.1. Método de trabajo

El programa adoptó una estrategia de aproximaciones sucesivas para responder las tres preguntas de investigación. La primera etapa correspondió a un análisis de los cambios en el ingreso o el consumo per cápita, la incidencia de pobreza, y la distribución del ingreso o del consumo per cápita, en el período entre los dos últimos censos de población de cada país. El análisis se hizo para cada uno de 10 mil municipios, usando microdatos de 400 millones de personas, en 11 países y, en cada uno de ellos, en dos momentos en el tiempo. En todos los países se usó el mismo método (Estimación de Áreas Pequeñas; Elbers et al. 2003; Elbers y Lanjouw 2012) y del mismo tipo de fuentes (censos nacionales de población y encuestas nacionales de hogares que incluyen mediciones de ingreso o consumo), con excepción del estudio de Brasil (Favareto y Abramovay, 2012) que se basó en mediciones directas del ingreso de los hogares contenidas en los Censos demográficos de dicho país. Este trabajo se ha publicado recientemente en un libro que contiene una síntesis de esta investigación, los estudios nacionales y una detallada explicación del método empleado (Modrego y Berdegué, 2012).

La segunda etapa constó de cuatro proyectos exploratorios que estudiaron dinámicas de territorios específicos en Santo Tomás, Chontales, Nicaragua (Gómez y Ravnborg, 2012); Tungurahua, Ecuador (Ospina et al., 2011, 2012a); Cuatro Lagunas, Cusco, Perú (Escobal et al., 2012b) y Chiloé, Chile (Ramírez et al., 2012). Estos proyectos comenzaron a mediados del 2008 y terminaron a fines del 2009. En estos proyectos se probaron y ajustaron las preguntas de investigación, las hipótesis, los métodos y se construyó el sistema de colaboración inter-proyectos.

La tercera etapa en la estrategia de aproximaciones sucesivas a las preguntas del programa, fue el desarrollo de 16 estudios de caso en igual número de territorios en los 11 países, los que se iniciaron hacia mediados del 2009 y concluyeron a fines del 2010.

A mediados del 2009 ya era muy evidente que el programa tenía una debilidad en su capacidad de abordar los sistemas de género en las dinámicas territoriales rurales, especialmente si nuestro interés consistía en analizar los sistemas de género como determinantes y no solo como efectos de las dinámicas territoriales. El programa se abocó a buscar una experta o un experto que pudiera liderar una iniciativa especial en este tema. A inicios del 2010 se formó un grupo de trabajo *ad hoc* sobre sistemas de género y dinámicas territoriales rurales, en el que participaron cinco equipos nacionales y profesores y estudiantes de postgrado de la Universidad de Lund. Este grupo elaboró un marco conceptual y metodológico preliminar, el que fue presentando y discutido con el resto de la red (Paulson et al., 2011). A partir de mediados del 2010, los equipos integrantes del grupo de trabajo realizaron investigaciones complementarias en los mismos territorios en que se estaban realizando los estudios de caso<sup>5</sup>; además de las publicaciones del programa, se escribieron cinco tesis de maestría de los jóvenes que participaron en esta etapa del grupo de trabajo. Estos estudios aplicaron métodos y categorías de investigación diseñados para reducir los sesgos de género y para generar datos más objetivos y específicos por género. Sin embargo, estos estudios no fueron diseñados más bien como complementarios en una misma línea intelectual, más que como replicaciones, puesto que su foco de atención estaba puesto en las características propias de la dinámica de cada territorio.

En total, tomando en cuenta todos los tipos de proyectos de la segunda y tercera etapas, la evidencia disponible proviene de 20 territorios en 11 países, los que se identifican en el cuadro 1<sup>6</sup>. Estos territorios fueron elegidos en forma razonada a partir de los datos obtenidos a partir de la metodología de estimación de áreas pequeñas. Primero se tomó la decisión de concentrarse en territorios con algún grado de crecimiento económico. Dentro de ese subconjunto, se buscaron luego casos con diferencias en los cambios en incidencia de pobreza y de distribución del ingreso o del consumo. La lista larga de alrededor de 75 territorios, fue analizada por los equipos en los 11 países, buscando elegir un conjunto de casos que ilustrase dinámicas rurales importantes en América Latina en su conjunto, y donde estuvieran representadas en forma más o menos equilibrada diferentes situaciones de crecimiento con mayor o menor grado de inclusión social. Una vez elegidos los casos, en terreno y haciendo uso de fuentes secundarias y de entrevistas a informantes calificados, se determinó si la dinámica territorial era o no ambientalmente sustentable.

Los estudios de caso se llevaron a cabo entre mediados del 2009 y fines del 2010, e incluyeron análisis de información secundaria cuantitativa y cualitativa, entrevistas a informantes calificados dentro y fuera del territorio, talleres y grupos focales, y, en la mayoría de los casos, encuestas a muestras representativas de los hogares del territorio. Los equipos de investigación de los distintos países se reunieron cada seis meses aproximadamente conforme avanzaban los estudios de caso, para comparar métodos y resultados.

<sup>5</sup> Posteriormente se agregó un sexto estudio realizado por el equipo nicaragüense.

<sup>6</sup> Recientemente se publicó un volumen con una selección de estos estudios de caso (Berdegué y Modrego, 2012).

**Cuadro I. Territorios estudiados por el programa Dinámicas Territoriales Rurales**

Territorio	País	Descripción física			Dinámica			
		Tamaño (Km2)	Población total	% de ruralidad (oficial)	Aumento ingreso o gasto per cápita?	Reducción pobreza?	Mejor distribución de ingreso o gasto?	Ambientalmente sustentable?
Villamontes	Bolivia	10.922	23.765	32%	Sí	Sí	-	Sí
Cariri Paraibano	Brasil	7.075	167.428	28%	Sí	Sí	Sí	-
Litoral Centro-Sur y Litoral Centro-Norte de Santa Catarina	Brasil	1.272	510.581	9%	Sí	Sí	Sí/No	Sí
Valle de Jiquirica	Brasil	12.462	317.054	46%	Sí	Sí	Sí	-
Chiloé Central	Chile	3.412	79.000	48%	Sí	Sí	No	No
Secano de O'higgins	Chile	2153	20.000	80%	Sí	Sí	Sí	No
Municipios Susa y Simijaca	Colombia	217	20.799	50%	Sí	Sí	Sí	-
Provincia de Loja, sub-región de Cariamanga (cafetalera)	Ecuador	2.705	71.017	78%	Sí	Sí	Sí	-
Provincia de Loja, sub-región de Pindal/Alamor (maicera)	Ecuador	724	20.709	68%	Sí	Sí	No	No
Provincia de Tungurahua	Ecuador	3.369	426.400	59%	Sí	Sí	Sí/No	-

Características	Bibliografía
Si Extracción de metales, gas y petróleo, junto con políticas subnacionales y articulación de actores locales.	Hinojosa y Hennermann (2011); Hinojosa et al. (2012); Hinojosa (2012).
Políticas gubernamentales dieron lugar a una transferencia masiva de ingresos hacia el interior del país.	Favareto et al. (2012a)
Urbanización junto con desarrollo de centros turísticos e industriales, un proceso de ecologización del territorio; pesca y agricultura familiar	Cerdan et al. (2012)
Diversificación agropecuaria de pequeños y medianos agricultores de escala familiar, junto con políticas públicas fuertes de transferencia de ingresos	Quan et al. (2012)
Transformación productiva del territorio, desde un sector rural tradicional hasta el desarrollo de la salmonicultura (con un importante segmento de la población trabajando en el sector industrial y los servicios)	Ramírez et al. (2012); Ramírez et al. (2009a); Ramírez et al. (2009b); Macé y Bornschelgl (2010)
Intensificación agrícola; estímulos a la inversión privada en el sector primario, liberalización del uso de los recursos naturales, subsidio a la inversión productiva y el desarrollo de la infraestructura social.	Modrego et al. (2012); Mendoza y Ramírez (2011); Acuña y Mendoza (2010)
Desarrollo de la ganadería y la agroindustria lechera en territorio con fuerte dualismo agrario	Arias et al. (2012)
Dinámicas de base agrícola: el café orgánico y maíz intensivo para industria avícola	Ospina et al. (2012b); Hollenstein et al. (2010)
Economía muy diversificada, muchos eslabonamientos locales, fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas vinculadas con mercados nacionales	Ospina et al. (2012a); Ospina et al. (2011); Ospina et al. (2009)

...Continuación

**Cuadro I. Territorios estudiados por el programa Dinámicas Territoriales Rurales**

Territorio	País	Descripción física			Dinámica			
		Tamaño (Km2)	Población total	% de ruralidad (oficial)	Aumento ingreso o gasto per cápita?	Reducción pobreza?	Mejor distribución de ingreso o gasto?	Ambientalmente sustentable?
Ribera Norte del Humedal Cerrón Grande	El Salvador	515	66.782	57%	Sí	Sí	No	-
Cuenca Ostúa-Güija	Guatemala	924	102.693	61%	Sí	Sí	Sí	-
Olancho	Honduras	1.009	28.329	60%	Sí	Sí	Sí	-
Tlacolula - Ocotlán, Valles Centrales de Oaxaca	México	3.930	124.298	62%	Sí	Sí	No	-
CHAH (Sur Centro del estado de Yucatán)	México	689	32.559	21%	Sí	Sí	Sí	-
Macizo de Peñas Blancas	Nicaragua	422	26.737	1000%	No	No	Sí	Sí
Zona Lechera de Santo Tomás	Nicaragua	1.690	37.206	50%	No	No	No	No
Cuatro Lagunas	Perú	2.619	21.526	50%	Sí	No	No	No
Jauja	Perú	2.130	88.926	30%	Sí/No	No	Sí	No
Valle Sur-Ocongate	Perú	2.167	70.900	63%	Sí	Sí	No	-

Características	Bibliografía
Aprovechamiento de las remesas e inversión en educación y salud; grandes obras de infraestructura	Gómez y Cartagena (2012); Florián et al. (2011a); Díaz et al. (2010)
Diversificación económica (agrícola, empleo no-agrícola e ingresos por remesas), junto con articulación a mercados internos y externos	Florián et al (2011b); Romero et al. (2011)
Explotación de bosques y aserrió de madera, ganadería y agricultura de granos básicos	Quiel y Pineda (2010)
Territorio con fuerte identidad cultural; población indígena; agricultura de autoconsumo, mezcal, turismo, producción artesanal, etc.	Pool-Illsley y Illsley (2010)
Transformación productiva del territorio, desde el monocultivo del henequén a un gran número de actividades económicas (nuevos cultivos, turismo, manufactura de ropa con maquilas, etc.)	Yúnez Naude et al. (2012a); Vaisman y Paredes (2010)
Actividades cafetaleras, en tránsito a un mayor nivel de diversificación productiva y mayores niveles de certificación en el café; reserva ecológica	Gómez et al. (2011)
Intensificación de producción lechera; papel central de la cooperación internacional; reconstitución de la gran propiedad agraria	Gómez y Ravnborg (2012)
Comunidades campesinas andinas; agricultura, ganadería, pesca, comercio y pequeña minería.	Escobal et al. (2012a)
Territorio abastecedor tradicional de alimentos para Lima; pierde posición y se encuentra en recomposición de sus actividades productivas	Escobal et al. (2012b)
Economía agrícola de pequeños productores; proximidad a Cusco estimula diversificación económica (servicios)	Hernández y Trivelli (2012)

Entre fines del 2010 y abril 2011 se redactó un documento que fue una síntesis preliminar del programa, con base en los estudios de caso y demás investigaciones complementarias (Berdegú et al., 2011a). Dicho documento fue discutido en octubre 2010 en un taller de tres días de duración con participación de los coordinadores de los equipos de trabajo en los 11 países. Ahí se refrendaron los elementos principales del primer borrador de síntesis, y se incorporaron nuevos elementos y rectificaciones.

Entre abril 2011 y abril 2012, se llevó a cabo la última etapa del programa. Esta tuvo dos líneas de trabajo. La primera fueron cinco proyectos temáticos que profundizaron en algunos de los aspectos clave de la síntesis preliminar. Cada uno de los cinco proyectos temáticos incluyó el estudio análisis de los sistemas de género en relación con el o los factores que le correspondía analizar. La segunda línea de trabajo fue un trabajo de elaboración teórica para dar a la síntesis final un sustento conceptual sólido.

El documento que el lector tiene en sus manos es el resultado final de todo este proceso, y sintetiza lo producido durante cinco años por decenas de organizaciones a lo largo de América Latina, que ha sido recogido en mayor detalle en alrededor de 120 documentos de trabajo ([www.rimisp.org/dtr/documentos](http://www.rimisp.org/dtr/documentos)), diez libros (Ospina et al., 2011; Berdegú y Modrego, 2012; Canziani y Schejtman, 2012; Favareto et al., 2012b; Fernández y Hernández, 2012; Hinojosa, 2012; Modrego y Berdegú, 2012; Ospina y Hollenstein, 2012, Paulson, 2012; Rimisp, 2012) y varios artículos en preparación para publicar en revistas especializadas internacionales.

### 3.2. Limitaciones Metodológicas

Hay algunas limitaciones de la metodología utilizada que nos interesa explicitar. En primer lugar, para la identificación de los estudios de caso en la primera etapa del programa, no fue posible integrar la dimensión ambiental de manera sistemática para caracterizar los 10 mil municipios en los 11 países estudiados. Esto ocurrió debido a que no existe información ambiental relevante y comparable para todos los municipios. Es solo a partir de la segunda etapa (estudios de caso exploratorios), cuando se empiezan a estudiar territorios específicos, que la dimensión ambiental es incorporada con mayor profundidad a la investigación<sup>7</sup>.

La segunda limitación se deriva de la decisión de concentrar la atención en las dinámicas de territorios con algún grado de crecimiento económico, pero que difieren en sus resultados de inclusión social y sustentabilidad ambiental. Por tanto, nuestros resultados y conclusiones no se pueden usar para analizar las dinámicas de territorios con estancamiento o regresión económica. De la misma forma, nosotros hemos observado la dinámica de un grupo de territorios en un determinado período de tiempo, que puede corresponder a distintas coyunturas del ciclo económico general del país. Una comprensión más completa y profunda de las dinámicas territoriales requeriría el seguimiento de los territorios por períodos mucho más largos de tiempo, a objeto de conocer cómo las dinámicas territoriales se ajustan con los cambios en las tendencias económicas, políticas y sociales de un país.

---

7 En los últimos meses del programa concluyó un importante trabajo de diseño y validación de una metodología para evaluar los cambios en la sostenibilidad de los ecosistemas, en las mismas escalas espaciales y temporales que usamos para analizar los cambios socioeconómicos e institucionales (McLennan y Sharma 2012). Esta metodología queda disponible para futuros estudios de dinámicas territoriales y permitirá incorporar en forma más rigurosa el análisis de las interacciones entre las dimensiones de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental.

Es importante anotar aquí que al momento de estudiar los territorios específicos, las definiciones operativas de lo que es crecimiento, pobreza y desigualdad se enriquecieron con miradas más finas que dan cuenta de las múltiples dimensiones que están asociadas a estos conceptos y, como es natural, no era posible incorporar en el estudio de mapas para los 10 mil municipios. Aquí por ejemplo se hace evidente que junto con la desigualdad medida por el Gini, información desagregada a nivel de cada uno de los territorios podía dar cuenta de distintos espacios de exclusión presentes en los territorios, identificar qué poblaciones se encontraban históricamente excluidas en los distintos territorios y cómo las dinámicas territoriales las afectan. Aquí también se hace evidente la necesidad de explorar el rol que juegan los sistemas de género en las dinámicas territoriales rurales observadas y de qué manera estas estructuras se sostienen o se modifican gracias a instituciones (reglas formales e informales) particulares.

El programa enfrentó también desafíos importantes y tuvo limitaciones en su capacidad de analizar la relación entre los sistemas de género y las dinámicas territoriales. Nuestra idea original era estudiar no solo cómo las dinámicas afectaban los sistemas de género, sino, muy especialmente, cómo los sistemas de género, históricamente construidos, determinaban las dinámicas territoriales. Los estudios de los sistemas de género que hicimos en forma complementaria a seis de los estudios de caso, son insuficientes para responder en forma robusta a nuestra pregunta de investigación en esta materia, puesto que, al final del día, el género es parte constitutiva de las dinámicas territoriales y no un fenómeno separado. Dentro de los estudios de género, hay un sorprendente vacío de conceptos y métodos ya probados para analizar dinámicas a la escala territorial, y tal vez por ello hay que estar atentos a una tendencia permanente a desplazar el análisis hacia unidades sociales como el hogar y la comunidad. Si bien el programa avanzó en forma significativa en elaborar un marco conceptual y un método para el análisis de los sistemas de género como elementos constitutivos de las dinámicas territoriales, dicho resultado estuvo disponible cuando nuestros propios estudios de caso ya habían terminado.

## 4. Resultados y discusión

En esta sección del documento presentamos los resultados centrales del programa, divididos en dos partes. Primero resumimos nuestros hallazgos sobre los tipos de dinámicas territoriales existentes y la magnitud de cada una de ellas, respondiendo parcialmente la primera pregunta del programa<sup>8</sup>. En la segunda parte introducimos bajo la forma de una narrativa analítica, nuestra explicación sobre las determinantes de las dinámicas territoriales en América Latina, lo que corresponde a la segunda pregunta del programa.

### 4.1. Mapas de dinámicas territoriales

El programa se inició con un esfuerzo sin precedentes para documentar y localizar en forma sistemática y comparable distintos tipos de dinámicas territoriales, a escalas lo más finas posibles (municipios o, en su defecto, provincias), en 11 países de América Latina. La pregunta que buscábamos responder era si acaso existen en América Latina territorios que contengan círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, con inclusión social y sustentabilidad ambiental. La pregunta es importante por varias razones. En primer lugar, porque necesitamos tener una medida al menos aproximada de las desigualdades a escala territorial. En segundo lugar, porque si acaso logramos identificar territorios que sí han sabido y podido avanzar simultáneamente en crecimiento, inclusión social y sustentabilidad ambiental, entonces el desarrollo territorial que conlleva a esos resultados deja de ser una aspiración normativa de largo plazo y más o menos utópica, para convertirse en un objetivo factible y exigible de política pública en espacios temporales acotados. La respuesta a esta primera pregunta del programa ha sido publicada en detalle en un libro especial co-editado por Modrego y Berdegú (2012). A continuación presentamos un resumen de la respuesta<sup>9</sup>.

La geografía de las dinámicas territoriales de América Latina es un mosaico de enorme diversidad (cuadro 2; como ejemplo de los mapas nacionales generados para cada país, ofrecemos los de Brasil, México, Nicaragua y Perú, en las figuras 1 a 4).

Como en una pintura impresionista, si tomamos cierta distancia de los detalles, aparecen ciertas tendencias que vale la pena destacar. La primera observación, y tal vez la más importante, es que en todos los países, incluyendo aquellos muy pobres y que tuvieron bajo crecimiento en el período analizado, es posible encontrar territorios que fueron capaces de crecer y, simultáneamente, de reducir la pobreza y mejorar la distribución del ingreso. En casi todos estos países (salvo Chile) el período estudiado no fue de particular bonanza social y económica, pero aún así hubo varios millones de latinoamericanos que en alrededor del 13 % de los territorios estudiados elevaron su bienestar en las tres dimensiones analizadas.

<sup>8</sup> Parcialmente porque, como ya hemos indicado, la inexistencia de datos desagregados a escala local, que fueran comparables entre países y, dentro de los países, entre municipios o sus equivalentes, nos impidió incluir la dimensión ambiental en esta etapa del programa.

<sup>9</sup> Estas investigaciones se completaron en 11 países; sin embargo, en esta sección del documento solo presentamos los datos de nueve de ellos. En los casos de Bolivia y Honduras limitaciones de los datos reducen la confiabilidad de los resultados del análisis, en el primer caso por ausencia de información en el período relevante, y en el segundo por la precisión de la medida de ingresos en las encuestas. Por tanto, preferimos omitir los resultados de esos dos países.

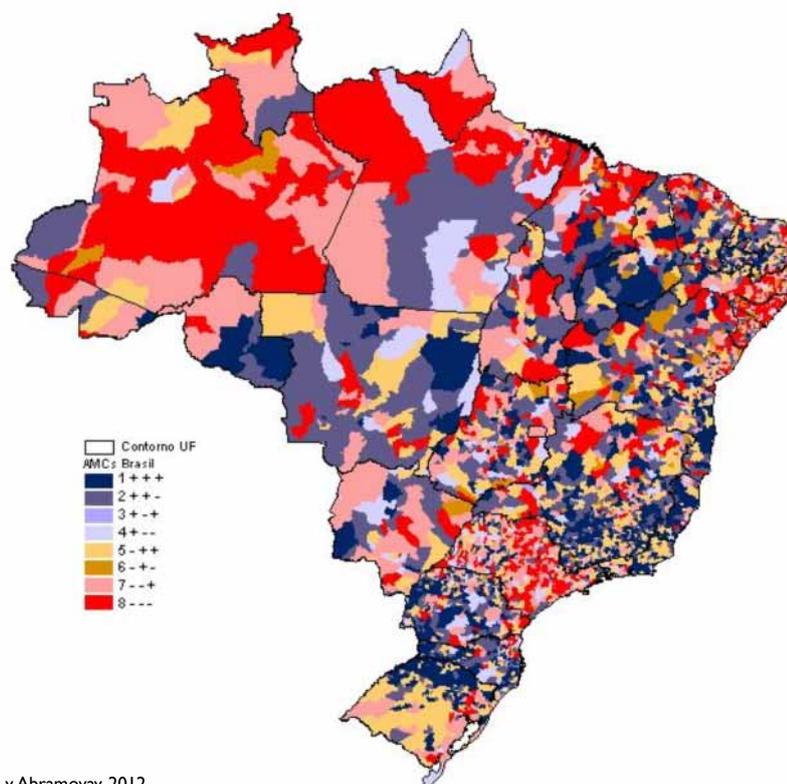
**Cuadro 2. Resumen de los efectos de la distribución territorial en base a las diferencias de resultados en nueve países<sup>1</sup>**

Tipo	En el periodo entre los últimos dos censos de población, hubieron cambios favorables (en el sentido normativo) y estadísticamente importantes en:			Municipalidades <sup>2</sup>		Población	
	Ingresos o gastos per cápita	Tasa de Pobreza	Distribución (Gini) de los ingresos o gastos per cápita	Número	%	Número	%
1	Si	Si	Si	1.148	12.7%	37.693.407	9.7%
2	Si	Si	No	2.134	23.5%	62.227.901	16.1%
3	Si	No	Si	35	0.4%	4.252.474	1.1%
4	Si	No	No	500	5.5%	34.457.412	8.9%
5	No	Si	Si	960	10.6%	28.879.476	7.5%
6	No	Si	No	504	5.6%	11.569.840	3.0%
7	No	No	Si	1.134	12.5%	77.345.572	20.0%
8	No	No	No	2.649	29.2%	130.335.494	33.7%
Total				9.064	100.0%	386.761.576	100.0%

Fuente: Modrego y Berdegú (2012) con datos de estudios nacionales ahí referenciados.

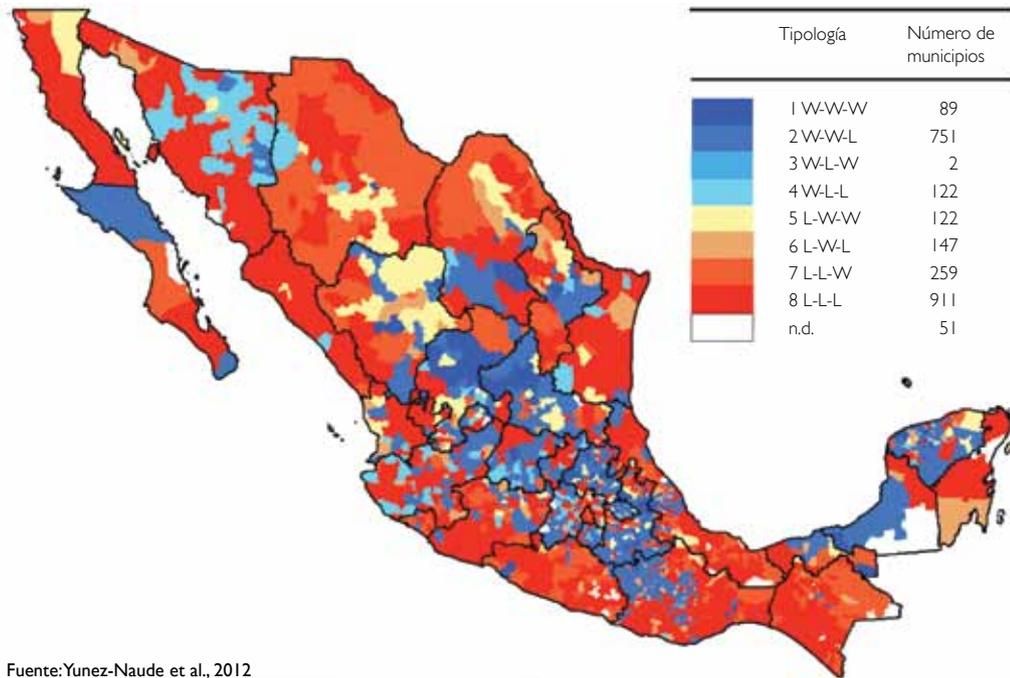
<sup>1</sup> Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú.

<sup>2</sup> Provincias en Perú y Colombia, y parroquias (una subdivisión de las municipalidades) en Ecuador; en otros países, municipalidades y sus equivalentes.

**Figura 1. Mapa de dinámicas territoriales de Brasil, 1991-2000**

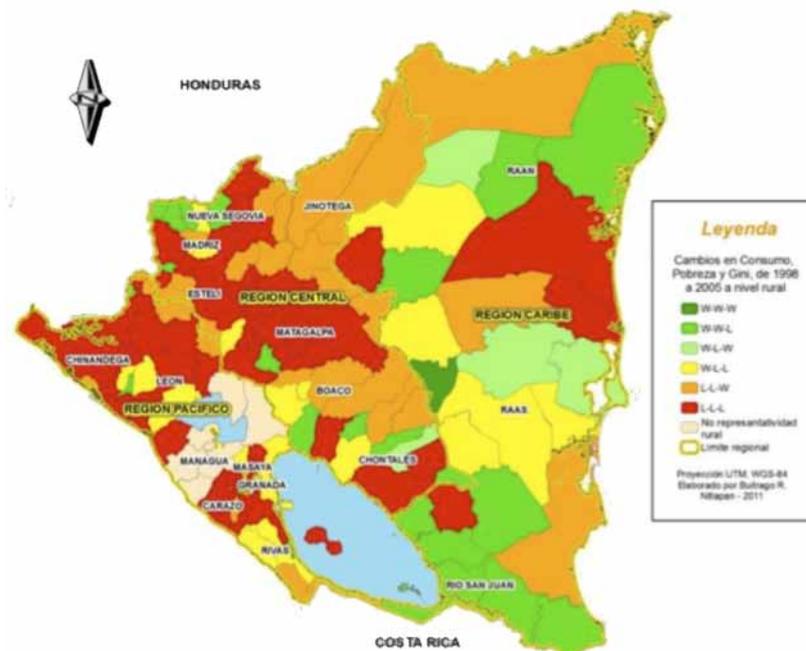
Fuente: Favareto y Abramovay, 2012.

**Figura 2. Mapa de dinámicas territoriales de México, 1990-2005**



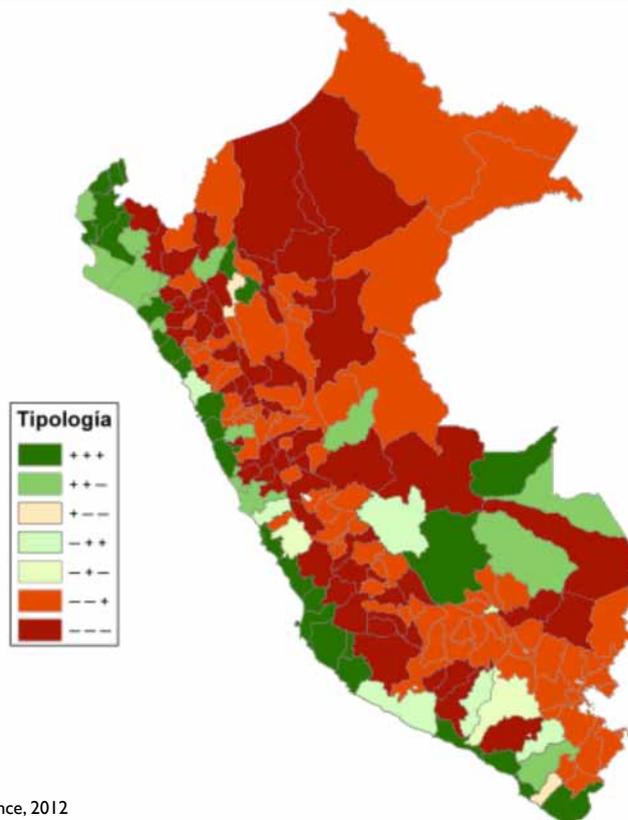
Fuente: Yunez-Naude et al., 2012

**Figura 3. Mapa de dinámicas territoriales de Nicaragua, 1998-2005**



Fuente: Rodríguez et al., 2012

Figura 4. Mapa de dinámicas territoriales de Perú, 1993-2007



Fuente. Escobal y Ponce, 2012

Es cierto que si solo consideramos las dinámicas tipo 1 (mejoras en los tres indicadores), cinco de los países (Chile, Colombia, Ecuador, México, Nicaragua) muestran porcentajes muy bajos de población en esa situación. Pero al agregar los territorios tipo 2 y 3, donde hubo crecimiento con mejoramiento en al menos uno de los dos indicadores sociales, incluso en esos países llegamos a una presencia significativa de las dinámicas más favorables al desarrollo. Estos casos son suficientes para concluir que no se trata de anomalías excepcionales. Es decir, el crecimiento con grados importantes de inclusión social ha sido posible en América Latina a escala territorial.

La segunda observación, que complementa la primera, es que, lamentablemente, este es un tipo de desarrollo muy poco frecuente. Es decir, no podemos esperar que el status quo conduzca por sí mismo al tipo de desarrollo territorial identificado como deseable por este programa, y cambiar esta tendencia requerirá de una acción intencionada de la sociedad y del Estado.

Otra tendencia digna de resaltar es que el éxito medido en los promedios o agregados nacionales no implica que en el nivel subnacional se observe un mayor número de municipios con dinámicas tipo 1 en los que mejoren los tres indicadores. El caso más nítido es el de Chile, que en la década de 1990 experimentó un espectacular crecimiento económico y un avance en reducción de la pobreza tanto o más impresionante; sin embargo, apenas el 2 % de los municipios (con menos del 1 % de la población) muestran dinámicas de crecimiento con reducción de pobreza y una distribución del ingreso más equitativa. Incluso si agregamos los territorios tipo 2, resulta que solo el 40 % de la población de Chile vive en territorios cuyo desempeño sigue el patrón

nacional agregado. En el sentido inverso, El Salvador es un país que en el período estudiado no tuvo un desempeño económico-social particularmente destacado; sin embargo, en el nivel subnacional cuenta con casi un 11% de territorios con dinámicas tipo 1, las que involucran al 7% de la población. La lección es que en países tan desiguales como los nuestros, los promedios suelen esconder importantes diferencias, y que el progreso agregado de un país no significa necesariamente que todo o siquiera la mayor parte de los territorios del país se haya beneficiado.

Otro punto que queremos enfatizar es que si bien las macro-regiones de cada país delimitan zonas de mayor o menor riqueza, aún en las más pobres hay territorios que están creciendo, reduciendo pobreza y reduciendo desigualdad. El trabajo de Brasil por Favareto y Abramovay (2012) es especialmente útil para ilustrar este asunto, pues muestra, por ejemplo, que en la macro-región del Nordeste, una zona de extendida y arraigada pobreza, el 17% de los municipios experimenta crecimiento con reducción de la pobreza y la desigualdad, y otro 22% muestra crecimiento con caída de la pobreza. En México, Yúnez Naude y sus colaboradores (2012b) observan, entre los 570 municipios estudiados en el estado de Oaxaca, caracterizado por su pobreza y por la alta proporción de personas indígenas, cinco municipios con mejorías en todos los indicadores, y 267 donde, si bien no disminuyó la desigualdad, hubo una caída significativa de la pobreza. En contraste, en los ricos estados de Sinaloa y Sonora no hubo ningún municipio tipo 1, es decir, que experimentara una mejoría simultánea en los tres indicadores, y apenas se observaron dos municipios donde el crecimiento estuvo acompañado de una reducción significativa de la pobreza, aunque no de la desigualdad.

La siguiente observación debe leerse en conjunto con la primera, pues aquella mostraba “el vaso medio lleno”, mientras esta se refiere a lo que falta por hacer. A nivel agregado para los nueve países, la categoría más frecuente, tanto en número de territorios como en población, es el tipo 8, en la que no se observó crecimiento ni desarrollo social por medio de mejoras en los niveles de pobreza y de desigualdad del ingreso. Si a ello agregamos el tipo 7, donde no hubo crecimiento ni reducción de pobreza y donde el mejor índice de Gini se debió muy probablemente a que la mayor parte de la población se ha empobrecido -ya sea por una caída generalizada de los ingresos o por la emigración de los menos pobres o no pobres-, observamos que el 54% de los 387 millones de personas de estos nueve países son habitantes de territorios en los que no se observó ningún progreso en el período estudiado. Si bien México y Brasil pesan mucho en estos números agregados, en siete de los nueve países observamos esta misma preponderancia de los peores tipos de dinámicas territoriales. El caso más dramático es el de Ecuador, donde tres cuartas partes de las parroquias del país experimentaron una dinámica de estancamiento (tipos 7 y 8), lo que afectó a poco más del 40% de la población. Este predominio de municipios con dinámicas de estancamiento es también observable en países de mejor desempeño agregado, como Chile, donde el 40% de los municipios, en los que vive casi un tercio de la población, muestra dinámicas tipo 7 u 8, lo que significa que no han recibido en igual medida los beneficios del crecimiento observado en el nivel nacional.

Mirar los resultados exclusivamente desde la perspectiva del crecimiento nos muestra tendencias que nos parece importante resaltar: menos de la mitad (42%) de las unidades subnacionales de estos países muestran evidencia de crecimiento significativo de los ingresos o del consumo. El

hecho de que la población residente en este tipo de unidades sea proporcionalmente menor (36 %), matiza la supuesta relación unívoca entre aglomeración y crecimiento económico. Mientras en algunos países como Ecuador, Perú, Colombia y Chile las dinámicas con crecimiento económico (tipos 1 al 4) tienden a abarcar mayor población que las unidades subnacionales, en varios otros, como Brasil, El Salvador y México, el crecimiento del ingreso de los hogares parece haber sido más frecuente en unidades subnacionales de relativamente más baja población.

Sin embargo, ahí donde hay crecimiento es más probable que haya reducción de pobreza; es decir, los tipos 1 y 2 son mucho más frecuentes e involucran mucha más población que los tipos 3 y 4. Esta tendencia se observa en todos los países, salvo en Colombia, donde la dinámica de crecimiento sin ningún indicio de inclusión social es la más frecuente y afecta al 40 % de la población. Del total de los territorios con crecimiento, el 85 % muestra, además, reducciones de pobreza. Hay países donde la relación es casi absoluta, como Ecuador, donde el 98 % de las parroquias en las que hubo crecimiento, también redujeron pobreza. Sin embargo, también observamos que la población promedio de los territorios en que hay crecimiento sin reducción de pobreza es 2.5 veces mayor que la población promedio de aquellos donde el crecimiento va acompañado de una caída en el porcentaje de los pobres. Esto sugiere la hipótesis de que el crecimiento observado en territorios con ciudades pequeñas o medianas es más pro-pobre que el de las ciudades grandes y que el de las metrópolis.

La relación entre crecimiento y reducción de la desigualdad en la distribución del ingreso es mucho más esquivada que la relación entre crecimiento y caída de la pobreza. Comparamos aquí las dinámicas de tipo 1 y 3 (crecimiento con mayor equidad) con las de tipo 2 y 4 (crecimiento sin avances en la distribución). Solo el 30 % de los territorios que aumentaron sus ingresos promedio mejoraron también la distribución de esos beneficios. Esta tendencia en que el crecimiento está desasociado de la distribución es particularmente clara en Chile, Ecuador y México, todos con menos del 10 % de los municipios que crecen reduciendo también la desigualdad (6 %, 7 % y 9 %, respectivamente). A diferencia de lo que observamos sobre la relación entre crecimiento y pobreza, en el caso del binomio crecimiento-distribución no hay diferencias de tamaño poblacional entre los territorios que crecen con o sin mejor distribución. Dada la evidencia en relación con el efecto reductor del potencial pro-pobres del crecimiento económico, que conlleva una mayor inequidad (Datt y Ravallion, 1992; Bourguignon, 2003), podemos conjeturar que ante los elevados y persistentes niveles de desigualdad en la mayoría de los territorios en la Región, el crecimiento económico ha perdido potencial de expandir territorialmente la reducción de la pobreza.

En seis países de los nueve, las dinámicas de reducción de pobreza sin crecimiento (tipos 5 y 6) son importantes: Brasil (20 % de los territorios y 12 % de la población); Chile (19 % y 16 %); Ecuador (15 % y 12 %); El Salvador (19 % y 31 %); México (11 % y 10 %); y Guatemala (25 % y 23 %). Como se ve, el porcentaje de población en esta situación es en casi todos los casos menor que el porcentaje de territorios, lo que indica que este fenómeno involucra en este tipo de lugares, a unidades probablemente más rurales. Una hipótesis posible es que la reducción de la pobreza en esos territorios es resultado de subsidios sociales (especialmente los programas

de transferencias monetarias gubernamentales, condicionadas o no, que eran importantes en el período estudiado en los casos de México, Brasil y Chile) o de las remesas de migrantes (muy relevantes en todos esos países, excepto en Chile y Brasil). Este resultado es importante porque sugiere la existencia de muchos países donde la dinámica, sino también las estrategias políticas de reducción de pobreza, se han desacoplado, al menos parcialmente, de las dinámicas de crecimiento económico. En otras palabras, hay territorios en los que la inclusión social se realiza mediante el crecimiento, y otros en los que esta se debe a las transferencias, públicas o privadas. En el total de los nueve países, por cada dos territorios que reducen pobreza mediante el crecimiento hay uno que aparentemente lo logra por medio de las transferencias de ingresos, privadas o públicas, lo que supone que hay otros territorios del mismo país que están creciendo lo suficiente para financiar los subsidios gubernamentales

Otra tendencia que merece ser resaltada es que así como los territorios con crecimiento significativo de los ingresos o el consumo no mostraron una mejor distribución, tampoco se observó crecimiento en las zonas en que aumentó la desigualdad. Dos de tres territorios donde se redujo la desigualdad no tuvieron aumentos significativos en el ingreso o consumo promedio. La dinámica tipo 7 de mejora solo en desigualdad es bastante frecuente en varios de los países: Nicaragua (24 % de los municipios); Brasil y Perú (16 % y 41 % de las provincias, respectivamente). Lo interesante es que en países como Brasil y Perú estas dinámicas se dan en un contexto de desigualdad nacional constante o ligeramente creciente en el período analizado. Esta dinámica podría estar expresando un fenómeno de pérdida de riqueza o de "igualdad en la pobreza", por ejemplo, por la relocalización de las personas de mayores ingresos en otras zonas del país, más que por una mejoría de las condiciones relativas de los más pobres respecto del resto de la población del territorio.

Relacionado con este fenómeno de relocalización de la riqueza subyace un posible proceso de polarización económica espacial. El estudio de Modrego et al. (2012) en Chile muestra cómo en un contexto de crecimiento general de los ingresos de los hogares, los ingresos de unos pocos municipios muy ricos tienden a divergir de los de la mayoría de los municipios del país. Escobar y Ponce (2012), en su estudio del Perú, van un paso más allá, mostrando por medio de descomposiciones territoriales de la desigualdad, cómo este país vivió, en el período estudiado, un proceso de creciente polarización espacial, donde el componente interprovincial de la desigualdad total, aumentó considerablemente desde un 6 % en 1993 a un sorprendente 25 % en 2007.

En el análisis precedente, está ausente la dimensión ambiental de las dinámicas territoriales. Junto con saber si un territorio ha o no ha crecido, con más o menos reducción de pobreza y de desigualdad de ingresos, es cada vez más importante conocer si esas dinámicas han ido acompañadas por procesos de conservación o de deterioro de los ecosistemas y de los recursos naturales. Lamentablemente en América Latina no existen los datos comparables entre los países y en distintos períodos de tiempo, y desagregados a nivel municipal, que nos hubieran permitido incorporar la dimensión ambiental en esta etapa de la investigación. Como explicamos en la sección de metodología, nos vimos obligados a restringir el análisis de la dimensión territorial a estudios de caso en 20 territorios en los 11 países del programa.

## 4.2. Narrativas analíticas: estructura, instituciones y agencia en la determinación de las dinámicas territoriales

Los resultados de los mapas de dinámicas territoriales construidos con el método de Estimaciones de Áreas Pequeñas, revelan una situación en la que la gran mayoría de los territorios latinoamericanos están caracterizados por bajo o nulo crecimiento y por poco o ningún progreso en inclusión social. Estos patrones reflejan la existencia de trampas de pobreza y, en algunos casos, trampas de desigualdad de larga data. De acuerdo con nuestro marco conceptual, estas trampas son el resultado de los efectos de estructuras, instituciones y formas de agencia específicas, las que conducen a “diferencias persistentes en poder, riqueza y estatus entre grupos socioeconómicos, las que son sostenidas en el tiempo por instituciones económicas, políticas y socio-culturales” (Bourguignon, Ferreira y Walton, 2007; nuestra traducción).

Sin embargo, los mapas de dinámicas territoriales también revelan que en el 37% de los territorios hay evidencia de crecimiento económico acompañado de reducción de pobreza y/o de una mejor distribución del ingreso. Estos son territorios en los que las trampas de pobreza y/o las trampas de desigualdad por lo menos han sido debilitadas sino es que superadas. El propósito principal de los 20 estudios de caso territoriales fue analizar las maneras en que las estructuras, las instituciones y las formas de agencia interactúan para provocar estas dinámicas territoriales más favorables. Sobre la base de un trabajo de campo intensivo, estos estudios construyeron narrativas analíticas que ayudan a explicar cómo tales interacciones debilitan las trampas de pobreza y las de desigualdad. Esto es así, aun reconociendo que incluso en territorios que mejoran en crecimiento, pobreza o desigualdad de ingresos, una parte significativa de la dinámica podría implicar la reproducción de antiguas estructuras de exclusión.

Aunque los procesos de cambio institucional identificados en estos estudios de caso distan de ser homogéneos, si emergieron ciertos patrones. La probabilidad de que un territorio experimente dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental, está asociada a la forma en que las estructuras, instituciones y formas de agencia interactúan en un pequeño grupo de dominios críticos:

- la estructura agraria y, más ampliamente, los conjuntos de instituciones que gobiernan el acceso a y el uso de los recursos naturales claves del territorio;
- la estructura productiva y como interactúa con mercados;
- los vínculos del territorio con ciudades; y
- la naturaleza de la inversión y el gasto público.

Más aún, los estudios de caso sugieren que el impacto de estas interacciones en términos de sacar a los territorios de trampas de pobreza y de desigualdad, depende críticamente de los tipos de coaliciones sociales que emergen y que se hacen dominantes en los territorios.

En el resto de esta sección discutiremos en más detalle cada uno de estos dominios críticos y la emergencia de coaliciones sociales, usando evidencias de los estudios de caso para ilustrar los argumentos pero, fundamentalmente, para afirmar que la *interacción a lo largo del tiempo* entre estos elementos es lo que finalmente determina los patrones de cambio territorial.

#### 4.2.1. Estructuras agrarias y la gobernanza de los recursos naturales

A través de los 20 casos de estudio se hace evidente que la dotación y la calidad de los recursos naturales ha tenido una influencia en las dinámicas territoriales. Los casos demuestran formas distintas en que las características de la tierra, el agua, la vegetación, el paisaje, el subsuelo y otros recursos, dejan su huella en los territorios. Cuando el borde costero de la isla de Chiloé, Chile, se contaminó con un nuevo virus, ello condujo al colapso de la industria del salmón temporal de la industria del salmón, porque se deterioró el servicio ecosistémico de regulación de enfermedades (Ramírez et al. 2012). En el sentido contrario, el paso a sistemas orgánicos de producción de café en los territorios de Loja, Ecuador (Ospina et al. 2012b) y en Estelí, Nicaragua Gómez et al. (2011), restauró una serie de servicios ambientales que redundó en una mayor actividad económica en esos territorios.

La naturaleza de influencias como estas, sin embargo, no es independiente de las instituciones históricas y contemporáneas a través de las cuales se organiza el control y el uso de estos recursos. Consecuentemente no hay una relación unidireccional entre la calidad y la dotación de recursos naturales, y las dinámicas territoriales. Por ejemplo, el territorio de Tungurahua no cuenta con una dotación de capital natural que lo distinga especialmente de otras provincias vecinas en la sierra Ecuatoriana. Sin embargo, la acción colectiva de pequeños y medianos productores y comerciantes desde al menos el Siglo XIX, permitió construir una extensa red de irrigación y caminos interiores que compensaron las desventajas naturales, con el resultado de que hoy en día Tungurahua es una de las muy escasas provincias ecuatorianas que muestran una dinámica de crecimiento con reducción de pobreza y desigualdad (Ospina et al., 2011, 2012a; Larrea et al. 2012). En contraste, el territorio de Santo Tomás en Nicaragua se caracteriza por una dotación de recursos naturales relativamente favorable. Sin embargo, después de la Reforma Agraria de los años 80, la acción de los grupos sociales más poderosos les permitió reconcentrar la propiedad de la tierra, y capturar en su beneficio las significativas inversiones (caminos y desarrollo de cooperativas ganaderas) tanto del gobierno como de la cooperación internacional (Gómez y Ravnborg, 2012). El resultado ha sido una dinámica caracterizada por bajo o nulo crecimiento económico, sin disminución ni de la pobreza ni de la concentración del ingreso y con una creciente escasez de agua producto de una fuerte deforestación.

Comprender los arreglos institucionales que gobiernan el acceso a y el uso de los recursos naturales, es una parte esencial de la explicación de la relación entre crecimiento, pobreza, desigualdad y calidad ambiental a nivel de cualquier territorio. Una parte central de estas relaciones es lo que típicamente se ha denominado estructura agraria. En la gran mayoría de los territorios rurales latinoamericanos y al menos hasta bien avanzada la segunda mitad del siglo pasado, la tierra fue la base del poder económico, social y político, y las sociedades territoriales se organizaron durante siglos en torno al control y al uso de este recurso central.

Las instituciones de parentesco, herencia, matrimonio; la legislación y su implementación; las agencias de reforma agraria, etc., influyen en la distribución diferencial del acceso y el uso de recursos naturales por género, lo que sin duda impacta sobre el potencial de crecimiento, la

pobreza, y la distribución el ingreso en cada territorio. Una de las tensiones que puede abrir grietas y llevar a cambios es aquella que se observa entre instituciones que distribuyeron la mayoría de la tierra a hombres y las realidades demográficas actuales en que más de 30% de los hogares en América Latina no cuentan con un hombre adulto. Magdalena León y Carmen Diana Deere (2001) identifican cambios importantes que están naciendo de esta tensión.

La presencia de estructuras agrarias latifundistas aparece en muchos de los territorios estudiados como generadora de dinámicas poco inclusivas y polarizadoras. En muchos casos, el latifundismo gozó de un fuerte apoyo y protección estatal, que resultó en la ausencia casi total de procesos de transformación productiva y en un estancamiento prolongado de la economía, con bajísimos niveles de productividad y con muy débiles vínculos con mercados dinámicos que indujeran ninguna forma de competencia. Los minifundistas, peones e inquilinos nunca tuvieron oportunidades significativas ni de educarse, ni de organizarse, ni de actuar colectivamente, ni de adquirir las destrezas y habilidades sociales que solo se obtienen al calor de las relaciones con otros grupos de la sociedad. El binomio latifundio-minifundio tuvo profundos efectos no solo en la estructura del poder, sino también en los patrones de acumulación, en la distribución del ingreso y las pautas de consumo, en la escasez o el carácter distorsionado de los estímulos a la incorporación de progreso técnico, y en la reducida gestación de una masa de empresarios. En poco más de la mitad de los 20 territorios que estudiamos en este programa, la herencia de este tipo de estructura agraria es clave para entender las actuales estructuras, las instituciones y el tipo de actores que existen en el territorio, sus capacidades y objetivos.

A igualdad de otras condiciones, los casos comparados sugieren que ahí donde tempranamente hubieron estructuras agrarias más equitativas, hoy tendemos a observar dinámicas territoriales más incluyentes. En algunos casos (Tungurahua, Cuatro Lagunas, Jauja, Santa Catarina, Chiloé) estas estructuras tienen historias largas, a través de las cuales el estrato de pequeños productores agrícolas lentamente dio origen a clases de artesanos, pequeños industriales y comerciantes. El fenómeno fue más fuerte en lugares como Jauja y Tungurahua, tempranamente ligados a mercados importantes, que en territorios que por décadas y a veces por siglos se mantuvieron relativamente distantes de dinámicas comerciales extra-territoriales, como Chiloé y Cuatro Lagunas. Infelizmente, no contamos en el programa con los datos territoriales para ver si estas estructuras son también más equitativas en términos de género.

Otros territorios (e.g. Cariri, Santo Tomás, Susa y Simijaca) se caracterizan por antiguas instituciones que han consolidado un acceso muy desigual a la tierra y a otros recursos naturales, y, como sería de esperar, en estos territorios tendemos a observar dinámicas de desarrollo poco incluyentes. Como señalan Arias et al. (2012) en su estudio de Susa y Simijaca, la estructura agraria dual consolidada en este territorio colombiano desde la entrega de encomiendas a mediados del siglo XVI, quinientos años después sigue determinando la participación de campesinos y hacendados en las nuevas oportunidades y beneficios del boom lechero que caracteriza a este territorio. Las relaciones sociales propias de esa estructura agraria dual, impidieron el surgimiento de cualquier clase de pequeños y medianos empresarios agrícolas o no agrícolas. Los sectores subordinados carecieron no solo de oportunidad de acceso a los más importantes activos, sino, además, de

espacio para desarrollar los tipos de habilidades sociales (Fligstein, 2001) que son requeridas para emprender y para constituirse en actores económicos significativos.

Ambos tipos de territorios muestran la tendencia de las instituciones de acceso a la tierra y otros recursos naturales a reproducirse en el tiempo, con las consiguientes implicaciones para las dinámicas territoriales contemporáneas. Sin embargo, los estudios también revelan condiciones bajo las cuales la reproducción institucional ha sido alterada en años recientes. En algunos casos la reforma agraria cambió el acceso a los recursos en forma irreversible (e.g. Valle Sur-Ocongate en Perú), creando espacio para dinámicas territoriales económica y políticamente más inclusivas, aunque no siempre tales rupturas institucionales tuvieron los resultados esperados, como se observa, en grados y formas distintos, en el territorio de Santo Tomás, Nicaragua.

De la misma forma, aún en territorios donde han prevalecido durante muchos años formas más o menos igualitarias de acceso a los recursos naturales, es posible observar en años recientes el surgimiento de nuevos actores muy poderosos que son expresión de nuevas formas de uso de los recursos naturales en dichos territorios, o de cambios en las relaciones de mercado que han favorecido un nuevo ciclo de acumulación de la tierra. El rápido surgimiento de la poderosa acuicultura del salmón en Chiloé, y la industria del gas en los territorios indígenas de Tarija, son ejemplos de lo primero. El caso de Yucatán ejemplifica la segunda situación, en que un territorio que desde la reforma agraria había tenido una distribución de la tierra relativamente equitativa, experimenta procesos de re-concentración al calor de las reformas neoliberales implementadas en México a partir de la década de 1980, poniendo en jaque la viabilidad económica de la agricultura familiar comercial.

Como resultado de procesos tan diversos como las políticas de tierra revolucionarias y reformistas, el ascenso de capas medias a espacios de poder, de la emergencia de movimientos sociales contestatarios, de las políticas de reforma estructural y la hegemonía del neoliberalismo, del crecimiento de ciudades intermedias, de la diversificación de la economía, entre otros factores, es evidente que el peso de la tierra y, por tanto, de la estructura agraria en el sentido tradicional del término, se ha ido debilitando como determinante directa e inmediata de las dinámicas territoriales de muchos territorios de América Latina. En muchos territorios, las estructuras de acceso a y uso de recursos naturales diferentes a la tierra, hoy en día tiene una creciente influencia, lo que es especialmente cierto en el caso del agua y de los recursos del subsuelo.

En síntesis, los territorios demuestran que las estructuras agrarias históricas han pesado mucho en las dinámicas territoriales de las últimas dos décadas, y al mismo tiempo revelan situaciones en las cuales estas estructuras se han cambiado en tiempos recientes con las consiguientes implicaciones para los territorios. A grandes rasgos, las posibilidades de que la estructura agraria o, más generalmente, el acceso a los recursos naturales de un territorio se vuelva más equitativa en el tiempo, y las dinámicas del territorio se vuelvan más incluyentes, varían según los actores quienes ejercen mayor poder en el territorio. En este sentido, y a grandes rasgos, en la actualidad existen dos grandes situaciones diferentes en cuanto a la estructura agraria y la gobernanza de los recursos naturales:

- (a) Territorios en los que el uso de los recursos naturales involucra la participación de grandes inversiones y empresas externas. El problema central en este caso consiste en cómo un cambio en la relación entre el territorio y un nuevo mercado (de energía, minerales, nuevos productos agrícolas, etc.) induce la llegada de esos poderosos agentes extra-territoriales, y cómo su presencia articula con la estructura agraria y formas de gobernanza existentes. En estos casos los procesos de cambio institucional tienden a girar alrededor de estos factores extraterritoriales.
- (b) Territorios en los que las actividades económicas y sociales se basan en recursos naturales a los que en principio podrían acceder y ser usados por muchos actores locales. Que lo logren hacer o no, o bajo qué condiciones y con qué resultados, dependerá de los sistemas de gobernanza de los recursos naturales.

### Recuadro 2. Chiloé

A mediados de los años ochenta y durante la última etapa de las reformas liberales del gobierno militar en Chile, se inició un proceso de cambio en la zona austral del país que en pocos años transformó las dinámicas territoriales de la isla de Chiloé. En este proceso, un conjunto de empresarios nacionales y extranjeros, junto con determinados sectores del Estado chileno, buscaron aprovechar el capital natural del territorio para desarrollar una industria salmonera, capaz de competir en el mercado internacional. A través de cambios en las reglas de acceso a, y uso de, los recursos naturales se logró un cambio radical en las actividades tradicionales del territorio, hasta entonces caracterizado por una economía de subsistencia, centrada en la agricultura y la pesca artesanal. En poco tiempo, Chiloé se convirtió en un referente mundial en la producción de salmón, e importantes sectores de la población rural comenzaron a trabajar en la industria, así transformando sus estrategias de vida de manera radical. Se instalaron varios cientos de empresas salmoneras, además de empresas proveyendo servicios al sector. Entre 1992 y 2003 los ingresos de los hogares experimentaron un incremento mayor a la media nacional, siendo su nivel final relativamente alto. También la pobreza cayó más rápidamente que el promedio nacional, aunque el índice Gini empeoró. Se puede hablar, entonces, de una nueva dinámica territorial de crecimiento con reducción de la pobreza.

El modelo de crecimiento, y el contexto político-económico en lo cual se dio, limitaba la capacidad de control que el Estado y otros actores territoriales podría ejercer sobre las empresas salmoneras. Durante los años noventa existía muy poca regulación, y la coalición de empresas internacionales, empresas nacionales y entidades estatales que dirigía la transformación territorial estableció una relación

con el territorio de carácter instrumental. Esta instrumentalización del territorio generó críticas en la sociedad territorial y nacional expresadas por grupos conservacionistas y ecologistas y otros preocupados por los efectos ambientales y culturales que la expansión del sector pudiera tener sobre Chiloé. Sin embargo, la economía de cluster que fue emergiendo hizo que la mayor parte de la población territorial apoyara la dinámica de transformación territorial en curso – como consecuencia, las voces más cautas tuvieron poco eco en el debate territorial.

La viabilidad de esta dinámica entró en crisis– y por lo tanto también la legitimidad de la coalición salmonera – cuando a partir de 2007 la propagación del virus ISA provocó la pérdida de la mayor parte de la producción. Esta infección desató una crisis territorial y la industria salmonera chilota entró en un profundo declive. Muchas empresas se vieron obligadas a cerrar o reducir su requerimiento de personal. La crisis también demostró que, si bien la coalición dominante tuvo mucha capacidad por promover un modelo de crecimiento, su capacidad de aprendizaje interno y de adaptación estuvo muy limitada. Ninguna empresa, por sus incentivos de corto plazo y por no poder controlar los efectos de las prácticas de otras empresas sobre su propia producción, estuvo dispuesta a cambiar su modo de operación de tal manera que el virus pudo ser controlado. Al mismo tiempo la crisis permitió que los grupos contrarios a la industria salmonera ganaran nuevos espacios de negociación a nivel local y regional (Fløysand et al., 2010). Estos grupos constituyeron una suerte de coalición alternativa compuesta por ambientalistas y ONG locales, con buenas redes de contactos dentro del Estado y de la cooperación internacional, que elaboran un discurso alternativo sobre el desarrollo local. A diferencia del periodo pre-crisis, las demandas de estos grupos empezaron a evidenciar los dilemas entre crecimiento, equidad y sostenibilidad, y obligaron a la coalición salmonera a poner en agenda los temas ambientales y culturales.

La crisis del virus ISA pone en cuestión el papel territorial de la coalición salmonera. Sin embargo, también evidencia la importancia e irreversibilidad de las transformaciones producidas en la economía de la isla. El papel central del empleo asalariado dentro de las estrategias de vida familiar hace que el regreso a la situación anterior al auge de la industria salmonera sea muy difícil. En este contexto, la industria salmonera, presionada por la población local y por una mayor sensibilidad dentro del Estado chileno ante los riesgos ambientales, comienza a desarrollar prácticas productivas menos agresivas con el medio ambiente. La situación de desconfianza se mantiene, pero en la etapa actual de recuperación posterior a la crisis, la mayor parte de los actores asume la necesidad de alcanzar acuerdos que permitan el equilibrio entre la industria salmonera y los intereses de la población chilota.

#### 4.2.1.a Gobernanza de recursos naturales y dinámicas territoriales con presencia de actores extraterritoriales

En muchos territorios de América Latina, y en varios de los casos, los actores extraterritoriales se han convertido en factores determinantes de las dinámicas territoriales recientes, como lo han resumido Ospina y Hollenstein (2012). En algunos casos, estos actores extraterritoriales buscan un acceso directo a determinados recursos: ej. el caso de las industrias extractivas (ej. Tarija) o de la producción y comercialización industrial del salmón (ej. Chiloé). En otros casos los actores extra-territoriales influyen en el contexto del uso de los recursos naturales a través de inversiones (ej. en infraestructura y comunicaciones) o la construcción de nexos con nuevos mercados (ej. café orgánico en Loja). Aunque estos casos pueden involucrar actores de tamaño y poder muy distintos, en general tales actores externos tienden a tener acceso a un conjunto de recursos económicos, políticos, sociales y culturales (Bourdieu 1991) de los que los actores locales generalmente carecen, y a consecuencia su presencia introduce nuevas – y a veces grandes – asimetrías de poder en los territorios al mismo tiempo que abren nuevos nexos con mercados dinámicos.

Los casos demuestran que estas asimetrías llevan a cambios sustantivos en las estructuras de gobernanza de los recursos naturales (con tendencias hacia la concentración de algunas formas de propiedad y del poder) y además en las prácticas de manejo ambiental. Los efectos en las dinámicas del territorio pueden ser diversos pero giran alrededor de nuevos *trade-offs* entre crecimiento económico, inclusión social y calidad ambiental. Los *trade-offs* que finalmente se dan dependen de los cambios institucionales que surgen o no. A su vez, estos cambios son resultados de las formas en que se dan interacciones entre estructuras profundas y formas de acción humana y colectiva.

La **primera vía** del cambio institucional proviene de “presiones estructurales” que en cierto modo “obligan” al cambio institucional incluso en contra de la inacción o de la voluntad de los actores involucrados. Cuando decimos que las “estructuras” funcionan por fuera de la voluntad de los actores, no debemos entender que las “estructuras” existen en algún lugar externo a los seres humanos. Más bien la lógica de su realización y de sus efectos acumulados escapa a la intención de los agentes que los realizan, incluso de aquellos agentes poderosos. Los actores no solo no quieren destruir los recursos naturales sino que no está en su interés hacerlo. Sin embargo, lo hacen. Así, en O’Higgins se está produciendo una evidente sobre-explotación de las napas de agua subterránea al punto que la autoridad ambiental ha dejado de otorgar permisos de uso. Sin agua para el riego, la producción intensiva de cultivos de exportación es imposible. En Chiloé el modelo de producción altamente intensivo de salmón llevó a una crisis sanitaria en los cultivos que hizo que se perdiera gran parte de la infraestructura productiva y que las exportaciones se redujeran drásticamente durante tres años.

Este tipo de contradicciones estructurales lleva generalmente a “crisis”. En Chiloé tal crisis ya ocurrió y en O’Higgins los actores suponen que es cosa de tiempo. Lo esencial aquí es que la “crisis” nace de llevar al límite la contradicción y los actores solo deciden actuar una vez que

ésta ha causado algún efecto sobre el propio negocio. Nótese que cuando las externalidades no afectan directamente las condiciones de producción de la empresa extraterritorial, se puede dejar a los afectados arreglárselas solos y “compensarlos” a veces (como el agua de consumo humano de O’Higgins o la contaminación de los ríos en Tarifa). Y cuando ocurre la crisis, la coalición dominante, ajena a presiones de actores colectivos que lo demanden, hacen todo lo posible para solucionar el problema específico de su propia crisis sanitaria, pero no necesariamente el problema del manejo territorial o a nivel ecosistémico. La “crisis” que lleva al cambio institucional es la manifestación de una contradicción más profunda, ajena a la intencionalidad de los actores, que en cierta forma “obliga” a realizar dicho cambio.

El debate sobre el cambio institucional en Chiloé y sobre las opciones presentes en O’Higgins también nos ilustra sobre el tipo de cambio que es posible esperar ante una crisis en ausencia de acción colectiva (sea de los actores locales, o de los propios actores extra-territoriales). Como se notó en la tercera sección, Mahoney y Thelen (2010) proponen cuatro posibilidades de cambio que nos resultan útiles (aunque la restringen a casos de cambio institucional paulatino y endógeno): (i) desplazamiento: la eliminación de viejas reglas y la introducción de nuevas, (ii) capas: la introducción de nuevas reglas sobre o junto a las que ya existen, (iii) deriva: cambio a través del impacto en las reglas ya existentes, debido a cambios en el entorno y (iv) conversión: reorganización estratégica de las normas. Los casos de Chiloé y O’Higgins muestran que las empresas extra-territoriales, aún en casos de crisis de sus propias condiciones de producción, buscarán cambios por capas o por deriva en lugar de desplazamiento o conversión. De manera más específica, buscarán cambios en las reglas de manejo del patrimonio ambiental que por término medio no cuestionen o limiten las reglas de su acceso a dichos recursos. Por lo general esto se relaciona con cambios tecnológicos o con la profundización de las mismas reglas de acceso que les facilitaron su ingreso al negocio en el territorio (vía derechos de mercado, por ejemplo). Aunque a veces esto puede representar una solución parcial (por ejemplo, mejorar la eficiencia en el uso del agua subterránea en O’Higgins por parte de las empresas más grandes), el problema con estas soluciones es que muchas veces las reglas de acceso al patrimonio ambiental del territorio tienen los más importantes efectos tanto en los resultados de equidad de la dinámica como en algunos de sus efectos ambientales más negativos (aumentar los precios de las transacciones sobre los derechos de agua podría acentuar la crisis del agua potable de las comunidades de O’Higgins<sup>10</sup>).

En síntesis, estamos aquí frente a cambios institucionales en las formas de regulación ambiental provocados por la agudización de las contradicciones estructurales entre la propia dinámica de crecimiento económico territorial y sus condiciones ecológicas de reproducción. La coalición dominante responde a una “crisis” en el modelo, que no puede ignorar porque amenaza su propia actividad. En ausencia de acción colectiva de actores diferentes a los de la coalición dominante (Estado central y empresas extra-territoriales), el tipo de cambio institucional se limita a tratar de garantizar las condiciones de reproducción del motor mismo de la dinámica (el manejo de los ecosistemas está fuera de la “visión” de la coalición) y, en lo posible, a reproducir las reglas de acceso a los recursos que la hicieron posible.

---

10 Un empresario en O’Higgins admitió que si la crisis llega al punto de afectar el acceso al agua potable de las comunidades del territorio, se justificaría la acción inmediata del Estado para limitar el acceso de las empresas al agua del territorio (Mendoza y Ramírez 2011).

La **segunda vía del cambio** en la institucionalidad es la presencia de la acción colectiva, sea por iniciativa de la coalición dominante, sea por iniciativa de otros grupos sociales que presionan a dicha coalición desde fuera. A diferencia de la primera vía, donde los actores *se ven obligados* a actuar por efectos de una crisis que afecta la continuidad de la dinámica económica, aquí los actores deciden actuar antes o incluso en ausencia de tal crisis. Sin embargo, en los casos analizados de territorios con presencia de actores extraterritoriales poderosos, llama la atención de que *casi no existe acción colectiva proactiva*. El único caso digno de tal nombre es la de la organización “Asamblea del Pueblo Guaraní Itika Guasu” (APG IG), que tiene su sede en Entre Ríos, en Tarija. En este caso, la organización indígena, con la ayuda de ONG internacionales, logró forzar la creación de nuevas instituciones de regulación ambiental: una auditoría independiente cada cinco años, un fondo para el desarrollo local y un sistema de monitoreo permanente de la actividad de la empresa. Nótese que estas nuevas instituciones, tal como ocurrió en el caso de Chiloé, después de la crisis, *tampoco* cuestionan las “reglas de acceso” a los recursos naturales por parte de las empresas extra - territoriales, al contrario, las ratifican. Sin embargo, implican un cambio en las “reglas de uso” de dicho patrimonio *al cuestionar tanto* la virtual auto - regulación de la empresa gasífera *como* el monopolio (teórico) de la regulación por parte del Estado central boliviano.

En Chiloé existieron voces que, al inicio del auge salmonero, reclamaron mayores resguardos ambientales y advirtieron sobre los peligros del monocultivo y la auto – regulación (Ramírez et al 2010). Pero eran voces aisladas y marginales, carecieron de fuerza local y de vínculos con actores importantes a nivel extra – territorial. La APG IG logró movilizar no solo una red de ONG internacionales, sino que invocó desde el inicio la legalidad internacional de protección de los pueblos indígenas en defensa de su territorio, sus derechos y el cuidado de los ecosistemas. No obstante, en Tarija no es posible asegurar que estas nuevas instituciones garantizan la “sustentabilidad”. Al contrario, hay gran controversia entre los actores locales y externos sobre los posibles efectos del sistema de monitoreo. Unos piensan que es una simple forma de “cooptación” de la APG IG que abandonaría la crítica a favor de compensaciones monetarias posibilitadas por el nivel de crecimiento económico (y dicho sea de paso, de ganancia privada) catalizados por la presencia de los actores extraterritoriales. No obstante, las nuevas instituciones surgidas de la acción colectiva de los Guaraníes permiten pensar que hay un nuevo espacio para *combinar* las prioridades y visiones ambientales de los actores extra-territoriales con las prioridades de al menos uno de los actores locales relevantes. La reducción de *trade-offs* entre crecimiento, inclusión y sustentabilidad no está garantizada, pero hay mejores condiciones socio – políticas para conseguirla.

¿Cómo explicar que *no exista* acción colectiva alrededor de demandas ambientales en Chiloé o en O´Higgins, donde la propia supervivencia de la actividad económica *depende críticamente* del patrimonio ambiental que se está agotando, mientras que *sí se produce* acción colectiva en el caso de una actividad, la gasífera, que, en cambio, *no depende críticamente* del patrimonio que puede destruir? Los estudios de caso sugieren como explicación principal la existencia de un consistente *trade-off* entre, por un lado, crecimiento - equidad, y, por otro lado, protección ambiental. La dimensión y amplitud en la que la estructura productiva territorial se ve modificada por el motor

de la dinámica es decisiva en este aspecto. En estructuras tipo “cluster” o en estructuras de tipo “enclave” que incluyen mecanismos de redistribución local de la renta (como el *canon* minero, las regalías o la creación de fondos de desarrollo local), las poblaciones tienden a subvalorar los impactos ambientales o a subordinar su control al resultado de luchas distributivas. Esto afecta a la mayoría de actores locales, desde campesinos y gobiernos locales, hasta el Estado central. En los casos analizados, además, la magnitud de los ingresos generados tanto en Tarija como en Chiloé, es de tal escala que incluso una muy pequeña redistribución implica un cambio sustancial para los actores locales. Así pues, no es raro que en todos los casos, las más importantes acciones colectivas que se registran recubran ante todo la forma de conflictos distributivos: todos los beneficiados (actores locales, Estado central y empresas extra-territoriales) pueden subestimar los impactos ambientales a favor de compensaciones distributivas. En este sentido parece muy difícil que dentro de las coaliciones sociales dominantes alguien “represente” el medio ambiente salvo en momentos de crisis (ej. Chiloé) o cuando la sustentabilidad se convierta en un atributo con valor económico (ej. Loja-café).

### **4.2.1.b Gobernanza de recursos naturales y dinámicas territoriales con presencia de actores locales**

Si bien la presencia de actores extraterritoriales ha asumido cada vez mayor importancia en los territorios latinoamericanos, siguen existiendo muchos territorios donde los actores principales, tanto privados como públicos, son locales. Las relaciones de poder entre estos actores, además de sus distintas capacidades de agencia (individual y colectiva), tienen mucho que ver con sus formas de acceso a, y control sobre, los recursos naturales, especialmente la tierra. En este sentido, las instituciones que regulan la gobernanza de los recursos naturales también controlan las relaciones de poder y estas capacidades distintas.

Desde mediados del siglo pasado, y desde periodos más recientes en varios países, reformas a nivel nacional – como procesos de democratización o programas de reforma agraria - buscaron afectar estas relaciones entre el control sobre los recursos naturales y el poder socio-político. Sin embargo, los efectos de estas reformas nacionales han sido bastante desiguales a nivel local. Dicho de otra manera, las relaciones entre estructuras profundas (de propiedad y poder), las instituciones que regulan la gobernanza local de los recursos naturales, y las prácticas cotidianas, varían mucho en el espacio, entre territorios. La implicancia es que cualquier intento de reformar la gobernanza de los recursos naturales, interactúa con esta geografía institucional desigual. Los casos demuestran que estas relaciones diferenciadas ayudan a entender los contrastes entre las dinámicas territoriales en una región. Más específicamente, y a modo de ejemplo, los casos centroamericanos demuestran que las desigualdades económicas están correlacionadas con la distribución de poder político, lo que incide fuertemente sobre el acceso a y el uso de los recursos naturales y, de esta forma, sobre las dinámicas territoriales.

Cuando hay estructuras agrarias más equitativas, y ahí donde los pequeños productores tienen mayor peso político y mayor capacidad de ejercer control social sobre las autoridades municipales,

existe mayor espacio para que surjan innovaciones en la gobernanza local. Este espacio es aún mayor cuando existen técnicos bien formados dentro de los gobiernos municipales. En cierto sentido, esto refleja una situación en la cual la agencia social de los campesinos abre espacio político y administrativo (o evita que este espacio sea capturado por otros), lo cual, a su vez permite que los técnicos puedan ejercer su agencia individual, pero sobre todo colectivamente<sup>11</sup>.

Por ejemplo, en el territorio ganadero-cafetalero de Nicaragua, especialmente en Condega, el espacio abierto por el peso de un bloque amplio de pequeños productores, ha llevado a una serie de innovaciones institucionales que a su vez han ampliado tanto las interacciones verticales entre las alcaldías y los ciudadanos<sup>12</sup> como las interacciones horizontales, por ejemplo, entre técnicos de diferentes instituciones del Estado (Ravnborg y Gómez 2012). Estas interacciones han facilitado diferentes innovaciones que permiten menos trade-off entre crecimiento y medio ambiente.

También en Tejutla, El Salvador que se caracteriza como históricamente más equitativo económicamente que El Paraíso, se nota un proceso con mayores posibilidades para la formación de instituciones y prácticas institucionales transparentes (Ileana Gómez et al. 2012). Esto es evidenciado por: la profesionalización de la administración pública, un proceso de rendición de cuentas a través de publicaciones de actividades en el Boletín Municipal, la página web municipal, la manera en la cual los alcaldes eligen su nómina de concejales, la práctica de organizar consultas populares, la formación de comisiones como la comisión ambiental, la búsqueda de una representación más equitativa entre hombres y mujeres y por un proceso de modernización administrativa técnica y a través de capacitaciones.

En contraste, en el territorio lechero de Estelí la estructura agraria y de acceso a los recursos naturales es mucho más inequitativa. La débil interacción entre las alcaldías y las instituciones competentes del Estado, combinado con la influencia de los intereses de los grandes ganaderos, dificultó y finalmente frustró la regulación de las quemas agrícolas, lo que ha invalidado los intentos incipientes de formalización de la gobernanza de los recursos naturales en ese territorio nicaragüense (Ravnborg y Gómez 2012).

Muchas de estas iniciativas tanto en el territorio ganadero-cafetalero de Condega como en Tejutla, contribuyen a fortalecer las interacciones horizontales entre los profesionales municipales/territoriales. Estas interacciones ayudan a dar confianza a los profesionales en su trabajo diario de balancear su desempeño entre las influencias de actores políticos y económicos poderosos y su profesionalismo en la aplicación de la ley, y en esta manera amplían las opciones de los cambios institucionales. En lugares donde no existen las condiciones o el tiempo suficiente para que emerjan y toman fuerza estas interacciones, se observa una frustración, por ejemplo, de los técnicos ambientales locales, quienes a través de su formación y sus contactos profesionales saben que existen otras formas alternativas de trabajar y ejercer sus responsabilidades. Esta frustración puede constituir una fuente de cambio institucional, pero en muchos casos hace falta

11 Algo semejante se observa en el territorio de Valle Sur Ocongate, Perú, aunque en un plano más amplio que la gobernanza de los recursos naturales, pues aquí la relación entre comuneros y técnicos de los gobiernos distritales es una pieza clave de una nueva coalición social que se ha hecho dominante en el territorio (Hernández y Trivelli 2012; Fernández y Hernández, 2012).

12 Estas incluyen horarios públicamente establecidos de atención al público, la regularidad de reuniones mensuales de la CAM, la participación de los medios locales de comunicación en las reuniones de la CAM (televisión y radio) y la eliminación del cobro por presentar solicitudes de permisos por aprovechamiento de recursos naturales y por realizar inspecciones in-situ para lograr que el uso legal de los recursos naturales sea más accesible para las personas de pocos recursos económicos.

la masa crítica (a través de la movilización, de coaliciones sociales o de comunidades epistémicas) para que este potencial se realice.

Finalmente, la evidencia sugiere que la existencia de una estructura agraria más equitativa facilita procesos de aprendizaje (y de formación de capacidades de agencia). Este aprendizaje puede promover, entre otras cosas, mayor conciencia ambiental. Las consultas públicas llevadas a cabo en Tejutla y la organización comunitaria y la participación de los medios de comunicación en temas ambientales en el territorio ganadero-cafetalero, son ejemplos, de tales mecanismos que promuevan la agenda ambiental. No debe sorprender este fenómeno. En la medida en que los actores locales son quienes experimentan cotidianamente el medio ambiente, una estructura agraria que permita que estas experiencias tengan un acceso más fácil a la esfera pública y a la administración municipal, es más apta para generar conciencia y (dado que el crecimiento económico es más modesto) reducir la probabilidad de trade-offs entre crecimiento y ambiente que sistemáticamente favorecen el crecimiento.

### 4.2.2. Vínculos con mercados dinámicos y estructuras productivas

Por vínculos con mercados dinámicos entendemos que el grado de acceso que tiene un determinado territorio rural a mercados de distinto tipo - de productos, de servicios, de crédito, de trabajo, y de otros factores de producción - sea lo suficiente importante como para estimular tasas de crecimiento altas y sostenidas por periodos de tiempo prolongados. Los vínculos de los territorios con mercados dinámicos favorecen dinámicas de acumulación y crecimiento. La hipótesis de trabajo es que este crecimiento está acompañado de reducción de pobreza y mayores grados de inclusión social allí donde las estructuras de la propiedad de la tierra, a lo largo de la historia, hayan favorecido una mayor igualdad de oportunidades de participación de los distintos actores en la dinámica económica que es impulsada por estos mercados. Aquí, al igual que ocurre con los demás factores mencionados en esta síntesis, la combinación de elementos es decisiva: la interacción prolongada de mercados importantes con actores de los territorios dotados de estructuras agrarias y productivas menos desiguales serían fundamentales para un crecimiento económico con inclusión social.

En lo que se refiere a estructuras productivas, entendemos aquí el grado de diversificación de la economía del territorio, los eventuales encadenamientos intersectoriales dentro del territorio y la variedad de tipos de empresas (por tamaño y por el peso de los capitales locales y extraterritoriales que poseen). Territorios con economías más diversificadas, con mayor densidad de encadenamientos localizados en el territorio, con una sólida presencia de pequeñas y medianas empresas y con peso significativo en su economía de capitales locales, tendrían mayores opciones para construir dinámicas de crecimiento con inclusión social. En primer lugar, una estructura productiva como la señalada aquí ofrecerá mayores canales de participación a una mayor diversidad de grupos sociales locales. En segundo lugar, bajo tales condiciones se reinvertirá en el territorio un mayor porcentaje de los excedentes económicos generados. En tercer lugar, una estructura productiva como la señalada será más favorable a una

mayor diversificación de activos, a una mayor desconcentración de los vínculos de los distintos actores con los mercados de consumo o de trabajo, y a una mayor diversificación del tejido social. Finalmente, una estructura productiva más diversificada debería ser más resiliente frente a los shocks económicos y ambientales que enfrente el territorio. Sin embargo, es importante señalar una estructura productiva como la señalada no necesariamente conduce, por sí sola, a mayores tasas de crecimiento ni tampoco a mayor sustentabilidad ambiental.

El programa DTR muestra que los distintos territorios han logrado dinamizar sus economías y crecer, a partir de dos fuentes principales: la articulación a mercados y las transferencias públicas o privadas provenientes de fuera del territorio. En el caso de los mercados de productos, de servicios y de empleo, las articulaciones identificadas son de distinto tipo. Algunos mercados a los que se articulan los territorios son mercados de *commodities* y otros son mercados de nicho. En algunos casos, la articulación a estos mercados se logra construyendo alguna capacidad para diferenciar el producto o servicio que se ofrece. Alternativamente, la articulación a estos mercados se da gracias a algún arreglo institucional o regulación pública que permite a determinados actores del territorio aprovechar las ventajas de un mercado cautivo.

De otro lado, en algunos casos, el dinamismo económico no parece estar asociado a la existencia de mercados dinámicos, pero estaría fuertemente asociado a transferencias públicas o remesas. Este tipo de motor de las dinámicas del territorio limita seriamente la posibilidad que el crecimiento se sostenga en el tiempo, a menos que dichas transferencias logren capitalizarse dentro del territorio y puedan generar algún motor de crecimiento interno que vincule al territorio con los mercados. Por ejemplo en el caso de Jiquiriçá las dinámicas de crecimiento datan de antes de que se incrementaran sustantivamente las transferencias públicas. En ese contexto las transferencias (y la inversión pública) tuvieron un rol importante en apoyar la dimensión de equidad en las dinámicas de crecimiento observadas en ese territorio. En contraste en Cariri, las transferencias tienen un rol aún más importante como motor de crecimiento del territorio, en ausencia o precariedad de mercados dinámicos y donde el Estado se ve obligado a utilizar el mecanismo de compras públicas para sostener el crecimiento. Así, aunque no todas las formas de articulación a los mercados permiten que el crecimiento económico sea sostenible e inclusivo, la articulación a mercados es una condición necesaria (aunque no suficiente) para garantizar crecimiento económico sostenido<sup>13</sup>.

Habiendo reconocido el rol central de los mercados para dinamizar un territorio, la evidencia por los estudios muestra que no siempre por sí solos los mercados dinámicos generan inclusión social y, menos aún, sostenibilidad. Aquí la investigación realizada por el programa sugiere que combinaciones variadas de factores “blandos”, como aquellos destacados por la Sociología Económica y que conforman las estructuras sociales de los mercados, y factores “duros”, como aquellos destacados por la Nueva Geografía Económica y que determinan la localización de las actividades económicas, son los que explican las posibilidades que las vinculaciones con los mercados dinámicos puedan no sólo generar crecimiento sino hacerlo de manera sostenida, inclusiva y sostenible.

---

<sup>13</sup> Tal como se ha señalado, el programa de estudio no escogió territorios para hacer estudios de caso en los que no haya existido algún nivel de crecimiento en el periodo de análisis, por lo que no se ha podido evaluar si los mercados dinámicos pueden existir en entornos donde el crecimiento económico no exista. Sin embargo, en la medida que lo que interesa en esta investigación es identificar aquellas dinámicas de crecimiento que generen mayores oportunidades de inclusión, la omisión no es relevante para nuestros propósitos.

En primer lugar los resultados de las investigaciones sugieren que cuando los mercados dinámicos se vinculan con estructuras productivas más diversificadas se abren opciones para un mayor rango de encadenamientos en los territorios lo que a su vez abre más opciones para participar y beneficiarse en las dinámicas de crecimiento. Ello permite el robustecimiento del capital social de los actores en el territorio y aumentar las probabilidades que se constituyan coaliciones más favorables para un crecimiento más inclusivo. Por ejemplo, en el caso del litoral de Santa Catarina la fuerte vinculación con centros urbanos locales y externos y un proceso de diversificación económica, favorecido sobre todo por la localización del territorio, ha permitido una dinámica económica local muy vigorosa, con la emergencia de mercados turísticos, industriales y pesca, pero también ha generado una mayor capacidad para formar coaliciones que impulsen la expansión de políticas productivas y sociales dirigidas a los más pobres.

En segundo lugar cuando los vínculos con mercados dinámicos vienen reforzados con una estructura agraria más equitativa las oportunidades de crecimiento económico son claramente mayores. Por ejemplo, el contraste entre los territorios de Santo Tomás en Nicaragua y Tungurahua en Ecuador hace evidente este hallazgo. Mientras que en Santo Tomás la concentración de la tierra ha conllevado a estructuras de poder que direccionan la inversión pública a favor de minorías y favorecen la captura de los beneficios que las oportunidades de vinculación a los mercados dinámicos han generado, en Tungurahua la distribución relativamente más equitativa de la tierra y del acceso al agua de riego facilitó la consolidación de un segmento amplio de pequeños productores y facilitó la instalación de un denso sistema de ferias y mercados locales que está en la base de dinámica de crecimiento inclusiva que ha disfrutado este territorio.

En tercer lugar, el vínculo de los territorios con ciudades se muestra como algo central, como se discute en más detalle en la siguiente sección. La existencia de una ciudad cercana confiere al territorio rural una ventaja comparativa de localización, respecto a otros territorios rurales que no tienen una ciudad cercana. La capacidad o no que el territorio aproveche esa ventaja comparativa dependerá de múltiples circunstancias. El primer elemento, como muestra la evidencia de los estudios en profundidad hechos para entender mejor los vínculos de los mercados dinámicos con las ciudades (Valle Sur-Ocongate en el Perú y Tungurahua en Ecuador); así como los demás estudios de caso dónde existe una ciudad importante dentro del territorio (Chaco Tarijeño en Bolivia; Santa Catarina en Brasil; Chiloé en Chile; Loja en Ecuador Santo Tomás en Nicaragua y Jauja en Perú), es que existe una heterogeneidad muy grande en las dinámicas de crecimiento pobreza, inclusión y sostenibilidad ambiental. Así, es evidente que la existencia de una ciudad, por si sola, no puede enrumbar a los territorios a trayectorias de crecimiento sostenibles e inclusivas.

La interacción entre mercados dinámicos, ciudades y estructuras productivas es particularmente interesante. Tanto en el caso de Valle Sur-Ocongate como en Tungurahua las formas de gobernanza se han construido sobre estructuras agrarias bastante desconcentradas donde existe un amplio número de pequeños y medianos productores que dominan el escenario rural y que favorecen el comercio local y regional. De otro lado, mientras que en Valle Sur-Ocongate la diversificación de la estructura productiva no es muy alta en Tungurahua si lo es, haciendo más viable que las formas de gobernanza (reglas de intercambio y concepciones de control) sean más favorables

a la participación de los segmentos más pobres, basándose en la confianza y en un acceso más democrático de la información. Del mismo modo, cómo muestra la experiencia de Tungurahua, economías más diversificadas no sólo permitirían que los resultados del crecimiento sean más inclusivos sino también asegurarían una mayor resiliencia frente a la mayor volatilidad e incertidumbre que supone la interacción con los mercados.

### Recuadro 3. Valle Sur-Ocongate

En el estudio sobre las dinámicas territoriales de Valle Sur-Ocongate, Hernández (2012) resalta el papel central que ocupa el acceso al mercado urbano de la ciudad del Cusco en el proceso de reconfiguración de las dinámicas observadas en el territorio. El estudio analiza la reconfiguración de los mercados de productos de agropecuarios que tiene lugar en el territorio debido a la acción convergente del incremento de la demanda urbana y la mejora de la conectividad con la ciudad del Cusco. Se analizan los intentos de los diferentes actores involucrados por reformular las normas de intercambio, en un contexto cambiante, en el que intervienen productores, acopiadores, organizaciones de desarrollo, consumidores urbanos y autoridades públicas. El estudio sostiene que es imposible entender la dinamización de la economía Valle Sur-Ocongate sin atender a procesos de fondo que afectan a la base demográfica de la región, a las relaciones de poder y en última instancia también a los imaginarios sociales. Estos procesos impactan en la manera en que los mercados de productos agropecuarios se organizan y gobiernan. Al mismo tiempo, determinan el cambiante valor de los productos e influyen en el balance de poder de los actores implicados en la producción y comercialización

El estudio reseña de los procesos en marcha en el territorio destacando la progresiva orientación hacia el mercado de las economías domésticas de Valle Sur-Ocongate, el peso cada vez mayor de Cuzco en las estrategias de vida de los habitantes del territorio y el cambio cultural producido en los últimos años, que abre nuevas posibilidades para los bienes y servicios producidos en Valle Sur-Ocongate. El estudio analiza como mercados más complejos, que están basados en el valor agregado que provee su identidad territorial, e involucran productos con mayor valor agregados, como los alimentos elaborados, los negocios recreativos y las artesanías,

El estudio muestra que la relación entre Cuzco y Valle Sur-Ocongate no es estática. Se trata de un territorio dinámico que está redefiniendo sus funciones en un contexto de transformaciones sociales, políticas y económicas muy acelerado. El vínculo urbano-rural evoluciona, adquiriendo nuevos perfiles, en parte por las iniciativas de los propios habitantes del territorio y en parte por el cambio constante en la demanda urbana.

En el territorio, municipalidades y organismos de desarrollo intervienen de manera creciente, tanto en la producción como en la comercialización. Por un lado proporcionan microcréditos, asistencia técnica e incentivos a la asociatividad. Por otro lado impulsan cambios en las normas que regulan los intercambios, mediante la regulación de las transacciones, la imposición de restricciones de acceso a productores y comerciantes no locales o la creación de nuevas ferias, que hacen la competencia (con reglas diferentes) a los espacios tradicionales de intercambio. En la actualidad este modelo de mercados locales protegidos por regulaciones municipales parece estar llegando al límite. Durante unos años ha permitido una cierta socialización de la mejora económica experimentada por el territorio. Sin embargo, a medida que la economía se hace más dinámica y diversificada resulta menos funcional. En este sentido, Valle Sur-Ocongate enfrenta al menos dos retos: la complejización de la producción y comercialización de reductos especializados y la incorporación de nuevos actores, lo que pone en riesgo la arquitectura institucional construida en los últimos años en torno a la comercialización de bienes y servicios del territorio.

Fuente: Hernández, 2012

Las ciudades se pueden constituir en lugares de paso o en mercados finales para los productores de un territorio rural. Asimismo pueden ofrecer bienes y servicios al mundo rural o constituirse en un demandante de mano de obra proveniente del territorio. Cuanto más variadas sean estas interrelaciones mayores oportunidades existirán para plasmar oportunidades de generación de ingresos para un mayor número de habitantes del territorio. A este respecto, es interesante notar también que mientras que la ciudad del Cusco es para el territorio Valle Sur-Ocongate el mercado final para la mayor parte de productores y empresarios locales, en el caso de Tungurahua, la ciudad de Ambato desempeña además, y con mayor fuerza, una serie de funciones en la articulación de la economía hacia fuera del territorio. Mientras que en Valle Sur-Ocongate predomina la articulación del Cusco como demandante de los productos y servicios que ofrece la ciudad, su articulación para ofrecer mano de obra o para demandar servicios especializados que pueda ofrecer la ciudad a las empresas del territorio es menor, especialmente si se le compara con Tungurahua.

Los ejemplos de Valle Sur-Ocongate y Tungurahua muestran también la centralidad para los territorios de atender a un mercado regional (Cusco en el primer caso y Ambato en el segundo). Las dinámicas de ambos territorios están marcadas por la dinámica de estas ciudades. Lo interesante es que en ambos casos los territorios logran construir una alianza o diferenciar su producto (a partir de la existencia de activos culturales) para enfrentar la competencia de otros proveedores de productos y servicios similares. Aquí los “estilos para competir” son distintos, especialmente

cuando se compara con otros territorios donde el producto relevante es un “commodity” y el mercado relevante es el nacional o internacional (O’Higgins y, en cierta medida, Jiquiriçá). Ahí importan más la infraestructura que interconecta a los territorios con los mercados y la capacidad de los actores locales para reducir los costos de transacción; siendo menos relevante la capacidad de los actores locales para construir una “diferenciación” del producto.

Como se nota en los estudios donde existe una ciudad en o muy cerca del territorio existen dinámicas transformadoras en los sistemas de género. En el caso de Valle Sur-Ocongate, los emprendimientos se convierten en formas de “subversión de los sistemas tradicionales de género”. En el caso de Tungurahua, se puede observar el rol crucial de las mujeres en la inclusión paulatina de hogares campesinos en la actividad comercial. Pese a su rol líder en los procesos de articulación a los nuevos mercados, ambos estudios dan cuenta que estos procesos no han evitado que muchas de las actividades económicas claves en ambos territorios continúen caracterizándose por una división del trabajo por sexos, conformándose así lo que Hollenstein y Ospina (2012, p.17) denominan “flexibilidad arraigada en patrones tradicionales”. El caso de Tungurahua muestra nítidamente cómo las estructuras de género son funcionales a las dinámicas territoriales observadas. Son las mujeres las que exploran las nuevas (y más riesgosas) oportunidades de generación de ingresos. Algo similar ocurre en Valle Sur – Ocongate, donde la mayor parte de los nuevos emprendimientos impulsados por proyectos como Corredor Cuzco-Puno son realizados por mujeres mientras que los hombres se dedican a las actividades económicas más tradicionales (y seguras) del territorio. Es sólo cuando la nueva actividad se ha estabilizado que los hombres buscan recuperar protagonismo (y capturar las rentas del negocio). Sin embargo está asignación de roles construye capacidades y empodera a las mujeres lo que dificulta (aunque no impide del todo) que las relaciones de subordinación se consoliden.

El programa también profundizó el estudio de las relaciones entre los mercados dinámicos y las políticas públicas. Muchos de los casos analizados muestran distintos tipos de acción pública y sus efectos sobre los mercados y las estructuras productivas y el desarrollo territorial. En O’Higgins, Chiloé, Jiquiriçá, Valle Sur-Ocongate, entre otras, la inversión en infraestructura ha sido determinante para abrir el territorio a nuevas oportunidades productivas que han gatillado el desarrollo económico, así como el rol que ha cumplido el Estado en garantizar los derechos de propiedad como una forma de acceder a los recursos. Tanto en lo que se refiere a favorecer el desarrollo económico como en garantizar, formal o informalmente los derechos de propiedad, el Estado a través de las políticas públicas y la institucionalidad tiene un rol fundamental. En muchos casos se demuestra que las políticas públicas tienen poco o nulo efecto si no existe una institucionalidad que las haga cumplir; este es el caso de la explotación de los acuíferos en O’Higgins, o el uso de las reservas naturales en Peñas Blancas.

En todos los territorios estudiados la posibilidad de acceder a mercados dinámicos se favorece fundamentalmente por el acceso a varios servicios de infraestructura. En Santo Tomás el aumento de la producción lechera se dio después de la construcción de la carretera hacia Managua, sin embargo el mejoramiento de la competitividad del territorio se vincula con la llegada de la

energía eléctrica. En Chiloé la disponibilidad de una completa infraestructura hizo posible la instalación de la industria salmoneera, la que no requería solamente de caminos para su expansión, sino que también una completa red de electrificación rural y una conectividad acorde a un negocio de grandes dimensiones.

Un segundo nivel de participación del Estado y de las políticas públicas se da para ayudar a conseguir lo que señala Fligstein de que un mercado se forma en la medida que sus integrantes consiguen estabilizar sus relaciones unos con otros. Este conjunto de políticas están relacionadas con el desarrollo de capacidades individuales e institucionales que permitan avanzar en igualdad de oportunidades. Tal como señala Ostrom (1990), si no existe un capital social en el territorio suficientemente fortalecido que haga posible utilizar la infraestructura física de una forma productiva inclusiva, los beneficios derivarán a actores más poderosos. Este ha sido el caso de O'Higgins y Santo Tomás en Nicaragua, en ambos la inversión, en riego en O'Higgins y en caminos en Santo Tomás, ha favorecido proporcionalmente mucho más a los emprendimientos más grandes. En parte importante esta captura de beneficios por terceros se produce por la debilidad institucional que se constituye en la práctica en una trampa de pobreza al no distribuirse los efectos de dichos beneficios.

Las políticas públicas son centrales también para implementar políticas de igualdad de oportunidades en los territorios. Por ejemplo, en Jiquiriçá, se observa situaciones internas muy diversas, con sectores con alta concentración de recursos y otros con una distribución más equitativa, con un elemento común que es una activa intervención del Estado tanto en infraestructura pública, apoyo a la familia, descentralización municipal, transferencia de ingreso a los más pobres. Los resultados son muy diferentes cuando existe una capacidad institucional a nivel territorial que permite canalizar la inversión creando sinergias entre la provisión de bienes públicos y el desarrollo de la actividad económica.

La evidencia presentada en estos estudios de caso muestra que la escala de la inversión pública y la manera cómo se despliega dicha inversión en el territorio es determinante para incrementar las oportunidades de un crecimiento más inclusivo. En el caso de Tungurahua la combinación de ciudad dinámica y una red vial interna que le da soporte a una red de ferias y mercados rurales no es casual. Es el resultado de la acción colectiva sostenida en el tiempo en el territorio que ha permitido invertir en bienes públicos de una manera tal que maximiza los efectos distributivos positivos de la red. Ello, por ejemplo, no ocurre en otros territorios con acceso a ciudades como la zona lechera de Santo Tomás en Nicaragua (Gómez y Ravnborg, 2012)

Por otro lado, cuando se producen transformaciones más radicales de la estructura productiva (casos de O'Higgins, Chiloé, Santa Catarina), paralelamente también se produce un cambio de

las reglas y leyes (Fligstein 2001) entre los actores, lo que tiene profundas implicancias en la manera como operan los mercados de productos y factores. Cuando estos distintos actores presentan diferencias significativas de acceso a la información, a los mercados y al capital, y no existe al interior del territorio un capital social suficiente para hacer de contrapeso, por lo que el único que puede actuar con posibilidades es el Estado a través de políticas públicas. Ello no garantiza resultados más inclusivos como lo muestra el caso de O'Higgins donde al liberalizar el mercado del agua y al debilitar la institucionalidad de control de explotación de los acuíferos, se permitió la apropiación legal e ilegal de la mayor parte del recurso estratégico. En este caso, el tema no es más Estado, sino cómo funciona el Estado.

Transformaciones radicales de la estructura productiva también pueden facilitar la aparición de nuevos actores y mercados. En O'Higgins, Chiloé y Santa Catarina, creció en forma importante el mercado laboral. Muchos de los que antes eran pequeños productores, pasaron a ser asalariados, generándose un efecto directo en el corto plazo de incremento en los ingresos familiares. Esta situación también se ha visto beneficiada por la inversión en infraestructura, especialmente el mejoramiento de los caminos que facilita el acceso al mercado laboral. De igual manera, entran nuevos actores como es el caso de las mujeres que masivamente se incorporan al mundo laboral, levantando nuevas demandas y necesidades. A pesar de ello, la brecha de inequidad amenaza con aumentar al no fortalecerse el capital social del territorio y a dejar establecida la concentración de los recursos. Nuevamente, en esto destaca la importancia de políticas públicas atinentes a los procesos territoriales.

Finalmente, cuando existen fuertes vínculos con mercados dinámicos, el rol de los actores externos en los procesos es central para determinar las posibilidades de que los beneficios del crecimiento sean más o menos inclusivos. Aquí, es importante reconocer que algunos tipos de mercados ofrecen más oportunidades que otros para fomentar dinámicas más inclusivas y más sostenibles. Por ejemplo algunos mercados, por la naturaleza del producto (por ejemplo café en Loja) tienen mayores encadenamientos y atrae un tipo de actores extra-territoriales que son más propensos a permitir que las formas de gobernanza de los mercados sean más pro-pobre.

Otros mercados se basan en las rentas que se generan por la extracción de un recurso natural. Típicamente estos mercados (por ejemplo gas en Tarija) tienen un tipo de estructura particular que atrae a un tipo de actores extra-territoriales que impone límites a la capacidad de adecuar las formas de gobernanza de los mercados. Inclusive en estos casos, como lo muestra el caso de Tarija, existe campo de acción dependiendo de las estructuras presentes en el territorio. La existencia de una burguesía agraria de larga data en Tarija habría ayudado a desarrollar coaliciones más adecuadas para enfrentar a actores extra-territoriales y ejercer mayor control sobre los destinos de la renta del gas.

#### Recuadro 4. Tungurahua

Pablo Ospina y sus colaboradores (2011, 2012) han hecho un completo estudio de las dinámicas territoriales en la provincia de Tungurahua, Ecuador. Tungurahua se distingue por ser la única provincia de la Sierra de Ecuador que combina crecimiento económico (moderado, en un contexto nacional de casi nulo crecimiento en el período estudiado) con reducción de pobreza y de la desigualdad de ingresos.

Tungurahua destaca como un raro caso de histórico predominio de la pequeña y mediana propiedad agraria, en medio de un panorama dominado, en la sierra central ecuatoriana, por haciendas tradicionales y comunidades campesinas dependientes. Tempranamente, la provincia tuvo sistemas de riego y vialidad, así como una dinámica vinculación a los centros comerciales neurálgicos del mercado interno (Quito y Guayaquil). Desde fines del siglo XIX, la capital y ciudad principal de Tungurahua, Ambato, se convertiría en un polo de atracción regional; ya a mediados del siglo XX articulaba una densa red de ferias agrícolas en toda la sierra central ecuatoriana.

A través principalmente de la ciudad de Ambato, Tungurahua mantiene estrechas relaciones de intercambio con todo el territorio nacional. Los migrantes de y a Ambato van y vienen, literalmente, de todos los municipios del Ecuador, algo que no se observa ni siquiera en ciudades mayores como Quito y Guayaquil, cuyas redes de migración son mucho más regionales (sierra y costa, respectivamente). La pieza clave de este fuerte relacionamiento de Tungurahua con todo el país, es la red de ferias cuyo centro es la ciudad de Ambato. La demanda de productos destinados a todo el mercado nacional, que se acopian en Ambato, es un estímulo para los productores directos del entorno rural inmediato, puesto que se reducen sus costos de transporte y de intermediación. El éxito de los productores agrícolas y manufactureros tungurahueses se debe a la conexión que lograron hacer con el comercio de larga distancia. Actualmente a Ambato ingresan cada día 254 camiones pesados, en tanto que a Riobamba solo 19. Esta característica encuentra sus raíces en el crecimiento paulatino de la función comercial de Ambato en la segunda mitad del siglo XIX.

El segundo componente de la explicación de las dinámicas económicas de Tungurahua es el hecho de que este inmenso mercado regional no provocó una especialización productiva, sino que indujo la diversificación económica en la propia ciudad y en el territorio circundante. Hay aquí una impresionante variedad de pequeños y medianos emprendimientos de todo tipo, desde actividades agropecuarias hasta una gama muy amplia de manufacturas y artesanías. En medio de tal diversidad destaca la dinámica del sector manufacturero local; en 2006 Tungurahua tenía casi el doble de la población económicamente activa ocupada en la manufactura que el promedio del Ecuador. El hecho de que ya en 1962 la población femenina empleada en las manufacturas fuera comparativamente más alta que la masculina, sugiere que siempre se trató de pequeñas actividades artesanales independientes. Calculado según el PIB provincial, el comercio supera a las actividades agropecuarias y manufactureras.

Las mujeres son uno de los principales grupos sociales que han impulsado el proceso de diversificación productiva en la región. Tungurahua es la provincia con mayor presencia femenina en la población económicamente activa de la Sierra y está por encima del promedio nacional. Pero al mismo tiempo, la relación entre los ingresos masculinos y femeninos en Tungurahua es una de las más bajas del país; en pocas palabras, las mujeres participan más en la generación de ingresos pero ganan mucho menos que los hombres. En Tungurahua las mujeres cumplen el papel de promotoras de la diversificación productiva y la innovación económica, lo cual depende de dos circunstancias: la discriminación social y el predominio de pequeñas actividades económicas basadas en el autoempleo y en el trabajo a domicilio. Todas las evidencias indican que, en general, las actividades económicas más pequeñas, menos rentables y que recién empiezan, son manejadas por las mujeres. El involucramiento y control de los varones aumenta conforme crece el negocio, tanto en las manufacturas como en el comercio.

El tercer componente de la explicación es la histórica y estrecha simbiosis entre comerciantes y productores. Las mismas familias se dedicaban, simultáneamente, a la producción y el comercio. La cercanía y extensión de la red de ferias facilitó el acceso directo de los productores al comercio y, aunque en la actualidad esa simbiosis se ha debilitado, la extensa red de ferias de Tungurahua no ha sido monopolizada por los grandes comerciantes de origen terrateniente. Esto refuerza sus efectos redistributivos: no solo la producción está fragmentada entre muchos productores, también lo está el comercio entre muchos comerciantes. Si bien al menos hasta la década de 1980, el lazo que unía a comerciantes con productores era muy estrecho, los datos de Ospina et al. sobre el mercado mayorista de Ambato sugieren que tal simbiosis se ha ido perdiendo.

La acción estatal fue moderadamente relevante en tres aspectos. Primero, la extensión de los servicios de educación inicial en el momento del despegue económico del territorio, favoreció la inserción mercantil de muchos sectores sociales empobrecidos. Los indígenas tuvieron menos acceso a la educación primaria y, por lo tanto, las ventajas de esos servicios no los alcanzaron. Segundo, la extensión temprana de la electricidad y vialidad, permitió integrar gran parte del territorio a la red de ferias organizadas en torno a Ambato. Tercero, una serie de políticas económicas proteccionistas del mercado interno impulsaron ciertas actividades productivas agrícolas (frutales) y manufactureras (textiles, productos de cuero, zapatos); estas actividades estaban ya consolidadas en el tercer cuarto del siglo XX. La tesis de este estudio es que esas tres políticas gubernamentales deliberadas, sostenidas y exigidas por una demanda social, fueron complementos esenciales para la consolidación de las dinámicas económicas territoriales de Tungurahua.

### 4.2.3. Ciudades y territorios

Las sociedades rurales latinoamericanas hace tiempo que han dejado de ser lo que el común de las personas entienden por “rural”, es decir, un espacio en el que poblaciones dispersas, con pocos servicios, con una cultura “diferente” y relativamente aisladas y lejanas, viven “en el campo” practicando la agricultura y otras actividades primarias<sup>14</sup>. Esa “ruralidad profunda” cada día tiene menos peso y significado económico, demográfico y político. En países como Chile, México y Colombia, el porcentaje de la población que vive en territorios “rurales profundos” es de apenas 6%, 7% y 17%, respectivamente (Berdegué et al., 2011b; Carriazo y Reyes, 2012; Serrano et al., 2012).

En el otro extremo, está muy instalado el mito de una América Latina super-urbanizada, metropolitana. Sin embargo, en las 79 grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas de más de 750 mil habitantes, viven 216 millones de personas, apenas el 38% de la población de la región; en el 2025 serán 225 millones, es decir, 34% del total (United Nations, 2012).

El espacio intermedio entre el mundo rural profundo y las ciudades grandes y metropolitanas, contiene la parte fundamental de la ruralidad contemporánea de América Latina. Es un espacio heterogéneo, compuesto de territorios predominantemente rurales pero con un núcleo urbano significativo en su interior, hasta otros donde predominan una o más ciudades de mediano tamaño que tienen una relación funcional estrecha con un entorno rural importante. Se trata de un espacio invisibilizado por la forma en que nuestros institutos oficiales de estadística definen lo que es urbano y lo que es rural, lo que conlleva a gruesos y costosos errores de diseño de estrategias de desarrollo y de políticas públicas (da Veiga, 2002; de Ferranti et al., 2005).

Los 20 territorios<sup>15</sup> estudiados en los 11 países mantienen relaciones significativas con ciudades; en muchos casos, los territorios se relacionan con más de una ciudad, algunas de ellas bastante distantes del territorio, estableciéndose una red de jerarquías funcionales donde diferentes ciudades cumplen papeles complementarios desde el punto de vista del territorio, como lo prevé la teoría de lugares centrales de Lösch y Christaller. Pero solo nueve de los 20 territorios estudiados por el programa DTR *contienen* una ciudad, es decir, son territorios rural-urbanos. Estas ciudades que son parte de territorios rural-urbanos, pueden ser bastante pequeñas (10 mil a 20 mil habitantes), hasta de mediano tamaño (150 mil a 200 mil habitantes). Muchas de ellas, si no todas, son “ciudades rurales” (Berdegué et al., 2010), en el sentido de que combinan características que las distinguen claramente de los sectores rurales en el sentido restringido del término (como por ejemplo, su dotación de servicios o su densidad de población), con otras condiciones que las separan de las grandes ciudades o de las metrópolis (como el hecho de que un alto porcentaje de su población se emplea en actividades primarias, como la agricultura).

14 La última edición del Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, define “rural” de la siguiente forma: 1. adj. Perteneciente o relativo a la vida del campo y a sus labores. 2. adj. Inculto, tosco, apegado a cosas lugareñas. *El Dicionário Priberam da Língua Portuguesa, define rural así: adj. 2 g. 1. Relativo ou pertencente ao campo ou à vida agrícola. 2. Rústico, agrícola, campesino. 3. Diz-se das freguesias [parroquias] que não estão situadas em cidade ou vila. El Oxford English Dictionary define rural así: Adjective. In, relating to, or characteristic of the countryside rather than the town. El diccionario Larouse dice: Adjectif. Qui concerne la campagne, les paysans, l'agriculture.*

15 Para el estudio del papel de las ciudades en las dinámicas territoriales, se estudiaron 13 territorios en Chile, Colombia y México, adicionales a los 20 originales del programa, incluyendo territorios rurales profundos, sin ciudad, y territorios rural-urbanos, es decir, compuestos por una ciudad y un entorno rural.

La influencia de los centros urbanos sobre la dinámica de estos territorios rural-urbanos se da a través de distintos tipos de mecanismos:

- Una mayor dotación de capital humano.
- Mayor diversidad social
- Mayor cobertura de servicios públicos básicos
- Mayor acceso de las empresas y las personas a servicios más especializados
- Mayor tamaño y diversificación del mercado laboral
- Menores brechas de empleo entre mujeres y hombres en el mercado laboral
- Mejor conectividad física y virtual
- Mayor brecha de inversión pública entre el núcleo urbano y el entorno rural<sup>16</sup>
- Mayor competencia política en el gobierno local

Estas condiciones y capacidades son provistas por la ciudad, o existen gracias a ella. Pero son condiciones y capacidades *del conjunto del territorio* y no solo de su núcleo urbano, en la medida en que el territorio sea una conjunción funcionalmente articulada de sub-espacios urbanos y rurales. Es decir, si la industria o el comercio que se localizan en la ciudad tienen una relación funcional con el entorno rural que les provee materia prima o productos (como en Santo Tomás o Tungurahua), o si el comercio urbano depende en buena medida de consumidores del entorno rural (como en San Vicente Tagua Tagua en O'Higgins), o si una parte importante de los habitantes urbanos trabajan parte del año en las tareas agrícolas (como en Ostúa Guija), o si los estudiantes de hogares rurales viajan cada día a la escuela secundaria de la ciudad (como en Jauja), entonces estamos en presencia de un conjunto funcional rural-urbano y las capacidades que son provistas por la ciudad juegan un papel en la totalidad de este conjunto y no solo en su núcleo urbano.

Clasificamos estos mecanismos en las siguientes categorías: económicos, sociales y demográficos, y políticos y culturales. A continuación describimos estos mecanismos.

**Económicos:** Hay cuatro mecanismos de naturaleza económica que resaltan en los estudios de caso. En primer lugar, *las ciudades en los territorios constituyen mercados* finales para muchos productores y empresarios locales, especialmente para los de menor escala (pues los más grandes tienen muchas veces capacidad de vender directamente en mercados más distantes, de mayor tamaño y más rentables). En todos los estudios de caso, estos mercados territoriales están fuertemente articulados con redes mercantiles más amplias, regionales, nacionales y, en algunos casos, internacionales; es decir, no se trata de mercados locales autárquicos ni nada que se le parezca. Este papel es jugado, por ejemplo, por las ciudades de Santo Antonio de Jesús, Jequie y Amargosa, en el territorio de Jiquiriçá, en Bahía, Brasil.

En segundo lugar, las ciudades son centros en los que se desarrollan y se ofrecen *servicios especializados a las empresas* del territorio; el grado de especialización y sofisticación de estos servicios claramente depende del tamaño del núcleo urbano, de tal forma que en los más pequeños (15-20 mil habitantes, por indicar un punto de referencia) pueden ser relativamente

---

<sup>16</sup> De acuerdo con la síntesis preliminar del programa DTR a octubre 2010, esperábamos ver una reducción de esta brecha urbano-rural de inversión pública, bajo el supuesto de que si la economía y la vida de la ciudad tenía una relación fuerte con el entorno rural, ello incentivaría a las élites a reducir los sesgos urbanos de la inversión pública. Nuestros resultados nos llevan a poner en duda esa idea inicial.

básicos pero aún así claramente diferentes a los que el territorio podría esperar en ausencia de una ciudad (por ejemplo, una sucursal bancaria; una escuela técnica de nivel medio-superior). En la ciudad de Castro, en Chiloé, Chile, hay decenas de pequeñas y medianas empresas que proveen una amplia gama de bienes y servicios a las empresas acuícolas que cultivan salmón; sin estas empresas localizadas en el territorio, es probable que el cultivo de salmón en Chiloé no sería factible o, al menos, sería muchísimo menos competitiva.

En tercer lugar, las ciudades ofrecen empleos no solo en mayor número a los que se podrían tener en un territorio rural profundo, sino, sobre todo, empleos diferenciados. Esto es clave para muchos hogares rurales pobres que no tienen acceso a suficiente tierra para basar su sustento en estrategias de agricultura por cuenta propia. Estas ciudades rurales son el espacio principal del *empleo rural no agrícola*, que hoy en día aporta más de la mitad de los ingresos de los hogares rurales de la casi totalidad de los países de América Latina. En el territorio formado por los municipios de Cuzamá, Homún, Acanceh y Huhí, en Yucatán, México, más del 80% del ingreso de centenares de hogares que hasta hace pocos años vivían del cultivo del henequén, hoy provienen de empleos no agrícolas, los que se realizan principalmente en los espacios urbanos del territorio (Yúnez Naude et al., 2012a). Cabe señalar que no todos los empleos urbanos son de buena calidad o siquiera mejores que cualquier empleo existente en el entorno rural del territorio; en muchos casos se trata de empleo de baja calidad y muy baja productividad, como por ejemplo en el pequeño comercio informal.

La participación de la mujer en el mercado laboral formal es significativamente mayor en los territorios rurales-urbanos que en los rurales sin ciudad. En O'Higgins, Chile, la participación de las mujeres en el mercado laboral en territorios rural-urbanos, es entre 50% y 60% mayor que en territorios rurales que carecen de una ciudad. Hay territorios que han vivido procesos de transformación productiva en una dirección de mayor intensidad en el uso de mano de obra y mayor demanda por un mejor nivel de calificación de los trabajadores; todos estos territorios se caracterizan por tener una ciudad o al menos un pueblo grande, el que en algunas ocasiones ya existía como una ciudad de cierto tamaño y que se ha expandido como consecuencia del cambio en la economía local. En este tipo de territorios se produce un *boom* en la incorporación de la mujer al mundo del trabajo; además de la mayor cantidad de puestos de trabajo, las nuevas actividades incluyen muchas que culturalmente se asocian al trabajo femenino.

Por el lado de la política pública, los núcleos urbanos de los territorios rurales-urbanos tienen mucha mejor dotación de servicios públicos, como jardines infantiles y salas cuna, en apoyo a la mujer trabajadora. Por lo general los horarios de estos servicios tienen un sesgo urbano y no se ajustan a los horarios del empleo femenino agrícola, que mayoritariamente es estacional y en jornadas de mucho más de ocho horas. Además, en la ciudad las mujeres trabajadoras están más cerca de sus casas y el traslado entre la vivienda y el trabajo es mucho más corto que en el campo. De esta forma, se facilita la incorporación de la mujer al trabajo urbano sin poner en cuestión la distribución de género de las responsabilidades en las tareas domésticas y de cuidado de los niños.

En términos generales, hay una fuerte tendencia a que una alta proporción de trabajadores del sector servicios y en algunas manufacturas, sean mujeres. En la ciudad de Ambato, Tungurahua, las mujeres se destacan en la formación de micro y pequeñas empresas que introducen nuevas actividades económicas al territorio. Esto se observa aún en territorios rurales en cuanto tienen un mínimo desarrollo del comercio, el turismo y otros servicios de similar naturaleza. Como es evidente, esta tendencia se facilita y refuerza en territorios rurales-urbanos, en tanto que en los rurales profundos lo que vemos es una caída de la participación femenina en la PEA, más que un desplazamiento de la fuerza de trabajo femenina a las actividades primarias. Mucho de este empleo en el sector servicios en las ciudades, es bastante precario y mal pagado, afectando a grandes contingentes de mujeres empleadas en pequeñas tiendas y negocios; es probable que aquí estemos en presencia de una interacción entre discriminación salarial a la mujer, con el hecho de la gran mayoría de los empleadores son micro y pequeñas empresas.

En cuarto lugar, las ciudades crean un mejor entorno para la *innovación*. Las ciudades permiten atraer al territorio organizaciones (empresas, agencias gubernamentales, centros de investigación y de educación técnica y superior, etc.) y personas (técnicos y trabajadores calificados, intelectuales, artistas, etc.) que incrementan la capacidad de innovación. Este fenómeno está bien descrito en los estudios de caso de Santa Catarina y Jiquiriçá, en Brasil o en Tungurahua y Loja en Ecuador. Además, las ciudades unen o ponen en contacto redes sociales, incluyendo redes rurales, urbanas del territorio, y extra-territoriales; este ha sido el caso de la transformación de la economía cafetera hacia sistemas de producción y mercados orgánicos en Loja, Ecuador, que ha requerido la articulación de productores, asesores técnicos, proveedores de insumos y servicios, certificadores, comerciantes y financistas. De la misma forma, en Duitama, Colombia, muchos cambios recientes en la economía territorial han requerido la formación de alianzas público-privadas. Finalmente, varios de los estudios de caso confirman que la densidad de las ciudades permite una mayor frecuencia de interacciones entre agentes directa o indirectamente ligados a la innovación<sup>17</sup>. Sin embargo, los estudios de caso sugieren que en este tema de la innovación hay un efecto de umbral de escala, de tal forma que en los territorios rural-urbanos articulados en torno a ciudades pequeñas e incluso medianas, no observamos procesos de innovación significativa, aunque sí pudiera haber condiciones para acelerar la difusión de innovaciones.

Estas funciones económicas tienen distintos efectos sobre el territorio, de entre los cuales queremos destacar dos: (a) la captura por el territorio de un mayor porcentaje del excedente de la economía local, en comparación con lo que cabría esperar en un territorio rural profundo, sin ciudad. Las funciones destacadas precedentemente se expresan en encadenamientos y efectos multiplicadores localizados (al menos parcialmente) en el territorio, aunque no sea sino a través del consumo, y; (b) las ciudades son el sustrato que permite la emergencia de nuevos tipos de estructuras económicas, factor que según los estudios del programa, es un elemento clave en la consecución de crecimiento con inclusión social.

Por otra parte, es también probable que estas funciones económicas concentradas en la ciudad, se traduzcan en una mayor desigualdad de oportunidades y de resultados económicos entre los

---

<sup>17</sup> Parafraseando a Granovetter (1983), podríamos decir que las ciudades ofrecen un entorno favorable para el surgimiento de los lazos fuertes (frecuencia de interacciones) y débiles (articulación de diversas redes) que son esenciales en las redes de innovación y aprendizaje.

habitantes urbanos y los rurales, dentro del territorio. Los estudios de caso en O'Higgins, Chile y en Puebla y Tlaxcala, México, indican que aunque existan sinergias entre el núcleo urbano y el entorno rural en territorios rural-urbanos, también hay abundante evidencia de relaciones predatorias en perjuicio de los sectores rurales.

**Sociales y demográficos:** Las ciudades en los territorios son importantes espacios de concentración de pobres rurales. La idea tan extendida entre analistas, periodistas y tomadores de decisiones, de que la mayor cantidad de los pobres rurales de América Latina están en los territorios rurales, no guarda relación con la realidad, aún en los países más rurales y más agrícolas, como Nicaragua<sup>18</sup>. La simple concentración de los pobres en territorios rurales-urbanos incrementa su reconocimiento político, además de que facilita su organización y representación. Por otra parte, si es efectivo que la extrema pobreza se concentra en forma muy desproporcionada en los territorios rurales.

Ligado a lo anterior, estas ciudades pequeñas y medianas en los territorios rurales han resultado decisivas para reducir las necesidades básicas insatisfechas entre los pobres rurales. Nuestros resultados indican que las personas y hogares pobres de territorios rural-urbanos que cuentan con ciudad, acceden a más y mejores servicios públicos básicos (educación, salud, electricidad, telefonía y comunicaciones), que aquellos que viven en territorios rurales profundos. Todo ello sugiere que el costo de asegurar ciertos estándares mínimos de bienestar a los pobres, es menor en estos territorios rural-urbanos que en los territorios rurales profundos, lo que es consistente con la evidencia internacional (Kenny 2011).

Diversos estudios de caso muestran que no son solo los pobres rurales los que se concentran en estas ciudades pequeñas y medianas, sino también un porcentaje (al parecer creciente) de agricultores y trabajadores agrícolas de mayor nivel de calificación. En la medida en que mejora la infraestructura carretera, se hace posible para estas personas trasladar su lugar de vivienda a la ciudad, donde los miembros del hogar pueden beneficiarse del acceso a más servicios y de un menor aislamiento social, y viajar diariamente a trabajar el campo. Estas observaciones de los estudios de caso son compatibles con lo que diversos autores han señalado sobre la creciente urbanización de los hogares cuya fuente de ingreso es predominantemente agrícola (Reardon et al 2001).

Los estudios de caso aportan cuantiosa evidencia de que la presencia de una ciudad en el territorio contribuye a disminuir la tasa de emigración de los jóvenes hacia las grandes ciudades. Sin embargo, lo observado en los casos sugiere que opera un efecto de escala de la ciudad, de tal forma que este efecto no se manifiesta o se manifiesta menos en los territorios rural-urbanos con ciudades pequeñas. De la misma forma, el efecto es diferenciado según el nivel de formación del joven: estas ciudades pequeñas e incluso las medianas, son menos atractivas para aquellos con mejor educación y por tanto con mayores expectativas laborales y de desarrollo personal. Hay alguna evidencia de que este efecto también podría ser diferenciado por género: distintos informantes opinan que las ciudades pequeñas y medianas ofrecen menores oportunidades a las mujeres jóvenes mejor calificadas, que a sus pares hombres. En Chile, en los territorios rurales

---

<sup>18</sup> En este país, por ejemplo, los municipios más profundamente rurales tienen, en total, cuatro veces menos personas pobres que los municipios rurales-urbanos cuya población total es inferior a 100 mil habitantes.

profundos hay un déficit de mujeres en la población, mientras que en las regiones metropolitanas hay un menor porcentaje de hombres; la proporción se equilibra en los territorios rurales-urbanos con ciudades medianas o grandes. Las mujeres entrevistadas coinciden en señalar que les es muy difícil encontrar trabajo en territorios rurales porque el mercado laboral en esos lugares ofrece pocos empleos de cierta calidad a personas con sus características.

Finalmente, algunos estudios de caso en países que han vivido recientemente situaciones de conflicto, señalan que bajo situaciones excepcionales las ciudades rurales pequeñas y medianas proveen refugio y mayor seguridad relativa a habitantes de zonas rurales afectadas por la violencia y la inseguridad. Este es el caso de Santo Tomás, en Nicaragua, cuyo crecimiento se acelera durante el período de la guerra civil debido a la llegada de campesinos que buscan alejarse de las zonas de mayor conflicto y violencia.

**Políticos y culturales:** La presencia de actores no agrarios permite el surgimiento de nuevas élites y de distintos tipos de acuerdos entre grupos sociales (Chaco Tarijeño, Bolivia; Santa Catarina, Brasil; territorio cafetalero de Loja, Ecuador; Tungurahua, Ecuador; Santo Tomás, Nicaragua). Estas nuevas élites y nuevos grupos sociales que emergen gracias a la existencia de una ciudad en el territorio, a veces son de origen externo al mismo (es decir, llegan al territorio gracias a que existe una ciudad), en otros casos se trata de grupos que en su origen tuvieron una base agraria pero que poco a poco se urbanizan en su residencia y en sus estrategias de vida, y aún en otros territorios se trata de grupos cuya base de sustentación tiene elementos tanto agrarios como urbanos.

Estas nuevas élites que observamos en los territorios rural-urbanos (en comparación con los rurales profundos), son portadores de nuevos discursos y “programas” o agendas de desarrollo. Por ejemplo, parecen ser claves en introducir conciencia ambiental y en liderar o al menos potenciar, organizaciones y movimientos sociales con objetivos ambientales. En territorios tan diversos como Tarija, Chiloé, Santa Catarina, Tungurahua, Loja, Jauja, o Jiquiriçá, la preocupación y la acción organizada por los temas ambientales está asociada a ONGs, organizaciones de la sociedad civil, y agencias gubernamentales, que probablemente no estarían presentes en el territorio, o al menos no con la misma intensidad, de no existir ahí una ciudad. Estas nuevas élites también juegan un papel importante en introducir a territorios rurales nuevas tendencias culturales y procesos sociales y políticos a favor de la participación ciudadana.

Estas nuevas élites que observamos en los territorios rural-urbanos, además de discurso, son portadoras de capital social, es decir, de redes y relaciones que en muchos casos son marcadamente diferentes a las que son propias de los actores agrarios más característicos de los territorios rurales profundos.

Y, finalmente y aunque suene paradójico, las nuevas élites que se hacen presentes cuando hay una ciudad en el territorio, también permean a los actores agrarios. Muchos de los estudios de caso aportan evidencia de que detrás de muchas empresas agrícolas y agroindustriales y de muchos procesos de modernización agraria, hay actores de origen urbano y, con frecuencia,

extra-territorial, cuyos objetivos y forma de mirar al territorio son marcadamente distintos a los de los latifundistas y agricultores de larga tradición y de raigambre local.

Las ciudades en los territorios rural-urbanos también aumentan el contacto del territorio con los representantes políticos: senadores, diputados, alcaldes y concejales, jefes de partido. Los habitantes de los territorios rurales profundos simplemente tienen menos relación con estos actores, con las consecuencias previsibles en términos de prioridad de sus demandas y de las inversiones que se pudieran derivar de ellas. A los territorios rurales profundos, por lo general “les tocan” programas generales diseñados desde el centro, en tanto que los territorios urbano-rurales al parecer tienen una mayor frecuencia de inversiones, proyectos o programas *ad hoc*, los que se hacen factibles por su mayor contacto con el poder político. Ello incluso parece ser así para proyectos y programas agrícolas o destinados al sector rural del territorio; es decir, la presencia de un núcleo urbano que tiene una relación funcional fuerte con el entorno rural, parece confirmarse como un factor que tiende a incrementar la inversión pública no solo en los centros urbanos sino que también en los entornos rurales.

Estos nuevos grupos cumplen algunas funciones que pueden ser decisivas en marcar el sentido de las dinámicas territoriales: (a) incrementan el poder del territorio en sus interacciones con actores y procesos extra-territoriales; (b) son claves en vincular el territorio a procesos económicos, políticos, sociales y culturales más amplios, así como a grupos sociales extra-territoriales que hacen parte de dichos fenómenos; (c) atraen y/o son portadores de nuevas ideas sobre el desarrollo; (d) captan y re-invierten, muchas veces localmente, los excedentes de la actividad económica territorial, contribuyendo a veces a la diversificación de la estructura productiva, y/o a la innovación y modernización de las actividades pre-existentes; (e) amplían el capital humano del territorio.

En un territorio urbano-rural determinado todos estos mecanismos (y otros que no evaluamos) operan en forma simultánea. Algunos de ellos favorecen y otros perjudican el logro de los objetivos de crecimiento, de reducción de la pobreza o de la distribución del ingreso. Las interacciones entre ellos en un territorio y en un momento determinado, son extremadamente complejas. La ganancia en distribución derivada de un mecanismo, puede ser anulada por el aumento de la concentración que es propiciado por otro, y lo mismo se puede decir de los efectos de crecimiento o de pobreza. Es de sentido común que en diferentes territorios rural-urbanos y en distintas etapas de su desarrollo, algunos mecanismos tendrán más fuerza que otros.

Además, hay efectos que no son directos. Por ejemplo, hemos verificado que la presencia de una ciudad en el territorio disminuye la brecha entre hombres y mujeres de participación en el mercado de trabajo, pero también conlleva una mayor concentración del ingreso al parecer porque este mismo efecto gatilla la aparición de otras instituciones anti-equidad que no estaban presentes cuando las mujeres estaban excluidas del mercado de trabajo.

Como parte del programa se efectuaron análisis econométricos complementarios en Chile (Jara et al. 2012), Colombia (Carriazo y Reyes, 2012) y México (Serrano et al., 2012), para analizar la relación entre la presencia de una ciudad en el territorio y los cambios en ingreso, pobreza y desigualdad de ingresos. Al menos en estos países, la presencia de una ciudad en el territorio

está estadísticamente asociada a una disminución de la pobreza. Esta disminución de la pobreza es resultado de un efecto pro-crecimiento económico de las ciudades en el territorio, el cual compensa un efecto desfavorable de mayor concentración del ingreso. Dichos efectos tienden a ser crecientes con el tamaño de la ciudad.

Aunque no podemos afirmarlo con certeza, tenemos la sospecha fundada en evidencias cualitativas de los estudios de caso y en algunas estadísticas descriptivas, que el aumento en la concentración del ingreso en los territorios rurales con ciudad en comparación con los rurales sin ciudad, podría deberse a que en los primeros los pobres son menos pobres, pero que en la ciudad aparecen estratos sociales mucho más ricos que los que usualmente residen en los territorios rurales<sup>19</sup>.

Estos son, insistimos, resultados de un análisis para cada uno de los países *en su totalidad*. Por lo tanto, la relación en *un* territorio en particular entre la presencia de una ciudad y los cambios en crecimiento, disminución de pobreza y mejoramiento en la distribución del ingreso, dependerán de muchos factores, asociados algunos de ellos a características de la ciudad (por ejemplo, su tamaño y el tipo de ciudad de que se trate, su posición en las redes y jerarquías de centros urbanos, etc.), y otros, a los restantes factores que estamos analizando en este documento: la estructura agraria y la gobernanza de los recursos naturales en el entorno rural del territorio rural-urbano, la estructura productiva del territorio y el papel de la ciudad en ella, el tamaño y tipo de mercados con los que el territorio se relacione y el papel de la ciudad en dichos vínculos, y, por cierto, el mapa de actores sociales y las formas de acción colectiva, incluyendo coaliciones sociales, que existan o no en ese territorio y en el peso de los actores urbanos en dichos arreglos sociales.

Lo que el estudio econométrico nos permite concluir es que en general la presencia de una ciudad en un territorio rural-urbano está asociada a más crecimiento económico y mayor reducción de pobreza, pero más desigualdad en el ingreso (en comparación con la situación observada, en general, en los territorios rurales sin ciudad). También podemos concluir que los mecanismos arriba mencionados están fuertemente asociados a tales efectos agregados, y que cada mecanismo tiene un efecto particular en cada una de las tres dimensiones de desarrollo consideradas, por lo que el resultado final de la acción simultánea de todos los mecanismos, no es algo que se pueda predecir o controlar fácilmente y en forma general para todos los territorios, por ejemplo, de un país. Finalmente, podemos decir que el *trade off* que hemos observado entre las tendencias generales favorables en crecimiento y reducción de pobreza, por una parte, y el aumento de la desigualdad de ingresos, por la otra, es algo que debe ser posible de mitigar o, tal vez, de revertir o impedir, a través de políticas públicas explícitamente diseñadas con tal propósito; esto no es fácil ni de diseñar ni menos aún de lograr, porque los efectos sobre la distribución del ingreso son, nuevamente, el resultado final de una multiplicidad de mecanismos específicos (por ejemplo, pudiera ser que la existencia de una ciudad mejore la participación en la distribución del ingreso de los hogares rurales sin tierra, pero que empeore la de los micro y pequeños comerciantes o prestadores de servicios; o que, como hemos visto en nuestros estudios de caso, que mejore la participación de las mujeres en el empleo, pero que ello conlleve un aumento en la concentración general del ingreso).

---

<sup>19</sup> Recordemos que en los sistemas de estadísticas nacionales, la localización del ingreso se determina por el lugar donde el hogar vive, no por el lugar donde las personas generan su ingreso. Así, el ingreso de un rico empresario agrícola que vive en una gran ciudad, se considerará ingreso urbano.

### Recuadro 5. Santa Catarina, Brasil

En su estudio de las dinámicas del litoral del Estado de Santa Catarina, Cerdan et al. (2012) incluyen una discusión del papel jugado por las ciudades que existen en ese vasto territorio del Brasil, como Imbituba (39,000 habitantes), Camboriu (102,000 hab.) e Itajai (172,000 hab.). Estas ciudades se forman durante el proceso de colonización, de la mano del crecimiento de los actores económicos centrales: los pequeños pescadores-agricultores y los pequeños y medianos comerciantes descendientes de inmigrantes europeos. La emergencia y el crecimiento posterior de estos actores económicos fue posible por la predominancia de reglas de acceso a los recursos naturales que impidieron la concentración extrema de la tierra o del acceso al mar para la pesca. Desde sus orígenes, estas ciudades fueron los nodos principales de redes de comercialización que conectaron al territorio con los mercados de las grandes ciudades de los estados de Rio de Janeiro y de São Paulo. La posición de estas ciudades en dichas redes con las regiones vecinas y, a través de ellas, con el país y el mundo, fortaleció el poder de los actores sociales y su capacidad de articulación y negociación con los representantes de los gobiernos estatal y federal. En este territorio del Sur del Brasil, la estructura agraria, la estructura productiva, los vínculos con mercados de la región circundante, y la inversión pública, se encadenaron desde épocas muy tempranas en círculos virtuosos que determinaron una dinámica de desarrollo endógeno que ofreció mayores oportunidades a la mayoría de la población que lo observado en otras partes del país; las ciudades del territorio fueron a la vez causa y consecuencia de estos procesos que no hubieran sido posibles en su ausencia.

En la segunda mitad del siglo 20 se producen varios fenómenos que terminan por debilitar el peso y el poder de las élites agrarias y la influencia de las instituciones comunitarias en el control del territorio. En primer lugar, el cambio tecnológico permite una intensificación de la agricultura y de la pesca, pasando de economías de subsistencia en el litoral, a otras donde predomina la lógica comercial. Se introduce electricidad a todas las localidades del litoral. Además, se construye una importante carretera que une a las principales ciudades de los Estados costeros de Brasil. Todo ello da fuerza a actores extra-territoriales y estimula la diversificación de la economía que se expresa, por ejemplo, en el desarrollo de una importante industria turística. Las ciudades son espacios centrales de todos estos procesos más recientes de transformaciones territoriales.

Fuente: Cerdan et al. , 2012.

#### 4.2.4. Inversión pública

La inversión pública tiene el potencial de ser una fuerza transformadora de los territorios rurales. Los casos del Secano de O'Higgins en Chile (Modrego et al. 2012) y de Santo Tomás en Nicaragua (Gómez y Ravnborg 2012), son particularmente ilustrativos de situaciones en que inversiones públicas tanto en bienes públicos como privados, catalizan procesos de transformación productiva que cambian las dinámicas territoriales. En O'Higgins, un territorio que se caracterizaba por su pobreza, su estancamiento productivo y su deterioro ambiental, recibió inversiones públicas en caminos rurales y en servicios públicos, las que aunadas a un conjunto de cambios institucionales que liberalizaron el acceso y el uso de las aguas subterráneas, gatillaron un fuerte flujo de inversión privada que provocó la rápida agroindustrialización del territorio (Modrego et al. 2012), con una importante reducción de la pobreza, particularmente por la fuerte incorporación de las mujeres rurales al mercado laboral. En Santo Tomás, las inversiones nacionales y de la cooperación internacional en caminos, instalaciones para el acopio refrigerado de leche, y formación y fortalecimiento de cooperativas, han sido elementos centrales de la transformación económica de este territorio, pero han también catalizado los procesos de reconcentración de la tierra y de expulsión de los campesinos pobres. En ambos territorios hay procesos importantes en curso de deterioro ambiental.

La observación significativa es que no existe una relación siempre directa y positiva entre estas inversiones y cambios que conduzcan a crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental. Los efectos de este tipo de inversiones públicas están mediados por los marcos institucionales (formales e informales) que operan en el territorio y por el papel que jueguen diferentes coaliciones en atraer, regular y/o controlar el tipo, localización, y flujo de dichas inversiones.

En su análisis sobre la ribera Norte del Humedal de Cerrón Grande, en El Salvador, Gómez y Cartagena (2012) analizan en detalle la influencia decisiva de las grandes inversiones en infraestructura sobre las dinámicas de ese territorio. Puede decirse que al menos desde mediados de la década de 1970, la construcción social del territorio ha sido el resultado del juego entre las decisiones externas de inversión pública, y los intentos de los actores internos a veces por resistir y a veces por influir en estos flujos de recursos. La identidad misma del territorio como una región proveedora de servicios ambientales al resto del país, es consecuencia de este juego. Lo que es claro es que dicha inversión si bien ha alterado tanto el paisaje como las estructuras productivas territoriales, ha sido incapaz o insuficiente para catalizar un círculo virtuoso localizado de crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental; a juicio de Gómez y Cartagena, esto tiene que ver con la falta de fuerza de las coaliciones sociales del territorio para hacer prevalecer su proyecto de desarrollo por encima del que está encarnado en las decisiones exógenas sobre grandes obras de infraestructura.

Favareto et al. (2012a) analizan el caso de Cariri, en Paraíba, Brasil, y miran a otro tipo de inversión pública, esta vez de carácter social. Como ya hemos dicho, Cariri es un territorio con una historia marcada por la estructura agraria propia de la gran hacienda nordestina, con muy débiles vínculos con mercados dinámicos, y con una estructura social que hasta no hace

mucho estuvo controlada férreamente por una pequeña élite de latifundistas. Este andamiaje se derrumba a fines del siglo XX en buena medida gracias al retiro de los antiguos subsidios que sostenían el cultivo de algodón y la ganadería extensiva, y su reemplazo por un nuevo tipo de gasto público orientado a las mayorías pobres de la población, tanto a partir de programas de derechos universales (por ejemplo, pensiones) como de otros focalizados (por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas y los de apoyo a la agricultura familiar). Sin embargo, las mayorías sociales hasta hoy no logran convertir estas nuevas inversiones en palancas para un desarrollo crecientemente autosostenido, y lo que sí observamos es una nueva dependencia, esta vez de las nuevas estructuras sociales y políticas que operan los programas públicos y cuya acción es decisiva para la integración del ingreso familiar de un alto porcentaje de la población local.

No muy distante de Cariri - se encuentra Jiquiriçá, ambos territorios en la gran región del Noreste. Los mismos programas y formas de inversión pública que en Cariri han tendido a estimular una condición de dependencia de un alto porcentaje de la población de las transferencias sociales, en Jiquiriçá han tenido el efecto de dinamizar la economía local y fortalecer el papel en ella de los agricultores familiares. Quan y sus colaboradores (2012), muestran que estos efectos positivos tienen una explicación, al menos parcial, en la historia larga de la estructura agraria, la estructura productiva, la relación con los mercados y el papel de las ciudades del territorio. Gracias a estas condiciones estructurales más favorables, los pequeños empresarios de Jiquiriçá, tanto agricultores como comerciantes, a lo largo del tiempo desarrollaron habilidades sociales y acumularon distintos tipos de capitales, lo que les permitió responder a la oportunidad política creada por los nuevos programas públicos de los gobiernos federal y estatal.

La situación en el territorio estudiado en Yucatán por Yúnez-Naude et al. (2012a), tiene algunas semejanzas con el caso de Cariri. Durante décadas el Estado mexicano invirtió millones de dólares en promover y sustentar la industria del henequén. A fines de la década de 1980 e inicios de la de 1990, da término a ese apoyo lo que provoca el colapso final de la industria. Pero ello no implica un cese de la inversión pública ni de su papel central en los equilibrios económicos, sociales, y políticos del territorio, sino solamente un cambio de contenidos. A partir de 1990, se ponen en marcha enormes redes de protección social con cuantiosos programas de transferencias monetarias a las personas y hogares, incluyendo pero no limitándose a los pobres. Además, se establece un fuerte sistema de subsidios al campo, teóricamente compensatorio de los efectos negativos del acuerdo de libre comercio suscritos por México con USA y Canadá. Surgen decenas de programas de apoyo a la micro y pequeña empresa. La inversión en carreteras es de tal magnitud que los kilómetros de caminos asfaltados se expanden ocho veces en quince años. Y, por si fuera poco, el gobierno central pone en marcha un serie de subsidios directos e indirectos a la industria maquilera textil, que hoy en día es el mayor empleador del territorio.

Los territorios de Tarija, Bolivia, analizados por Hinojosa et al. (2012), también contrastan con Cariri. Aquí la inversión pública más relevante en el período estudiado es aquella proveniente o financiada por las rentas del gas. El destino de estos recursos ha sido el desarrollo de infraestructura vial e hídrica, habilitación urbana, electrificación rural, educación y salud. El destino de estas inversiones

ha sido influido por el juego de las coaliciones sociales pre-existentes en estos territorios, las que se habían constituido desde mucho antes de la existencia de las rentas gasíferas, sobre la base como ya hemos dicho de una estructura productiva diversificada, si bien de base agraria. Es esta capacidad de los actores sociales del territorio de participar de la negociación del destino y uso de la renta gasífera -la llamada “guerra del gas”- lo que hace la diferencia con casos como el de Cariri, donde los actores locales son entes mucho más pasivos o menos influyentes en la determinación del sentido, destino y uso de la inversión pública.

El trabajo de Hernández y Trivelli (2012) sobre el territorio de Valle Sur-Ocongate, en Perú, también arroja luces sobre este tema. Aquí la inversión pública es financiada por una fracción del canon minero<sup>20</sup> que es destinada directamente a los gobiernos distritales que conforman el territorio. La observación importante de este caso es que la disponibilidad de estos recursos, coincidió con un proceso de cambio en el perfil de las autoridades locales, a favor de alcaldes de origen rural e indígena, con experiencia escolar o laboral en la ciudad, dotados de un discurso que combina la lógica desarrollista de las ONGs en que muchos de ellos han trabajado, con una marcada reivindicación de sus raíces étnicas. El resultado, señalan Hernández y Trivelli, es un “indigenismo modernizante”. Además, dada la fragmentación del sistema político peruano, estas autoridades locales no tienen ninguna necesidad de ser parte de plataformas o partidos políticos de alcance nacional o regional, por lo que la agenda local domina sin contrapeso. Esta combinación de factores se ha traducido en inversiones principalmente en obras de infraestructura, riego, educación y conectividad a Internet. Al mismo tiempo, la misma combinación de factores desincentiva la coordinación inter-municipal y fragmenta las inversiones a la mínima escala posible, que es la distrital.

Lo que se desprende de estos casos es que no es correcta la idea tan recurrida de que los problemas de los territorios rezagados se deben, simplemente, a que han carecido de inversión pública. Por sí misma, la inversión pública puede tener efectos muy distintos en un territorio, incluyendo el de mitigar o eliminar trampas de pobreza al mismo tiempo que refuerzan trampas de desigualdad. También puede suceder que ciertos tipos de inversión pública resuelvan carencias significativas del territorio y disminuyan la brecha contra los promedios nacionales en determinados indicadores, como los de cobertura escolar o de servicios de salud, sin que ello altere los niveles de pobreza o se exprese en un mayor crecimiento. También es claro que la inversión pública tiene un gran potencial de ser una fuerza transformadora en un sentido de más crecimiento con más inclusión social y sustentabilidad ambiental. Hay aquí problemas de coordinación de inversiones entre entidades sectoriales de gobierno, las que rara vez dialogan entre sí y que toman sus decisiones con completa independencia una de otra y también ajenas a los impactos territorialmente diferenciados de sus iniciativas. Otro factor que hace una enorme diferencia entre los impactos localizados de la inversión pública, es el papel que juegan los actores sociales del territorio en las decisiones sobre en qué invertir, cuando invertir y cómo invertir; este no es solo un problema de que los decisores nacionales o incluso en las capitales regionales no consideren mecanismos de participación ciudadana, sino también con la capacidad relativa de distintos actores sociales para tener una visión y propuesta de las inversiones necesarias, y, especialmente, poder para ser tomado en cuenta, escuchado e influir en los procesos de decisión.

---

<sup>20</sup> El Canon Minero en Perú, es la participación de la que gozan los gobiernos subnacionales (regiones, provincias y distritos) del total de ingresos y rentas obtenidos por el Estado, por la explotación de los recursos mineros.

#### 4.2.5. Actores, coaliciones, agencia

Hemos insistido repetidamente que las estructuras sociales e institucionales que subyacen a las dinámicas territoriales, tienden a reproducirse en el tiempo, y que esta reproducción se efectúa a través de la acción consciente e inconsciente de una gama de actores sociales. De la misma manera, cualquier cambio en tales instituciones también nace de las acciones de actores sociales, de la agencia individual y colectiva. Más específicamente, para que un territorio se escape de trampas de pobreza y desigualdad, tienen que existir formas de acción social que desafían y/o socavan las estructuras e instituciones existentes.

Las secciones anteriores ya han demostrado como las formas de agencia que existen y se vuelven dominantes en un territorio son ellas mismas estructuradas (aunque no completamente determinadas) por las estructuras agrarias y de producción pre-existentes. Dichas secciones también han sugerido como un conjunto de otros factores (ej. la intervención de actores extra-territoriales, la llegada de nuevos mercados, el surgimiento de ciudades) pueden desestabilizar el poder de las estructuras anteriores y así facilitar la presencia de nuevos actores, la formación de nuevas alianzas y coaliciones sociales y el surgimiento de nuevas formas de acción social. La discusión anterior también ha sugerido que la acción más propensa a predominar en las dinámicas territoriales es justamente la acción concertada de coaliciones sociales. En esta sección, elaboramos este punto, identificando los tipos de coalición social que se han identificado en los territorios estudiados, con base en los trabajos reportados en Fernández y Hernández (2012). Sobre todo, el objetivo es analizar y comprender qué coaliciones, con qué características y bajo qué condiciones, logran cambios institucionales que favorecen procesos inclusivos en contextos de crecimiento económico. En base a los casos estudiados, se identifican tres grupos de coaliciones: las coaliciones que buscan objetivos de crecimiento, las coaliciones que buscan objetivos de equidad y las coaliciones que buscan compatibilizar ambos tipos de objetivos.

##### **Coalición social como concepto operativo**

Definimos coalición social como un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo (Fernández y Hernández, 2012). Esta definición permite diferenciar a las coaliciones de otras formas de acción colectiva como los grupos de interés (con intereses más específicos) o los movimientos sociales (con menor diversidad de actores). En concreto, desde un punto de vista analítico, existen cuatro elementos necesarios para distinguir una coalición de otras formas de acción colectiva:

El primer elemento a considerar es la diversidad de actores. Las coaliciones deben ser vistas desde una óptica realista, como respuestas a una necesidad. Tanaka (2012) señala que “se dan en tanto a un solo actor no le es posible conseguir por sí mismo el respaldo suficiente para lograr los objetivos que se propone, por lo que requiere del apoyo de otros actores”. Para sus integrantes, implican cálculos y riesgos, además de ventajas. Derivan de un cálculo racional de cada actor respecto a las posibilidades de llevar adelante sus objetivos y en su evolución son importantes, tanto el contexto de oportunidades en el que se desarrollan, como los incentivos que empujan a los actores hacia la cooperación. En este sentido, diversos autores señalan que

los incentivos para la formación de coaliciones son más importantes cuando los actores que las integran perciben una amenaza cercada que pone en peligro sus intereses o su propia supervivencia como actores sociales autónomos. De ahí que no deba sorprender que las coaliciones sean más fáciles de percibir y de analizar en contextos de tensión social o política, cuando existen tensiones marcadas y proyectos territoriales diferentes.

El segundo elemento que caracteriza a una coalición es la existencia de objetivos convergentes entre sus integrantes. Esto no quiere decir que deba existir una total coincidencia entre los socios de la coalición. Tampoco supone que los integrantes de una coalición tengan que articular necesariamente un proyecto compartido (sin embargo cuando este proyecto existe puede convertirse en una ventaja importante). Aunque algunas coaliciones cuentan con objetivos formulados de manera explícita, a través de un programa o manifiesto, otras, por el contrario, son el resultado de una sinergia de intereses particulares, que no llega a cristalizar en un programa explícito. Esto supone que en algunos casos solo es posible detectar la existencia de coaliciones a partir de un trabajo analítico, ya que sobre el terreno los propios actores no son conscientes de su existencia o incluso pueden llegar a rechazarla de manera directa.

El tercer elemento es la existencia de un enfoque de mediano y largo plazo. Para que una acción cooperativa pueda ser considerada una coalición, debe ir más allá de la convergencia puntual de intereses a corto plazo. Los casos demuestran que las coaliciones pueden tener ciclos de vida de varias décadas (ej. Tungurahua), aunque su vida institucional atraviesa por diferentes etapas, con periodos de mayor o menor intensidad. Momentos en los que existe una gran cohesión entre sus integrantes, pueden seguirse de periodos en los que los lazos se diluyen, por falta de objetivos definidos o por el mismo hecho de haber logrado los propósitos iniciales de la coalición. En este sentido podemos hablar de coaliciones rígidas, que mantienen un mismo programa a lo largo de toda su trayectoria y coaliciones adaptativas, que en el curso de su existencia se recrean para adaptarse a las coyunturas, sin perder por ello el sentido de continuidad en sus acciones (un fenómeno que, siguiendo a Hirschman [1984], se puede denominar como energía social latente).

El cuarto elemento importante para la existencia de coaliciones es la disponibilidad de recursos diversificados. Las coaliciones son herramientas poderosas en la interacción social porque conjugan la fuerza y capacidad de actores diferentes. La variedad de recursos, capitales o activos de los actores que forman parte de una coalición inciden en el tipo de acción que cada coalición puede desarrollar en cada contexto. En el plano simbólico, las coaliciones suelen partir de un conjunto de creencias, ideas, normas y valores compartidos entre sus integrantes, que remiten a la situación que quieren mantener o modificar. En determinadas circunstancias esta comunidad de intereses y percepciones puede tomar la forma de un discurso muy articulado o incluso convertirse en una narrativa heroica, que genera cohesión entre sus integrantes e incrementa la legitimidad de la coalición ante otros actores.

El último elemento que caracteriza a una coalición, es su capacidad de acción articulada. Las coaliciones se definen como tales en tanto tienen un marco de acción definido y apuntan a producir cambios en las dinámicas sociales. En este sentido, se diferencian de un sentido común compartido, de un *habitus* en el sentido bourdiano, o de una coalición discursiva (Birner et al., 2011).

### **La coalición territorial transformadora como “tipo ideal”**

Si estas son características genéricas de todas las coaliciones, la pregunta es cuáles son las características de aquellas coaliciones que transforman territorios hacia una trayectoria de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad: lo que podemos denominar “una coalición territorial transformadora”. Abstrayendo de los estudios de caso, tal tipo ideal de coalición parece que tiene los siguientes atributos:

- Incluye a la mayoría de los agentes interesados en el logro de alguno de los objetivos del círculo virtuoso que, por la vía de la concertación se convierte en el objetivo central de la coalición.
- Tiene poder para realizar su objetivo. Este poder se deriva en recursos tangibles e intangibles (diferentes combinaciones de capital económico, social, cultural y político) que al ser puestos en juego resultan suficientes para conseguir dicho resultado.
- Cuenta con capacidad para generar y difundir un discurso sobre el territorio que es considerado como legítimo por otros actores que lo van asumiendo progresivamente.

### **Las coaliciones territoriales transformadoras en la práctica**

Si bien estos parecen ser los atributos generales de las coaliciones que terminan transformando territorios, no es el caso que todas las coaliciones apuntan hacia el mismo tipo de dinámica territorial. Los casos demuestran, sobre todo, que las coaliciones varían según como negocian los dilemas entre crecimiento e inclusión social. Las coaliciones pueden impulsar procesos de crecimiento, impulsar mecanismos redistributivos o bien concentrarse en mejorar la inclusión social y/o la capacidad de agencia de los actores territoriales. Pero los casos en que estos objetivos se consiguen al mismo tiempo son muy limitados. En este sentido podemos encontrar tres tipos de coaliciones: (i) coaliciones que apuestan por el crecimiento económico como objetivo principal (p. ej. en Chiloé y Ostúa-Guija), (ii) coaliciones que buscan la inclusión como objetivo principal (p. ej. en Cerrón Grande y Jiquiriçá), (iii) coaliciones que impulsan dinámicas que conjugan ambos objetivos (p. ej. en Tungurahua y el Valle Sur-Ocongate).

Los casos nos llevan a seis conclusiones principales sobre las coaliciones sociales y su papel en las dinámicas territoriales (Fernández y Hernández, 2012). Primero, la historia de las coaliciones territoriales no se puede contar en blanco y negro. Para comprender las dinámicas de cambio a favor de un desarrollo inclusivo es necesario incluir matices. Pocas coaliciones son exitosas siempre o son exitosas en todos sus objetivos. Lo habitual es que mezclen éxitos y fracasos, o que tengan éxitos limitados. Encontramos coaliciones que, si bien no determinan todas las dinámicas del territorio, sí logran cambios sustantivos en aspectos concretos de equidad, capacidad de agencia o sostenibilidad ambiental. Un elemento clave para ello es que son muy pocas las coaliciones que logran cristalizar en un proyecto territorial de largo recorrido. Esto explica también las dificultades para negociar con éxito el dilema entre crecimiento e inclusión social. Lo que encontramos en los territorios con mayor frecuencia son: (i) coaliciones que logran impulsar un cierto crecimiento fuerte, pero tienen impacto limitado en cuanto a inclusión social

y (ii) las que logran mejoras en términos de inclusión, pero con tasas de crecimiento y reducción de pobreza limitadas. En algunos casos existen mejoras en ambas dimensiones, pero se trata de procesos de largo plazo, donde las coaliciones se forman, recrean y desarrollan en forma gradual, en interacción con muchos otros factores endógenos y exógenos, por lo que no es posible asociar de manera simple y directa los resultados observados a la sola acción de las coaliciones. La particularidad de estos casos, nos lleva a relevar dos aspectos clave para la implementación de políticas, que no son fáciles de resolver: la dimensión temporal de los procesos de cambio, que trascienden los períodos de gobierno y escapan de lógicas electorales, y la densidad de las relaciones sociales y económicas de los habitantes del territorio, sus redes, liderazgos, sentidos compartidos, grado de imbricación con las autoridades políticas, entre otras variables asociadas a los procesos de articulación de actores sociales para el desarrollo.

Segundo, el origen de las coaliciones está relacionado con cambios en los incentivos percibidos por los actores que las integran. En este sentido, podemos hablar de dos tipos de coaliciones: coaliciones prospectivas, que surgen para generar cambios en las dinámicas territoriales a partir de lo que los actores perciben como una ventana de oportunidad; y coaliciones reactivas, que nacen como respuestas a cambios en las dinámicas que ya se han producido. En un extremo, encontraríamos la coalición salmonera de Chiloé, que se conforma para realizar los cambios institucionales necesarios para poner en marcha la industria salmonera. En el otro extremo estarían las coaliciones de Ostúa-Guija, Valle Sur-Ocongate y Jiquiriçá que buscan aprovechar un cambio macro que genera nuevas condiciones de posibilidad en los territorios: respectivamente la reforma liberalizadora en Guatemala, la reforma agraria en Perú y las nuevas políticas estatales en Brasil. El caso de Cerrón Grande es más complejo porque se trata de una coalición que atraviesa varias etapas y que en última instancia puede rastrearse hasta la etapa de la guerra civil.

En ambos extremos, una parte importante del esfuerzo de los promotores de cambio consiste en hacer evidente el contexto de oportunidad. En este sentido las coaliciones estudiadas realizan una doble labor: elaboran un discurso legitimador (que evidencia los nuevos incentivos y los confiere de una retórica de interés general) y construyen redes de aliados potenciales, que apoyan a la coalición, o al menos la toleran. Esta labor inicial de posicionamiento es una de las claves para la posterior capacidad de las coaliciones para promover cambios institucionales en los territorios. En el caso de las coaliciones que apuestan sobre todo por el crecimiento económico (Chiloé y Ostúa-Guija) el discurso legitimador suele apuntar al crecimiento y la creación de empleo. En el segundo grupo (Cerrón Grande y Jiquiriçá) se suele enfatizar objetivos sociales y ambientales. En el tercero (Tungurahua y Valle Sur-Ocongate) se trata de una amalgama más compleja, ya que son coaliciones más difusas. Más que un discurso explícito, lo que hay es una amalgama de elementos identitarios y culturales, que enfatiza la singularidad de los territorios y que puede adquirir diferentes formas según la coyuntura política (sea un perfil más ambiental, más cultural, más político o más étnico).

Tercero, la complejidad de los procesos de cambio es una constante en todos los casos. Las coaliciones analizadas son exitosas en varios sentidos: impulsan cambios institucionales para la producción y el comercio (Chiloé, Ostúa-Guija, Valle Sur-Ocongate, Tungurahua), extienden

sentidos comunes que hacen posible cambios de políticas públicas a mediano y largo plazo (Cerrón Grande, Jiquiriçá) y favorecen la focalización de políticas públicas o iniciativas privadas en los territorios rurales donde actúan (Chiloé, Jiquiriçá). Estos cambios pueden ocurrir en forma de ruptura paradigmática, a partir de un choque interno o externo, que abre la oportunidad para cambios radicales en periodos de tiempo relativamente breves. Esto ocurre sobre todo en el caso de las coaliciones del primer grupo. Es el caso de Chiloé, primero con la introducción del salmón, y posteriormente con la propagación del virus ISA. También en Ostúa-Guija un cambio paradigmático está detrás de la coalición. La agresiva política desreguladora del gobierno guatemalteco de finales de los noventa da paso en muy pocos años a un nuevo escenario social y económico en las zonas rurales del país. Es la acción de la coalición lo que permite que el resultado sea diferente en Ostúa-Guija en comparación con otros territorios rurales.

En otros casos, los cambios son graduales, sin que se perciba de manera nítida un punto de quiebre. Volviendo a las cuatro posibilidades de cambio institucional no paradigmático identificadas por Mahoney y Thelen (2011) y discutidos en la segunda sección<sup>21</sup>, las coaliciones analizadas apuntan sobre todo a cambios por superposición y deriva. Son los casos, por ejemplo, del cambio en las reglas de intercambio en Valle Sur-Ocongate o la introducción de reglamentaciones ambientalistas en Cerrón Grande. En Tungurahua, por el contrario, encontramos un cambio por conversión, explicado en buena medida por la larga duración del proceso analizado.

La cuarta conclusión apunta a que es necesario problematizar la diferenciación entre cambio endógeno y cambio exógeno. Lo que encontramos en la mayoría de los casos es una interacción entre impulsos de cambio generados endógenamente e impulsos de cambio generados exógenamente. En este contexto, las coaliciones permiten, por un lado, que los impulsos de cambio externos arraiguen en un territorio y, por otro, que los impulsos surgidos dentro del territorio sean asumidos por otros actores, ganando la fuerza necesaria para concretarse. Las coaliciones más exitosas en conseguir sus objetivos son aquellas que son capaces de asumir estrategias de acción en varios niveles, es decir, aquellas que pueden plantear la disputa por sus objetivos no solo en la arena territorial, sino también en la arena nacional y eventualmente en la arena internacional. Dos ejemplos son la coalición salmonera de Chiloé (para el tema crecimiento) y la coalición de Cerrón Grande (para el tema ambiental). Las coaliciones que no logran este salto pueden ser exitosas a nivel territorial, pero las dinámicas que generan tienen un impacto limitado o precisan de tiempo prolongado para tener un impacto profundo, como ocurre en Tungurahua y en menor medida en Valle Sur-Ocongate.

Quinto, los casos analizados muestran que un aspecto clave a la hora de definir el sentido de los procesos de transformación impulsados por las coaliciones es la capacidad de agencia de los actores que las integran, especialmente la capacidad de agencia de los actores tradicionalmente excluidos. La agencia implica capacidad para identificar los propios intereses y capacidad para defenderlos en la interacción social. Las coaliciones tienen una relación compleja con la capacidad de agencia de los actores específicos. Por un lado, los casos analizados muestran que las coaliciones tienden

---

21 Reiterando, Mahoney y Thelen (2011) identifican los siguientes procesos de cambio institucional: (i) cambio por desplazamiento, mediante la eliminación de viejas reglas y la introducción de nuevas; (ii) cambio por superposición de capas mediante la introducción de nuevas reglas junto a las existentes; (iii) cambio por deriva, debido al impacto distinto de las reglas tradicionales como resultados de un cambio en el entorno y (iv) cambio por conversión, debido a una reorganización estratégica de las normas y su peso relativo en el conjunto del marco institucional.

a apostar por una agenda más inclusiva en la medida que los territorios cuentan con actores con capacidad de agencia consolidada. Un ejemplo son las coaliciones de Valle Sur-Ocongate y Cerrón Grande, que tienen como antecedente procesos de movilización social muy intensos. Por otro lado, sin embargo, las propias coaliciones pueden convertirse en catalizadores de esa capacidad de agencia, al proporcionar las posibilidades y recursos para que los actores menos favorecidos identifiquen y defiendan sus intereses, ya sea potenciando la inserción de los grupos desfavorecidos en la toma de decisiones o incrementando su competencia práctica. Ejemplos al respecto los encontramos en Jiquiriçá y en los dos casos antes citados. Por el contrario, en Chiloé la situación es más compleja, pues se ha producido un proceso de movilización que en buena medida es en respuesta a la coalición.

En el sentido contrario, cuando los diferentes actores del territorio tienen poca capacidad de agencia, las coaliciones dominantes pueden representar intereses sectoriales poco inclusivos, como ocurre en Chiloé y Ostua-Guija. En estos casos un factor decisivo en contrarrestar esta tendencia es la existencia de actores mediadores que pueden reconducir la situación, obligando a las coaliciones dominantes a negociar determinadas prácticas, ya sea imponiendo límites a su actuación o negociando contraprestaciones. En este sentido, en Chiloé existen al menos tres factores de contrapeso importantes: una coalición alternativa que levante el tema de los dilemas ambientales; los sindicatos de trabajadores de la industria salmonera cada vez más articulados a nivel regional y nacional; e instancias del Estado central que velan por el cumplimiento de las normativas ambientales, y laborales, que si bien tienen capacidad de acción limitada contribuyen a poner los temas en agenda. Nada de esto existe en Ostúa-Guija, donde la sociedad civil y el Estado central tienen capacidades extremadamente limitadas. Es esta existencia de contrapesos, más que el origen interno o externo del actor principal, lo que explica la mayor o mejor "sensibilidad" de las coaliciones frente a los problemas ambientales y las demandas de inclusión de otros actores del territorio.

Finalmente, otro tema importante para el análisis del impacto de las coaliciones en los procesos de desarrollo virtuosos, es la manera en que se construye la legitimidad de las coaliciones. Entendemos por legitimidad el hecho de que los objetivos de la coalición sean aceptados como válidos por los demás actores del territorio (aunque esto no necesariamente quiere decir que los apoyen). De los casos analizados surgen dos elementos clave: (i) para que una coalición adquiera legitimidad es necesario que combine varios tipos diferentes de capital y (ii) la importancia de que exista un discurso o relato que dé sentido a la acción de la coalición. Cuando estos elementos se combinan, existen más posibilidades de que las coaliciones tengan un alto grado de legitimidad considerada como actores válidos en la toma de decisiones dentro del territorio. Son los casos de Tungurahua, Valle Sur-Ocongate, Jiquiriçá y Cerrón Grande. Una etapa posterior, que es consecuencia y al mismo tiempo refuerza la construcción del discurso legitimador es el mayor involucramiento en la política local. Esto ocurre en Valle Sur-Ocongate y en Tungurahua, casos en los que la participación en la política local facilita (aunque no resuelve) la negociación del dilema entre crecimiento e inclusión.

Los casos analizados muestran coaliciones relativamente exitosas (o sea, logran sus objetivos), pero con limitaciones que muchas veces derivan de las dificultades para enfrentar los cambios de coyuntura que ocurren a nivel macro, es decir cambios en las tendencias económicas y de consumo, cambios en los equilibrios políticos nacionales, etc. Las coaliciones son una herramienta (a veces inconsciente) de los habitantes de los territorios para negociar estos cambios, pero el éxito no siempre acompaña a los empeños. Incluso cuando existe un consenso amplio dentro del territorio, es difícil escapar de los condicionantes del contexto económico y político. De ahí que, a la hora de planificar intervenciones en favor de un desarrollo territorial que supere los dilemas crecimiento-equidad, deba hacerse a una escala mayor. Esto supone que quizás debamos pensar la idea de territorio de una manera distinta, menos focalizada en aspectos culturales o históricos (lo que hace diferentes a los territorios) y más en la intensidad de las relaciones sociales y económicas de sus habitantes (lo que une a los territorios rurales).

## 5. Conclusiones

Dividimos nuestras conclusiones en cuatro partes: (a) metodológicas; (b) empíricas; (c) de política pública, y; (d) temas y preguntas que quedan pendientes.

### 5.1. Metodológicas

Nuestra conclusión metodológica es que la comprensión de los cambios en las sociedades rurales requiere un abordaje inter-disciplinario y el uso combinado de distintos métodos empíricos y de varios lentes analíticos complementarios. Los métodos reduccionistas, disciplinarios y experimentales son apropiados para indagar en aspectos específicos de estas dinámicas, pero para dilucidar fenómenos históricos y multi-dimensionales, no tenemos otro camino que no sea el de triangular evidencia cuantitativa y cualitativa, generada desde diferentes disciplinas y a través de distintos instrumentos.

Lo anterior implica una disposición a salirse de la zona de confianza en que usualmente opera cada investigador. Las disciplinas y opciones teóricas y metodológicas de cada uno son lentes para mirar la realidad, pero dejan de ser útiles para abordar preguntas como las de este programa cuando implícita o expresamente suponemos que son los únicos lentes válidos o cuando los usamos con tanta rigidez que se hace imposible el diálogo con otros saberes.

Si esta es la aproximación más adecuada para investigar procesos como los que han ocupado al programa DTR, entonces proponemos que el trabajo en red es una forma especialmente eficaz para organizar este tipo de iniciativas. Redes como las del programa DTR, donde participan no solo investigadores de distintas disciplinas, sino que también políticos y gobernantes, dirigentes sociales, agentes de desarrollo del mundo de las ONGs y algunos empresarios, trabajando en una docena de países, incentivan y facilitan enormemente el diálogo desde la diversidad y ayudan a cuestionar lo que desde el punto de vista individual parece estar resuelto.

Una condición crítica para que esto pueda converger en una mejor comprensión de los cambios en los territorios latinoamericanos, y no termine en una cacofonía inconducente ni en una boutique de resultados inconexos, es que el proceso se sustente en un fuerte marco teórico, contra el cual contrastemos constantemente y con rigor, nuestras evidencias y resultados. Sin esa brújula es mejor no adentrarse en fenómenos complejos como los que han ocupado al programa DTR.

## 5.2. Empíricas

Queremos priorizar tres conclusiones empíricas. La primera de ellas es que la historia de los territorios pesa mucho y que, en América Latina y para la mayoría de los territorios, desafortunadamente pesa en contra de dinámicas de desarrollo caracterizadas por círculos virtuosos localizados de crecimiento, inclusión social y sustentabilidad ambiental. Esta historia se manifiesta tanto en las estructuras sociales de los territorios, como en ideas, normas y valores que están profundamente arraigados (*embedded*) y que los actores dan por sentadas en sus decisiones y acciones cotidianas. Esta historia especialmente milita en contra de una mayor equidad (no solo de ingresos, sino también de oportunidades y de poder) y de la sostenibilidad ambiental. Esto parece algo evidente, pero deja de serlo cuando se observa que la mayoría de las políticas públicas se diseñan como si los territorios fueran llanos de todo relieve, todo pasado y todo obstáculo, y que basta la voluntad del decisor de política para sacar adelante cualquier objetivo.

La segunda conclusión es que el cambio endógeno a los territorios es casi siempre insuficiente. Los territorios no tienen sentido (es decir, no se pueden entender), ni pasado ni futuro, sino en su relación con sistemas mayores de los que hacen parte. Las grandes tendencias económicas, políticas, culturales, ambientales, intensificadas por la globalización, reducen la autonomía de lo territorial. Las sociedades en los territorios tienen un abanico acotado de opciones y lo rural cada vez está menos determinado por reglas propias y diferentes a las que estructuran el desarrollo general.

Sin embargo, las sociedades locales mantienen un espacio de influencia en sus cursos de desarrollo y los territorios no son meras veletas que giran en la dirección en que sopla el viento. Nuestro programa nos permite concluir fundadamente que las estructuras existentes en los territorios *procesan* las tendencias, las señales y los shocks políticos, sociales, culturales, económicos y ambientales que provienen de sistemas mayores. Por eso es que a pesar de las tendencias generales, o de los shocks que afectan a todo un país o a una macro-región dentro de él, hay diferencias tan marcadas en las dinámicas de distintos territorios, las que no pueden explicarse por sus dotaciones relativas de ventajas comparativas naturales.

Un corolario de esta conclusión es que sin cambio endógeno, es decir, sin desarrollo territorial propiamente tal, difícilmente puede haber cambios perdurables, es decir, que se sostengan más allá de la duración del estímulo que los produce en primera instancia. Otro corolario es que el juego de las estructuras, las instituciones y las formas de agencia dentro de cada territorio, tendrá necesaria e ineludiblemente un efecto importante, muchas veces decisivo, en el resultado particular de políticas públicas que se suponen (equivocadamente) espacialmente neutras. Sobre esto volveremos cuando abordemos las conclusiones de política pública.

Nuestra tercera conclusión empírica es que sí hay un número apreciable de territorios latinoamericanos que muestran dinámicas positivas y alentadoras en términos de mejorar su capacidad de crecer con inclusión social y sustentabilidad ambiental. No se trata necesariamente

de lugares con una economía pujante y donde ya no hay pobreza ni desigualdad ni exclusión social. Por el contrario, muchos de los territorios donde hemos constatado cambios positivos en su capacidad de crecer con más inclusión social y con sustentabilidad ambiental, son aún muy pobres, con economías débiles, con muchas desigualdades y con indudables problemas y conflictos ambientales, y tal vez eso hace más interesante que estén siendo capaces de mejorar. No son territorios que hayan superado la pobreza y la exclusión, pero sí son lugares donde hay desarrollo, es decir, donde las sociedades son capaces de ir avanzando, con limitaciones y disparejamiento sin duda, pero avanzando al fin.

Hay un corolario de esta conclusión. Si este tipo de dinámicas territoriales son materialmente posibles, aún en medio de contextos mayores desfavorables, entonces son políticamente exigibles. Las sociedades de los territorios no tienen por qué conformarse con crecer hoy para distribuir mañana, o con crecer hoy a cualquier costo ambiental, o a aceptar agradecidamente cualquier tipo de inversión externa, ni tampoco se tienen que conformar con reducir pobreza a punta de transferencias gubernamentales y subsidios sociales pero sin empleo ni desarrollo económico local, cuando hay lugares que demuestran que otro desarrollo es posible, hoy. Sin embargo, no olvidemos que buena parte de la tarea, y de la responsabilidad, no es de los actores externos, sino que de las propias sociedades territoriales.

### 5.3. De política pública

A partir de lo anterior se desprenden recomendaciones de política. Al igual que con las conclusiones empíricas, podríamos llenar varias páginas, pero optamos por priorizar unos pocos mensajes que nos parecen los más importantes.

El primer mensaje es sobre la necesidad de incorporar un enfoque territorial para mejorar la efectividad de las políticas públicas orientadas al mundo rural. Lo territorial no se justifica por alguna preferencia teórica, sino porque hemos constatado que las estructuras, las instituciones y las formas de acción colectiva se diferencian territorialmente. Por tanto, las entradas sectoriales que no toman en cuenta las particularidades de los territorios, involuntaria pero inescapablemente llegarán a resultados muy disímiles cuando aterricen en territorios con diferentes capacidades, instituciones y estructuras previas. Eso basta para explicar muchísimos fracasos de políticas de desarrollo rural espacialmente ciegas.

La política territorial no reemplaza, ni es “mejor” que las políticas sectoriales o que las políticas macro. Pero sin una estrategia de desarrollo territorial, con sus correspondientes políticas, instrumentos y presupuestos, hay al menos dos objetivos en los que las políticas sectoriales y las macro no pueden avanzar. Primero, el desarrollo de la capacidad de cada territorio para expresar todo su potencial, cualquiera este sea. Segundo, la reducción de las brechas territoriales en aquellas dimensiones del bienestar que una sociedad nacional valore como importantes. Ambos objetivos convergen en la idea de la cohesión territorial, que, proponemos, debe ser asumido como una dimensión política normativa importante del desarrollo. No da lo mismo que la economía de un país crezca vigorosamente si dicho resultado es el promedio de unos

pocos territorios que crecen fuertemente y de una mayoría que permanece estancada. No es igual que la pobreza nacional se reduzca si ese resultado es producto de unos pocos lugares donde las personas tienen cada vez más y mejores empleos, y de otros muchos donde la mayoría de las personas cada día dependen más de los subsidios sociales para no ser contados como pobres. No es posible hablar de “un país” que progresa cuando esa imagen esconde una sociedad espacialmente más polarizada, cada vez más escindida en dos o más países. Ninguno de estos ejemplos son hipotéticos ni recursos literarios, todos ellos emergen de los resultados que forman parte de éste programa de investigación.

Si no se avanza en esos dos objetivos de desarrollo territorial, es decir, si no se gana cohesión territorial, ciertamente quienes primero pagan las consecuencias son los propios habitantes, los grupos sociales, las organizaciones públicas y privadas y las empresas de los territorios afectados, pero también pierde el conjunto del país, y no solo en un sentido ético de justicia que para nosotros es primordial, sino también en dimensiones más específicas como el crecimiento económico agregado, la sustentabilidad de dicho crecimiento, o la paz social.

¿Cuáles deben ser los elementos centrales de una estrategia de desarrollo territorial y de las políticas públicas a través de las cuales se instrumente? De nuestro programa se desprenden tres grandes prioridades<sup>22</sup>:

- Políticas de mediano y largo plazo orientadas a lograr *cambios institucionales* a escala territorial en los dominios que hemos identificado como críticos para el surgimiento de dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental. Se trata de políticas orientadas a modificar las estructuras agrarias y, más generalmente, la gobernanza de los recursos naturales; a promover los vínculos de los territorios con mercados dinámicos; a estimular y apoyar estructuras productivas territoriales con más encadenamientos, con más participación de pequeñas y medianas empresas de capitales locales, y más diversificadas; a apoyar el desarrollo de ciudades intermedias y los vínculos entre ellas y sus entornos rurales, en una concepción de territorios funcionales; y a asegurar que la inversión y el gasto público en los territorios estén sujetos a sistemas de reglas que den voz y voto a los actores locales. En cada uno de estos dominios hay mucho conocimiento acumulado y una gran cantidad de experiencias de las cuales aprender. Lo que se haga en cada una de estas dimensiones, ayuda al desarrollo territorial.

- Políticas de mediano y largo plazo que apoyen la expansión de la capacidad de agencia de los actores territoriales. El mensaje que queremos transmitir parece evidente pero es rutinariamente evadido por la gran mayoría de las agencias que hacen desarrollo rural o territorial: no hay fórmulas mágicas, ni rutas directas, al desarrollo territorial, entendido este como procesos que resultan en círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental. Cada territorio es particular en su historia, sus circunstancias, sus capacidades y sus limitaciones. No hay más remedio: cada territorio no tiene otra opción que hacer su desarrollo, que no es más que buscar modificar las condiciones de su relación con el mundo que lo rodea. Si tuviéramos que resumir nuestra respuesta a la

---

<sup>22</sup> No nos referimos aquí a políticas generales que buscan profundizar y mejorar la calidad de la democracia y el ejercicio más pleno de los derechos humanos. Es claro que este tipo de políticas, que no son territoriales, pueden tener un importante efecto positivo sobre el desarrollo de la capacidad de agencia de los actores sociales en los territorios.

pregunta central del programa en una sola frase, tal vez deberíamos decir que los territorios “exitosos” son aquellos donde sus actores gradualmente adquieren la capacidad de actuar sobre pequeñas grietas de oportunidad para ampliarlas en una dirección que para ellos hace sentido. Las estrategias de desarrollo territorial deben tener como característica central, dar espacio, tiempo y oportunidad a los actores para hacer su trabajo.

La afirmación anterior inmediatamente provoca otra pregunta: ¿cómo se construye capacidad de agencia a nivel territorial desde la política pública? Las conclusiones de un proyecto anterior sobre movimientos sociales y desarrollo territorial y varios de los estudios de caso del programa DTR, confirman que los intentos de ingeniería social para construir agencia, suelen terminar o bien en organizaciones burocráticas carentes de vitalidad e influencia -como decenas de miles de ‘mesas de concertación’ que son la versión institucionalista de los elefantes blancos de la época del cemento y ladrillo del desarrollo rural- o bien en nuevos corporativismos, a lo mejor con un contenido progresista, pero no por ello menos clientelares.

La clave parece estar en que los agentes de la política pública se centren en ampliar la *oportunidad política y los incentivos* para que los actores sociales en los territorios interactúen y vayan construyendo sus formas de acción colectiva de la forma, con los ritmos y con los objetivos que ellos mismos valoren y sean capaces de implementar. Es decir, se trata de que el poder político apueste al desarrollo de la capacidad de agencia de los actores en los territorios, absteniéndose de dirigir quien participa, cómo participa, en qué plazos participa, y con qué fines y objetivos participa. Apostar al objetivo del desarrollo de actores sociales con autonomía, más que a organizar y movilizar a los ciudadanos como un objetivo instrumental de una agenda particular.

Lo anterior tiene varias implicaciones sustantivas para el decisor de políticas públicas. La primera es sobre la disposición de los gobiernos nacionales a aceptar que las sociedades en los territorios deben tener un espacio amplio para determinar y decidir sus propios objetivos, los arreglos de actores y los contenidos programáticos de sus planes y programas de desarrollo territorial. La segunda es sobre los plazos de las políticas y los programas de desarrollo territorial, que si quieren incorporar seriamente la expansión de la capacidad de agencia, no se pueden seguir cambiando cada tres o cuatro años. La tercera es sobre el papel del gobierno del Estado como garante de instituciones transparentes y no discrecionales, y no más como aliado de los actores más poderosos; si un actor cualquiera sabe que tiene la opción de resolver sus problemas y necesidades en forma privilegiada recurriendo directamente a quienes toman las decisiones, y que incluso si viola la ley es probable que ello no tenga consecuencias, entonces no esperemos tener coaliciones sociales territoriales.

Evidentemente que en sociedades que parten con profundas exclusiones y desigualdades de todo tipo entre los actores sociales, es indispensable que el desarrollo de la capacidad de agencia de los actores territoriales tenga un componente muy importante de discriminación positiva hacia los sectores más pobres y socialmente excluidos. Sin ello, lo más probable es que las coaliciones sociales y sus agendas no representen ni den respuesta a los intereses y prioridades de los sectores postergados de los territorios.

- La tercera prioridad es la reducción de brechas de desarrollo entre territorios, ya no mediante la expansión de las capacidades de los territorios rezagados como es el caso de las dos prioridades anteriormente discutidas, sino mediante políticas generales nacionales. Nuestro programa ha documentado enormes brechas de todo tipo y también hemos demostrado, en varios países, que están en curso procesos de polarización territorial más que de convergencia en varias de estas dimensiones.

En este plano hay dos líneas de trabajo. La primera y más evidente consiste en usar la política pública como solución de las brechas territoriales, incrementando la inversión pública e incentivando la inversión privada en los territorios rezagados, para cerrar brechas de empleo, de educación y otros servicios, de acceso a mercados, de productividad y emprendimiento, de infraestructura, de participación ciudadana, etc. La segunda línea de acción parte de entender que las políticas públicas y las grandes inversiones privadas muchas veces pueden encontrarse entre las *causas* de las brechas territoriales. La acción principal aquí consiste en evidenciar y evaluar *ex ante* los impactos diferenciales entre territorios de políticas que se suponen “espacialmente neutras”, cuando más bien son espacialmente ciegas. Ello incluye las políticas públicas que incentivan y regulan las grandes inversiones privadas, así como las propias estrategias y políticas de las grandes empresas y conglomerados empresariales. Si estos impactos diferenciales se sacan a la luz en forma seria y sistemática, será posible que exista un debate público informado sobre las estrategias para evitarlos, mitigarlos o compensarlos, según sea el caso.

### 5.4. Temas y preguntas pendientes

Queremos terminar este documento proponiendo algunos temas y preguntas relativas al desarrollo territorial y a para las cuales, a nuestro juicio, no hay todavía respuestas adecuadas.

- El programa DTR ha generado evidencia de que están en curso procesos de polarización territorial, es decir, de crecimiento de algunas desigualdades entre territorios. Proponemos que las políticas públicas sectoriales, que se asumen como espacialmente neutras, podrían ser una de las causas importantes de esa polarización territorial, al igual que la ausencia de políticas de desarrollo territorial que igualen oportunidades. Igualmente, tenemos evidencias parciales pero suficientes para sugerir que las estrategias y las políticas de las grandes empresas, así como las políticas públicas que incentivan y regulan las grandes inversiones privadas, también sean causantes de la creciente desigualdad territorial.
- Hemos señalado que nuestro programa se ha concentrado en el 40% de los territorios latinoamericanos que han tenido algún nivel de crecimiento en los últimos años. Está pendiente establecer si el 60% restante es un bloque monolítico irremediablemente condenado a no crecer y a un proceso de desertificación social, o si, como pareciera razonable, hay ahí por lo menos un número significativo de territorios que con políticas públicas adecuadas podría sumarse al grupo de los territorios con crecimiento económico. El cómo lograr, mantener y aumentar el crecimiento que ya existe y hacerlo socialmente más incluyente y ambientalmente

sostenible, es un problema analítico y de política muy distinto al problema de cómo estimular el crecimiento en lugares donde este no ha sido producido por las propias fuerzas de mercado. Habrá quien diga que la mejor opción en los territorios que no crecen es facilitar la migración de las personas hacia los lugares que les ofrezcan mayores oportunidades; mas allá de los muchos otros argumentos éticos, instrumentales e incluso de eficiencia que podríamos ofrecer como contra-argumento, baste señalar que quienes quieran seguir esa estrategia deben considerar que en esos territorios vive, ni más ni menos, que el 65% de la población de América Latina.

- Ligado a lo anterior, nos parece que sería muy útil complejizar la discusión sobre el crecimiento económico a escala territorial. Hasta ahora la pregunta analítica y política se limita, esencialmente, a saber si los territorios crecen o no, y por qué. Pero si además interesa arrojar luz sobre la relación entre el crecimiento, la inclusión social y la sustentabilidad ambiental, entonces también sería importante estudiar distintos tipos de crecimiento, para conocer los factores que los hacen posible y sus efectos diferenciales no solo en la propia economía sino también sociales y ambientales. Entre nuestros casos de estudio, tenemos territorios que crecen con base en la extracción y exportación de recursos naturales, y otros casos en que ha habido una real transformación productiva. Hay territorios donde imperan economías de enclave, y otros en los que observamos el surgimiento de *clusters* con encadenamiento y multiplicadores localizados. Hay algunos que crecen con una economía más verde, y otros en los que el crecimiento está asociado a un gran deterioro ambiental. Es evidente que cada uno de estos tipos de crecimiento económico tiene importantes implicaciones para el desarrollo territorial.

- De la misma forma, proponemos que es muy importante ampliar el análisis de la desigualdad. En los últimos años comenzamos a ver, en algunos países de la región, una reducción en los índices de Gini de ingreso y en otros indicadores de desigualdad. Algunos especialistas auguran un período largo de reducción de la desigualdad. Puede ser. Pero también hay evidencias de que mientras que algunas desigualdades disminuyen, otras persisten y aún otras parecen estar al alza. Por tanto, ya no podemos conformarnos con representar el análisis de la desigualdad a través del Gini o de otros indicadores de la distribución de ingresos. Esto nos parece clave para el diseño de mejores estrategias y políticas de desarrollo territorial, que requieren una adecuada comprensión de los tipos de desigualdades que nos proponemos reducir o eliminar a través de un enfoque espacial del desarrollo.

- Derivado de los dos puntos anteriores, se desprende un tema que nos parece que sería una rica fuente de aprendizaje y de mensajes de política pública: las relaciones entre distintos tipos de crecimiento, distintas formas de pobreza, y distintas desigualdades, a escala territorial.

- Otro tema que no se ha estudiado y que merece mayor atención es cómo interactúan las dinámicas poblacionales con las dinámicas territoriales al interior de un país o entre países. La migración suele ser la alternativa que tienen los pobres para acceder a mejores oportunidades cuando no pueden alcanzarlas en sus territorios de origen.

- América Latina tiene una larga y, lamentablemente, poco fructífera historia de estrategias y políticas de desarrollo regional. Quienes cuestionan la conveniencia de las políticas públicas de lugar (*place-based policies*), argumentan que estas fácilmente son capturadas por las élites regionales para el logro de objetivos rentistas. Es cierto que así ha sido, aunque no sabemos si hay más rentismo y clientelismo en las políticas de lugar que en otros tipos de políticas. De todas formas, nos parece importantísimo priorizar programas que investiguen la economía política de las políticas de desarrollo regional y territorial, de tal forma de entender qué se puede hacer para evitar o reducir significativamente el rentismo y otras formas de captura por las élites.
- El último tema que queremos relevar tiene que ver con nuestra experiencia de no haber podido contar con datos estandarizados y organizados en sistemas reconocidos internacionalmente, que nos permitieran comprender la evolución temporal del estado de conservación o deterioro de los ecosistemas a escala municipal. Hemos podido encontrar abundantes datos (aunque muchas veces no de buena calidad) e indicadores sintéticos de distintos fenómenos económicos y sociales, pero nos ha sorprendido que, 20 años después de Río, sigamos careciendo de los equivalentes en materia ambiental. Es urgente resolver este vacío de información ambiental.

## Referencias bibliográficas

Abramovay, Ricardo. (2000). O Capital Social dos Territorios: repensando o desenvolvimento rural. *Economia Aplicada*, Vol IV, n° 2: 379-397.

Abramovay, Ricardo, Magalhães, Reginaldo and Schröder, Mônica (2008). Social Movements Beyond the Iron Cage: Weak Ties in Territorial Development. *World Development* 36 (12): 2906-2920

Acemoglu, Daron, Johnson, Simon, & Robinson, James. (2001). The Colonial Origins of Comparative Development: An Empirical Investigation. *American Economic Review*, 91 (5).

Acemoglu, Daron & Robinson, James. (2006). *Economic Origins of Dictatorship and Democracy*. Nueva York: Cambridge University Press.

Accetturo, Antonio. (2010). "Agglomeration and growth: The effects of commuting costs," *Papers in Regional Science*, Wiley Blackwell, vol. 89(1), pages 173-190, 03.

Acuña, Daniela y Mendoza, Manuela. (2010). Dimensión Ambiental de la Dinámica de Desarrollo del Secano Interior de la Región de O'Higgins. Background paper. Proyecto DTR-O'Higgins. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

Agrawal, Arun. (2005). Environmentality – Community, intimate government, and the making of environmental subjects in Kumaon, India. *Current Anthropology*, 46 (2), 161-190.

Antipode. (2003). 35(4), 801-831. Responses to Jared Diamond's *Guns, Germs and Steel*.

Appadurai, Arjun (2004), "The Capacity to Aspire: Culture and the Terms of Recognition", in Rao, Vijayendra; Walton, Michael, *Culture and Public Action*, Stanford, CA: Stanford University Press, pp. 59–84.

Arias, M., Bocarejo, D., Ibáñez, A., Jaramillo, C., Fernández, M., Kisner, J. 2012. Cuando el crecimiento viene de afuera: dinámicas territoriales en Susa y Simijaca, Colombia. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Banco Mundial. (2009). Una nueva geografía económica – Informe sobre el desarrollo mundial 2009. Washington, DC: Banco Mundial.

Banco Mundial. (2007). *Agricultura para el Desarrollo – Informe sobre el desarrollo mundial 2008*. Washington, DC: Banco Mundial.

Barca, Fabrizio. (2009). *An Agenda for a Reformed Cohesion Policy. A Place-Based Approach to Meeting European Union Challenges and Expectations*. Reporte independiente preparado a pedido de Danuta Hübner, comisionado para la política regional.

Barrientos, S., A. Bee, A. Matear & I. Vogel. (1999). *Women and Agribusiness - Working Miracles in the Chilean Fruit Export Sector*. Basingstoke: Macmillan.

Bates, Robert H. et al. (2000). The analytic narrative project. *The American Political Science Review* 94, 3 (septiembre): 696-702.

Bebbington, A., Abramovay, R. y Chiriboga, M. (editores) (2008). "Social Movements and the Dynamics of Rural Development in Latin America". Special section of *World Development* 36(12).

Bebbington, A. A. Dani, A de Haan y M. Walton. (2008). "Inequalities and development: dysfunctions, traps and transitions," en A. Bebbington, A. Dani, A de Haan, M. Walton (eds.) *Institutional pathways to equity: addressing inequality traps*. Washington DC: Banco Mundial, 3-44.

Berdegú, J. A., Ospina, P., Favareto, A., Aguirre, F., Chiriboga, M., Escobal, J., Fernández, I., Gomez, I., Modrego, F., Ramírez, E., Ravnborg, H.M., Schejtman, A., Trivelli, C. (2011a). "Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina". Documento de Trabajo N° 101. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Berdegú, J.; Jara, B.; Fuentealba, R.; Tohá, J.; Modrego, F.; Schejtman, A. y Bro, N. (2011b). "Territorios Funcionales en Chile". Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Berdegú, J. Jara, E. Modrego, F. Sanclemente, X. y Schejtman, A. (2010). "Ciudades Rurales de Chile". Documento de Trabajo N° 61. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Berdegú, Julio y Modrego, Félix (eds.). (2012). *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina*. Buenos Aires: editorial Teseo. (En Prensa).

BID (Banco Interamericano de Desarrollo). (2005). *Estrategia de Desarrollo Rural*. Washington DC: BID.

Birner, Regina, S. Gupta & N. Sharma. (2011). "The Political Economy of Agricultural Policy Reform in India." Washington DC: IFPRI.

Boix, C. (2008). "Spain: Development, Democracy and Equity," en A. Bebbington, A. Dani, A. de Haan, M. Walton (eds.) *Institutional pathways to equity: addressing inequality traps*. Washington DC: Banco Mundial, 215-244.

Bourdieu, Pierre. (1991). *El sentido práctico*. Madrid: Taurus.

Bourdieu, Pierre. (1977). *Outline of a theory of practice*. Nueva York: Cambridge University Press.

Bourguignon, F. (2003). "The Growth Elasticity of Poverty Reduction: Explaining Heterogeneity across Countries and Time Periods," in: Theo Eicher and Stephen Turnovsky (eds): *Inequality and Growth. Theory and Policy Implications*. Cambridge: MIT Press.

Bourguignon, F., F. H. G. Ferreira & M. Walton. (2007). Equity, efficiency and inequality traps: A research agenda. *Journal of Economic Inequality*, 5(2), 235-256.

Bridge, Gavin. (2008). Global production networks and the extractive sector: Governing resource-based development. *Journal of Economic Geography*, 8 (3), 389-419.

Canziani, José y Schejtman, Alexander, editores (2012). *Ciudades Intermedias y Desarrollo Territorial*. Lima: Fondo Editorial PUCP - RIMISP.

Carriazo, Fernando y Reyes, Mónica Juliana. (2012). Núcleos urbanos y dinámicas de pobreza en territorios urbanos-rurales de Colombia. Manuscrito inédito.

CEPAL, Comisión Económica para América Latina. (2010). *La Hora de la Igualdad. Brechas por Cerrar, Caminos por Abrir*. Santiago de Chile: CEPAL.

Cerdan, Claire, Mariana Aquilante Policarpo y Paulo Freire Vieira. (2012). Sinergias y conflictos entre dinámicas territoriales: rumbo al desarrollo sustentable en la zona costera del Estado de Santa Catarina, Brasil. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegú y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Cooper, Frederick, Allen F. Isaacman, Florencia C. Mallon, William Roseberry & Steve J. Stern. (1993). *Confronting Historical Paradigms: Peasants, Labor, and the Capitalist World System in Africa and Latin America*. Madison: University of Wisconsin Press.

Crossley, Nick. (2000). *Making Sense of Social Movements*. Filadelfia: Open University Press.

da Veiga, José Eli. (2000). *Desenvolvimento Territorial do Brasil: Do Entulho Varguista ao Zoneamento Ecológico-Econômico*. São Paulo, Brasil: Universidad de Sao Paulo, Departamento de Economía.

da Veiga, José Eli. (2002). *Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Ed. Autores Associados, Sao Paulo.

Damianović, N., Valenzuela, R., & Vera, S. (2009). *Dinámicas de desigualdad en El Salvador: hogares y pobreza en cifras en el período 1992-2007*. Documento de Trabajo N° 52. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, Chile: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo. En *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegué. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa).

Datt, Gaurav & Ravallion, Martin. (1992). "Growth and redistribution components of changes in poverty measures :A decomposition with applications to Brazil and India in the 1980s," *Journal of Development Economics*, Elsevier, vol. 38(2), pages 275-295, April.

De Ferranti D., G. E.Perry, William Foster, Daniel Lederman, y Alberto Valdés. (2005). *Beyond The City. The Rural Contribution to Development*. World Bank Latin American And Caribbean Studies, The World Bank, Washington, D.C.

De Ferranti, David, Ferreira, F., Perry, G., y Walton, M. (2004). "Inequality in Latin America: Breaking with History?" Washington DC: Banco Mundial.

De Janvry A. and E. Sadoulet, (2004). *Toward a territorial approach to rural development*. Paper prepared for the Fourth Regional Thematic Forum in Latin America and the Caribbean, on Harvesting Opportunities: Rural Development in the 21st century, Costa Rica, 19-21 October 2004.

Deaton, Angus (2009): *Instruments of Development: Randomization in the tropics, and the search for the elusive keys to economic development*. Research Program in Development Studies. Center for Health and Wellbeing. Princeton University.

Deere, Carmen Diana y León, Magdalena. 2001. *Género, propiedad y empoderamiento: tierra, Estado y mercado en América Latina*. Bogotá: Tercer Mundo Editores.

Diamond, Jared y James Robinson, eds. (2010) *Natural Experiments of History*. The Belknap Press of Harvard University Press. Cambridge, Massachusetts.

Díaz, O., Escobar, E., Gómez, I., Morán, W. (2010). "La dinámica agroambiental de la zona norte del Humedal Cerrón Grande". Documento de Trabajo N° 66. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Dicken, P. (2011). *Global Shift: Mapping the Changing Contours of the World Economy*. 6ª edición. Nueva York: Guilford Press.

Echeverri, Rafael y María P. Ribero. (2002). *Nueva Ruralidad. Visión del Territorio en América Latina y el Caribe*. San José, Costa Rica: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura.

Echeverri, Rafael y Octavio Sotomayor. (2010). Estrategias de gestión territorial en las políticas públicas de Iberoamérica. Santiago de Chile: Grupo Inter-Agencial de Desarrollo Rural.

Echeverría, Rubén (Editor). (2003). Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.

Elbers, Chris, Jean O. Lanjouw y Peter F. Lanjouw. (2003). Micro-level Estimation of Poverty and Inequality. *Econometría* 71, 1: 355-364.

Elbers, Chris y Lanjouw, Peter. (2012). Captando dinámicas de pobreza en el nivel sub-nacional: Seguimiento de cambios por medio de estimaciones para áreas pequeñas. En *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegué. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa)

Escobal, J., Ponce, C., Hernández, R. (2012a). El territorio de Cuatro Lagunas en Perú. Intervenciones de actores extra-territoriales y cambios en la intensidad de uso de los recursos naturales. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Escobal, J., Ponce, C., Hernández, R. (2012b). Límites de la articulación a mercados dinámicos en la sierra de Jauja en Junín. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Escobal, J. y Ponce, C. (2012). Dinámicas provinciales de pobreza en el Perú, 1993-2007. En *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegué. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa)

Evans, Peter. (1995). *Embedded autonomy: states and industrial transformation*. Princeton: Princeton University Press.

Favareto, Arilson y Abramovay, Ricardo. (2012). Contrastes territoriales de los indicadores de ingreso, pobreza monetaria y desigualdad en el Brasil de los años noventa. En *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegué. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa).

Favareto, A., Abramovay, R., D'Olivera, M., Diniz, J. (2012a). Desarrollo territorial en una región del Noreste Semiárido brasileño – Más allá de las transferencias de ingresos. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Favareto, Arilson, Escobal, Javier y Aguirre, Francisco (editores). (2012b). Mercados y desarrollo territorial. Lima: Publicaciones IEP (en prensa).

Ferguson, J. & Gupta, A. (2002). Spatializing States: Toward an Ethnography of Neoliberal Governmentality. *American Ethnologist*, 29(4), 981-1002.

Fernández, M. Ignacia y Hernández, Raúl (editores). 2012. Coaliciones Sociales y Desarrollo Territorial, Lima: Publicaciones IEP.

Fernández, M., Hernández, C., Ibáñez, A., Jaramillo, C. (2012). Dinámicas provinciales de pobreza en Colombia 1993-2005. En Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina, editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegué. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa).

Fligstein, Neil. (2001). *The Architecture of Markets*. Princeton y Oxford: Princeton University Press.

Flora, J.L., C.B. Flora, F. Campana, M. Garcia Bravo & E. Fernandez-Baca. (2006). "Social Capital and Advocacy Coalitions: Examples of Environmental Issues from Ecuador" en Andes. R.E. Rhoades (ed.) *Development with Identity: Community, Culture and Sustainability*. Cambridge, MA: CABI Publishing, 287-297.

Florian, M. con Paulson, S.; Gómez, I. y Emanuelsson, C. (2011a). "Género y dinámicas territoriales rurales en la ribera norte del humedal Cerrón Grande (El Salvador)". Documento de Trabajo N° 77. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Florian, M., Emanuelsson, C. con Pelaez, A. V. y Paulson, S. (2011b). "Género en las dinámicas territoriales en la cuenca Ostúa-Güija, suroriente de Guatemala". Documento de Trabajo N° 75. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Fløysand, A., Haarstad, H and Barton, J.R. (2010): Global-economic imperatives, crisis generation and spaces of engagement in the Chilean aquaculture industry. *Norwegian Journal of Geography* Vol. 64, 199-210.

Fox, J. (1996). How does civil society thicken? The political construction of social capital in Mexico. *World Development*, 24(6), 1089-1103.

Giddens, Anthony. (1979). *Central problems in social theory: Action, structure, and contradiction in social analysis*. Berkeley: University of California Press.

Giddens, Anthony. (1984). *The constitution of society*. Berkeley: University of California Press.

Glaeser, Edward L. & Kahn, Matthew E. (2004). "Sprawl and urban growth," *Handbook of Regional and Urban Economics*. En J.V. Henderson & J. F. Thisse (ed.), *Handbook of Regional and Urban Economics*, edition 1, volume 4, chapter 56, pages 2481-2527 Elsevier.

Gómez, Ileana y Rafael Cartagena. (2012). Dinámicas socioambientales y productivas en la zona norte de El Salvador: La ribera norte del Humedal Cerrón Grande. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Gómez, Ileana, Escobar, Elías y Cartagena, Rafael E. 2012. Desigualdad, prácticas institucionales y potenciales de transformación en el Paraíso-Tejutla, Chalatenango, El Salvador. Manuscrito inédito.

Gómez, Ligia, Munk Ravnborg, H., Castillo, E. (2011). “Gobernanza en el uso y acceso a los recursos naturales en la dinámica territorial del Macizo de Peñas Blancas - Nicaragua”. Documento de Trabajo N° 12 82. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Gómez, Ligia y Helle Ravnborg. (2012). La inversión lechera en Santo Tomás, Nicaragua: una gota que no se expande. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Gore, Charles. (1993). Entitlement relations and ‘unruly’ social practices: A comment on the work of Amartya Sen. *Journal of Development Studies*, 29(3), 429-460.

Greif, A., and Laitin, D. D. (2004). A Theory of Endogenous Institutional Change. *The American Political Science Review*, 98(4), 633-652.

Granovetter, Mark. (1983). “The Strength of Weak Ties: A Network Theory Revisited”. *Sociological Theory* 1: 201–233.

Haas, P. (1992). Introduction: epistemic communities and international policy coordination. *International Organization*, 46(1), 1-35.

Habermas, J. (1971). *Knowledge and human interests*. Boston: Beacon Press.

Hajer, M.A. (1995). *The politics of the environmental discourse: Ecological modernization and the policy process*. Oxford: Clarendon Press.

Hall, Peter. (2010). “Historical institutionalism in rationalist and sociologic al perspective” en Mahoney, James & Kathleen Thelen (eds). (2011). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 204-224.

Harvey, D. (1982). *The Limits to Capital*. Chicago: University of Chicago Press.

Henderson, J., P. Dicken, M. Hess, N. Coe & H.Y-C.Yeung. (2002). Global production networks and the analysis of economic development. *Review of International Political Economy*, 9(3), 436-64.

Production networks and the analysis of economic development. *Review of International Political Economy*, 9(3), 436-64.

Hernández Asencio, Raúl (2012):“El mercado y más allá del Mercados: La importancia de Cuzco para las nuevas dinámicas territoriales de Valle Sur-Ocongate”. Mimeo. Programa DTR

Hernández, Raúl y Carolina Trivelli. (2012). Crecimiento económico, cohesión social y trayectorias divergentes: Valle Sur – Ocongate en Cuzco, Perú. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Hinojosa, Leonith, Chumacero, J., Cortez, G., Bebbington, A. et al. (2012). Dinámicas territoriales y formación de territorios enmarcadas por la expansión de la industria del gas en Tarija, Bolivia. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Hinojosa, Leonith (editora). (2012). Gas y Desarrollo. Dinámicas territoriales rurales en Tarija – Bolivia. La Paz: Fundación Tierra – CERDET.

Hinojosa, Leonith y Hennermann, K. (2011). “Dinámicas territoriales rurales y servicios ecosistémicos en contextos de expansión de industrias extractivas”. Documento de Trabajo N° 64. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Hirschman, Albert O. (1984). *Getting ahead collectively: grassroots experiences in Latin America*. Pergamon.

Hochstetler, Katherine. (2002). After the Boomerang: Environmental Movements and Politics in the La Plata River Basin. *Global Environmental Politics*, 2(4), 35-57.

Hochstetler, Katherine & Keck, Margaret E. (2007). *Greening Brazil: Environmental Activism in State and Society*. Durham, NC: Duke University Press.

Hollenstein, Patrick y Ospina, Pablo. (2012). Relaciones económicas equilibradas. El caso de las redes productivas de Tungurahua. En *Mercados y Desarrollo Territorial*, editado por Arilson Favareto, Javier Escobal y Francisco Aguirre. Lima: Publicaciones IEP (en prensa).

Humphreys Bebbington, D. (2010). *The Political Ecology of Natural Gas Extraction in Southern Bolivia*. (Tesis de Doctorado). University of Manchester. Manchester, UK.

Humphreys Bebbington, D. and Bebbington, A. (2010). Extraction, territory and inequalities: gas in the Bolivian Chaco. *Canadian Journal of Development Studies*, 30(1-2), 259-280.

IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura) y MDA (Ministerio de Desarrollo Agrario de Brasil). (2006). *Desenvolvimento Sustentável e Territorialidade: identidades e tipologias. Bases conceituais e proposta metodológica*, Brasília, BR.

Jara, Benjamín, Modrego, Félix, y Berdegué, Julio A. (2012). "Ciudades, territorios y crecimiento inclusivo en Chile". Documento de Trabajo N° 103. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Kaplan, R.D. (2009). The Revenge of Geography. *Foreign Policy*, May/June 2009, 96-105.

Karl, T.L. (2007). "Ensuring Fairness: The Case for a Transparent Fiscal Contract" en Humphreys, M., Sachs, J. & Stiglitz, J. (2007). *Escaping the Resource Curse*. New York: Initiative for Policy Dialogue, Columbia University Press, 256-285.

Keck, Margaret E. y Sikkink, Kathryn A. (1998). *Activists beyond Borders: Advocacy Networks in International Politics*, Ithaca: Cornell University Press.

Kenny, Charles, 2011. *Getting Better. Why Global Development is Succeeding*. Basic Books. New York.

Krugman, P. (1997). *Development, geography and economic theory*. Cambridge: MIT Press.

Larrea, C., Landín, R., Larrea, A. I., Wrborich, W. y., Fraga, R. (200812). Mapas de pobreza, consumo per cápita y desigualdad social en Ecuador: 1995-2006. En *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegué. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa).

Lustig, Nora, Luis F. López-Calva y Eduardo Ortiz-Juárez. (2011). *The Decline in Inequality in Latin America: How Much, Since When and Why*. Tulane, EE UU: Tulane University, Tulane Economics Working Paper Series, Working Paper 1118.

Macé, J. C. y Bornschlegl, T. (2010). "Dinámicas de Sistemas de Género en Chiloé Central, o la Cuadratura de los Ciclos". Documento de Trabajo N° 63. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Mahoney, J. (2000). Path Dependence in Historical Sociology. *Theory and Society*, 29(4), 507-548.

Mahoney, James & Kathleen Thelen. (2011). "A theory of gradual institutional change" en Mahoney, James & Kathleen Thelen (eds). (2011). *Explaining institutional change: ambiguity, agency, and power*. Cambridge: Cambridge University Press, 1-37.

Martin, R. (2008). "The 'New Economic Geography': credible models of the economic landscape?" en Leyshon A, McDowell L & Sunley P (eds.). *A compendium of economic geography*. London: Sage Publications.

Martin, R., Sunley, P. & Wills, J. (1994). The Decentralisation of Industrial Relations: Institutional Spaces and Local Context in British Engineering. *Transactions of the Institute of British Geographers*, NS, 19(4), 459-487.

Massey, D. (1985). *Spatial Divisions of Labour: social structures and the geography of production*. London: Methuen.

McLennan, Donald y Sharma, Rajeev. (2012). The Delivering Ecological Services Index (DESI). A Proposed Approach for Assessing Changes in Environmental Sustainability from Satellite-based Land Use Mapping. Manuscrito inédito.

MCPEC (Ministerio de Coordinación de la Producción, Empleo y Competitividad, Ecuador). (2010). Agenda para la Transformación Productiva. Quito: MCPEC.

Mendoza y Ramírez. (2011). "Discursos y estrategias en torno a la sustentabilidad del agua en la Región de O` Higgins". Documento inédito.

México, Estados Unidos Mexicanos. (2011). Ley de Desarrollo Rural Sustentable. Consultada el 25 de febrero 2011 en <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/ref/ldrs.htm>

MIDIS (Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social, Perú). 2012. Rendición de Cuentas y Lineamientos Básicos de la Política de Desarrollo e Inclusión Social. Lima: MIDIS.

Modrego, F., Ramírez, E., Yáñez, R., Acuña, D., Ramírez, M., Jara, E. (2012). Fronteras de la transformación agroindustrial en el secano interior de la región de O`Higgins. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegú y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Modrego, Félix y Berdegú, Julio (editores). (2012). Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa).

Modrego, F., Ramírez, E., Tartakowsky, A., Jara, E. (2012). La heterogeneidad territorial del desarrollo en la década de oro de la economía chilena. En Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina, editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegú. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa).

North, D. C. (2006). *Understanding the process of economic change*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

North, Douglass. (1991). Institutions. *The Journal of Economic Institutions*, 5(1), 97-117.

North, Douglass C, John Joseph Wallis & Barry R. Weingast. (2009). *Violence and Social Orders: A conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History*. Cambridge, UK: Cambridge University Press.

Nussbaum, Martha C. (2011). *Creating Capabilities: The Human Development Approach*. Harvard University Press. 237 p.

Olfert, M. Rose, Berdegué, Julio A., Escobal, Javier, Jara, Benjamin y Modrego, Félix. (2011). Places for Place-Based Policies. . Santiago de Chile: RIMISP, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Documento de Trabajo núm. 79.

Ospina Peralta, Pablo, Santillana Ortiz, Alejandra y Arboleda, María. (2008). Neo-Corporatism and Territorial Economic Development: The Ecuadorian Indigenous Movement in Local Government. *World Development* 36 (12): 2921-2936.

Ospina, P., Chiriboga, M., Larrea, C., Torres, A. L., Alvarado, M., Santillana, A., Larrea, A. I., Maldonado, P., y Camacho, G. (2009). “Tungurahua: una vía alternativa de modernización económica”. Documento de Trabajo N° 35. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Ospina, Pablo (coordinador). (2011). *El Territorio de Senderos que se Bifurcan. Tungurahua: Economía, Sociedad y Desarrollo*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

Ospina, Pablo, Alvarado, M., Brborich, W., Camacho, G., Carrión, D., Chiriboga, M., Fraga, R., Hollenstein, P., Landín, R., Larrea, A., Larrea, C., Maldonado, P., Matuk, S., Santillana, A., Torres, A. (2012a). Tungurahua rural, Ecuador: el territorio de senderos que se bifurcan. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Ospina, Pablo, Alvarado, M., Brborich, W., Camacho, G., Carrión, D., Chiriboga, M., Fraga, R., Hollenstein, P., Landín, R., Larrea, A., Larrea, C., Maldonado, P., Matuk, S., Santillana, A., Torres, A. (2012b). Café y maíz en Loja, Ecuador. ¿Un crecimiento sustentable o pasajero? En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Ospina, Pablo y Hollenstein, Patrick (editores). (2012). *Jamás tan cerca arremetió lo lejos. Inversiones extra – territoriales, crisis ambiental y acción colectiva en América Latina*. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar.

Ostrom, Elinor. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Paulson, Susan. (2011). "Pautas conceptuales y metodológicas. Género y dinámicas territoriales". Documento de Trabajo N° 84. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Paulson, Susan (editora). (2012). Dinámicas de género y masculinidades en los territorios latinoamericanos. Buenos Aires. Editorial Teseo (en prensa).

Perrons, Diane. (2004). Globalisation and social change: People and places in a divided world. Routledge, London

Polanyi, Karl. (1944). *The Great Transformation: The Political and Economic Origins of Our Time*. Boston: Beacon Press.

Pool-Illsley, E. e Illsley, C. (2010): La Dinámica Territorial de la Zona Mezcalera de Tlacolula-Ocotlán en Valles Centrales de Oaxaca: entre la Cultura y el Comercio. Manuscrito.

PNUD, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo. (2010). Actuar sobre el Futuro: Romper la Transmisión Intergeneracional de la Desigualdad. San José, Costa Rica: PNUD.

Quan, J., Ruiz, A., Rocha, V. (2012). Diversidad territorial y crecimiento inclusivo en El Valle de Jiquiriçá, noreste de Brasil. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Quiel, P. y Pineda, G. (2010): Dinámicas territoriales en Olancho entre los recursos naturales y la agricultura. Manuscrito no publicado.

Ramírez, E., Modrego, F., Yáñez, R., Mace, J. (2012). Dinámicas territoriales en Chiloé, Chile: del crecimiento económico al desarrollo sostenible. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Ramírez, E., Modrego, F., Macé, J. C. y Yáñez, R. (2009a). Dinámicas Territoriales en Chiloé Central: La Fuerza de las Coaliciones Extra Territoriales. Documento de Trabajo N° 54. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.

Ramírez, E. Modrego, F. Macé, J. C. y Yáñez, R. (2009b). Caracterización de los actores de Chiloé Central. Documento de Trabajo N° 55. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Rao, V. (2006). "On 'Inequality Traps' and Development Policy." *Development Outreach*, 8(1). <http://www.devoutreach.com/february06/SpecialReport/tabid/565/Default.aspx>

Ravnborg, Helle M. y Gómez, Ligia. 2012. The importance of inequality for territorial natural resource governance: Evidence from two Nicaraguan territories. Manuscrito inédito.

Reardon, T., J. A. Berdegue, y G. Escobar (eds.). (2001). Special issue on - Rural nonfarm incomes and employment in Latin America, *World Development*, 29 (3), March.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2008). Investigación Aplicada de Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina: Marco Metodológico (versión 2). Documentos de Trabajo del Programa Dinámicas Territoriales Rurales N° 2. Santiago, Chile: Rimisp.

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. (2012). Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2011. Santiago: Rimisp.

Rodrik, D. (editor). (2003). In Search of Prosperity. Analytic Narratives on Economic Growth. Princeton and Oxford: Princeton University Press.

Rodríguez, T., Gómez, L., Ravnborg, H. M., Bayres, K. (2012). Cambios en consumo, pobreza y equidad en Nicaragua 1998-2005. En Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegue. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa).

Rodrik, Dani, Subramanian, A. & Trebbi, F. (2004). Institutions Rule: The Primacy of Institutions over Geography and Integration in Economic Development. *Journal of Economic Growth*, 9(2), 131-165.

Romero, W.; Peláez, A.V. y Frausto, M. (2011). "La dinámica territorial en la cuenca Ostúa-Güija". Documento de Trabajo N° 98. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Romero, Wilson y Zapil, Pedro. (2012). Dinámica territorial del consumo, la pobreza y la desigualdad en Guatemala 1998 – 2006. En Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegue. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa).

Rutherford, M. (1984). Thorstein Veblen and the processes of institutional change. *History of Political Economy*, 16(3), 331-348.

Sachs, Jeffery. (2003). Institutions matter, but not for everything: The role of geography and resource endowments in development shouldn't be underestimated. *Finance and Development*, 40(2), 38-41.

Sala-i-Martin, Xavier. (2006). "The World Distribution of Income: Falling Poverty and... Convergence, Period," *The Quarterly Journal of Economics*, MIT Press, vol. 121(2), pages 351-397, May.

Sawyer, Suzana. (2004). *Crude Chronicle: Indigenous Politics, Multinational Oil and Neoliberalism in Ecuador*. Durham: Duke University Press.

Schejtman, Alejandro y Berdegué, Julio. (2003). Desarrollo Territorial Rural. En Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales. Editado por Rubén G. Echeverría, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C..

Sen, A. (1999). *Development as Freedom*. Nueva York: Alfred Knopf.

Sen, A. (1997). Editorial: Human capital and human capability. *World Development*, 25(12), 1959-1961.

Sen, A. (1979). Equality of What? The Tanner Lecture on Human Values. Delivered at Stanford University May 22, 1979. Available at <http://www.tannerlectures.utah.edu/lectures/atoz.html>

Serrano Cote, Valeria, Isidro Soloaga y Antonio Yúnez-Naude. 2012. Ciudades y territorios rurales. El caso de México. Manuscrito no publicado.

Skocpol, Theda. (1979). *States and social revolutions: a comparative analysis of France, Russia and China*. Cambridge: Cambridge University Press.

Smith, N. (1984). *Uneven Development*. Oxford: Blackwell.

Social Learning Group, W. C. Clark, J. Jaeger, J. v. Eijndhoven & N. M. Dickson (eds.). (2001). *Learning to manage global environmental risks, vol. 1: A comparative history of social responses to climate change, ozone depletion and acid rain*. Cambridge, M.A.: MIT Press.

Tanaka, Martin. (2012). En busca del eslabón perdido: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural. Manuscrito inédito.

Tendler, J. (1997). *Good Government in the Tropics*. Baltimore: Johns Hopkins University Press.

Tilly, Charles. (1992). *Coercion, capital and European States*. Malden, MA: Blackwell.

Tilly, Charles. (1998). *Durable Inequality*. Berkeley, CA: University of California Press.

Tilly, Charles. (2004). *Contention and democracy in Europe, 1650-2000*. Cambridge: Cambridge University Press.

Tolbert, Charles, Killian, M. (1987). Labor Market Areas for the United States. Economic Research Service. Agriculture and Rural Economy Division. U.S. Department of Agriculture.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2012. World Urbanization Prospects, the 2011 Revision. Consultado en <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>

Vaisman, L. y Paredes, J. (2010). Género y Participación: los consejos de desarrollo rural sustentable. CHAH Yucatán.

Yúnez Naude, A., Paredes, L., Méndez, J., Estrada, I., España, A. Serrano, V., Becerril, J. (2012a). Los motores del desarrollo de un territorio rural en Yucatán, México. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegú y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo. (En prensa).

Yúnez Naude, A., Arellano González, J., Méndez Navarro, J. (2012b). Dinámica del consumo, pobreza y desigualdad municipal en México: 1990-2005. En *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegú. México: Fondo de Cultura Económica (en prensa).



Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
Huelén 10, piso 6  
Providencia, CP 7500617  
Santiago de Chile  
Tel: (56 2) 236 4557  
Fax: (56 2) 236 4558  
Email: [dtr@rimisp.org](mailto:dtr@rimisp.org)  
web: [www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)

