

**+ Reportaje**

# “El enfoque territorial es un eje transversal de la política social del Perú”

Entrevista a Carolina Trivelli, ministra de Desarrollo e Inclusión Social - MIDIS

Pág. 3



Foto Neil Palmer - Ciat



Foto Ciat



Foto Neil Palmer - Ciat

**+ En este número**

**Columna** Pág. 2  
Julio A. Berdegú: “Cohesión territorial para el desarrollo”

**Lanzamiento Libro** Pág. 6  
“De Yucatán a Chiloé - Dinámicas territoriales en América Latina”

**Entrevista** Pág. 8  
Ignacia Fernández:  
“La Cohesión Territorial genera oportunidades y permite el máximo potencial de los territorios”

**Nota** Pág. 11  
“Territorios en Movimiento, Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina”  
Propuestas para un enfoque de desarrollo territorial

El Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo busca contribuir al cambio institucional y de políticas para crear mayores oportunidades y capacidad en los territorios no metropolitanos para expresar su potencial de desarrollo y que esto redunde en la reducción de las desigualdades territoriales. Es decir, en un país territorialmente cohesionado dará lo mismo el lugar en que se nace y se crece, porque en todos los territorios existirán similares oportunidades y calidad de vida.

El programa, coordinado por Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, será ejecutado por una red de socios y organizaciones en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, México, Nicaragua y Perú.

Ellos estudiarán en profundidad alguna de las causas de la desigualdad territorial y los costos de ésta para la sociedad, además de dialogar e interactuar con todos aquellos que tengan la voluntad de materializar soluciones.

[www.rimisp.org/ctd](http://www.rimisp.org/ctd)

Síguenos en:



Coordinado por:



Financiado por:



Contacto:  
Diego Reinoso  
Coordinador Comunicaciones  
Programa Cohesión Territorial  
para el Desarrollo  
[dreinoso@rimisp.org](mailto:dreinoso@rimisp.org)  
+56 2 2236 4557

# + Cohesión territorial para el desarrollo

Es una herida abierta de América Latina que el destino de la inmensa mayoría de las personas depende muy poco de su capacidad y de su esfuerzo. Si se nace en una cuna pobre o rica, con uno u otro apellido, hombre o mujer, blanco o indígena o afro, sigue siendo el dato decisivo. Y también es decisivo el lugar -el territorio- donde la persona nace y crece. América Latina sigue siendo una región donde las oportunidades de desarrollo y el bienestar están extremadamente concentradas en unos pocos territorios, en desmedro de la inmensa mayoría de las localidades, municipios, estados o provincias.

Sostenemos que esta **desigualdad territorial** es una expresión de injusticia social éticamente condenable, porque en buena medida es el resultado de estructuras sociales y de reglas formales e informales que perpetúan esas diferencias. Además, la desigualdad territorial es un obstáculo al desarrollo, en primer lugar de las personas, grupos y empresas que viven en los territorios rezagados, pero también al desarrollo general de cada país. Tal como la desigualdad de género o étnica o de clase social le resta a un país la inteligencia, la creatividad y el trabajo de muchos de sus miembros, de la misma forma la desigualdad territorial hace que todo el país pierda oportunidades de ser mejor en diversos planos de la vida social. La desigualdad territorial es un problema de todos.


El programa Cohesión Territorial para el Desarrollo existe para ayudar a resolver este problema. Vamos a hacerlo por diversos medios.

Primero, estudiando en profundidad y en forma rigurosa algunas de las causas de la desigualdad territorial y los costos de la misma para la sociedad. Si entendemos mejor las raíces del problema, las soluciones que propondremos serán más serias y tendrán mayores probabilidades de ser efectivamente útiles.

En segundo lugar, vamos a dialogar e interactuar con personas, grupos y organizaciones que tienen poder e influencia en nuestros países y que tienen o podrían tener voluntad para materializar las soluciones, para hacerles ver la importancia del problema, sus causas, sus costos y consecuencias, y algunas vías posibles para irlo solucionando.

Nuestra propuesta global de solución es la siguiente: **el desarrollo en América Latina debe incorporar un objetivo nacional de cohesión territorial**. ¿Qué queremos decir? Que no es suficiente que la economía de un país crezca al 4 o al 5 por ciento anual, si ese dato es el promedio de unos pocos territorios que crecen mucho y una mayoría que no crece nada; que no es suficiente reducir la incidencia de la pobreza en 15 ó 20 puntos en una década si ese dato expresa una realidad donde hay una alta cantidad de territorios que son verdaderas trampas de pobreza que nunca pueden alcanzar niveles adecuados de bienestar; que no nos podemos quedar satisfechos con mejorar algún indicador de sustentabilidad ambiental si muchos pueblos y ciudades son verdaderos basurales donde se concentra lo que es dañino y desagradable. Ese tipo de desarrollo tan concentrado en unos pocos lugares, inevitablemente polariza a una sociedad y van creando lugares (y ciudadanos, grupos y empresas) de primera y de segunda clase.

El desarrollo con cohesión territorial es aquel en el cual todos los territorios de un país pueden expresar su potencial de desarrollo y donde ningún territorio es persistentemente marginalizado. En palabras sencillas, un país territorialmente cohesionado es aquel donde da más o menos lo mismo en qué lugar naciste y creciste, porque en todos ellos encontrarás similares oportunidades y calidad de vida.

El programa Cohesión Territorial para el Desarrollo será ejecutado por organizaciones muy diversas, trabajando en una red que abarca ocho países<sup>1</sup>. Más allá de este alcance y de esta red de socios, desde ya manifestamos que es nuestro mayor interés poder establecer relaciones de colaboración con otras entidades públicas, privadas y sociales en cualquier país de América Latina, que estén trabajando en este problema o en temas afines. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural tiene la responsabilidad de coordinar el programa. El Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), son las primeras organizaciones en invertir en el programa, a las que esperamos que se sumen otras más en los próximos meses. 



**Julio A. Berdegué**  
Coordinador General  
Programa Cohesión  
Territorial para el  
Desarrollo

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



## Ministra Trivelli: “El enfoque territorial es un eje transversal de la política social del Perú”

*En 2011, el Presidente de la República del Perú, Ollanta Humala, creó el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), con el objetivo de profesionalizar la acción del Estado en el logro de la inclusión social y para que todos los habitantes del país, independiente del lugar en el que nacieron o en el que viven, la lengua y cultura de sus padres o su condición social o educativa, reciban servicios universales de calidad y tengan las mismas oportunidades de aprovechar los beneficios del crecimiento económico del Perú. A cargo de este ministerio fue designada la destacada economista Carolina Trivelli.*

El MIDIS conduce la política nacional de desarrollo e inclusión social en Perú y elabora estrategias para la superación de la pobreza “en un país cuyos estándares de inversión y de crecimiento económico no pueden seguir conviviendo con condiciones extremas de precariedad y vulnerabilidad”, comenta la secretaria de Estado. Agrega, que el organismo que ella lidera orienta las inversiones y actividades de otros sectores que producen servicios y que, hasta ahora, no habían logrado cerrar las brechas de desigualdad de oportunidades que, en diversos territorios del país -en sus espacios rurales, en la sierra y la selva-, “mantienen a hogares peruanos sumidos en la pobreza y hasta en la pobreza extrema”.

**¿Qué diferencias regionales determinantes para el desarrollo existen en el Perú y cuáles son las principales brechas territoriales?**

“El principal desequilibrio se registra entre el territorio rural y el urbano, pues las personas que enfrentan mayores condiciones de exclusión están en territorio rural. Aún hoy, una niña que ha nacido en un hogar en territorio rural tiene menores oportunida-

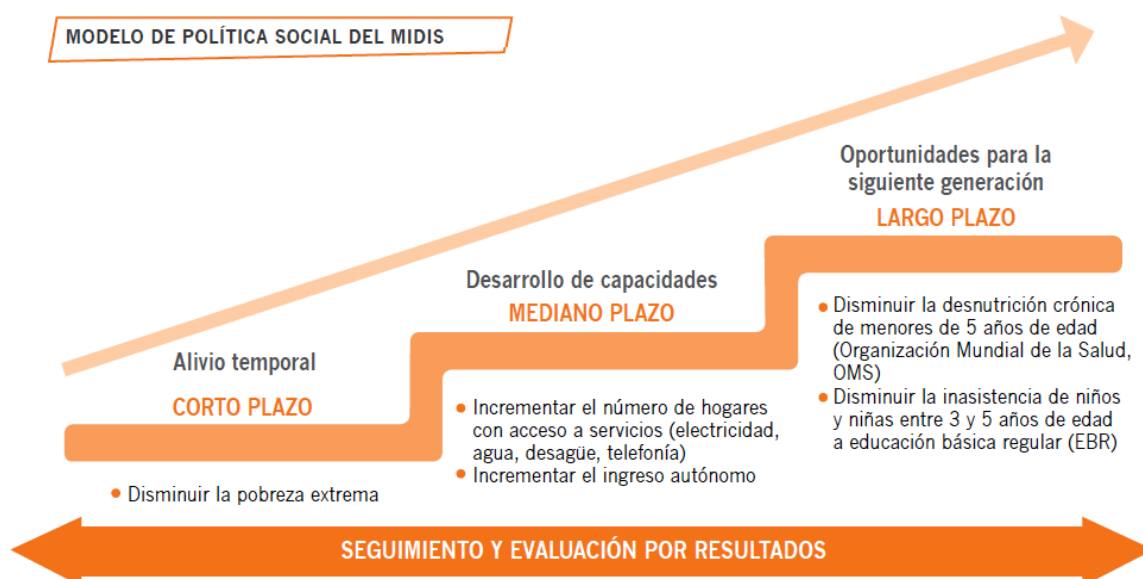
des que una niña que ha nacido en un hogar en territorio urbano. Como muestra de ello, la pobreza en zona urbana es 18% mientras que en zona rural es 56%. Persisten diferencias importantes entre dominios geográficos: en la sierra rural la pobreza es 62% mientras que en la sierra urbana y costa urbana es cercana al 18%.

Incluso dentro de la zona rural hay diferencias y, por ello, el MIDIS ha identificado como población emblemática al grupo que se denomina ‘Población en Proceso de Inclusión’, que es aquella que reúne las mayores condiciones de exclusión (al menos tres de las cuatro condiciones siguientes: ruralidad, etnicidad, bajo nivel educativo y pobreza). Este grupo, que representa el 16% de la población del Perú, tiene una incidencia de pobreza de 80%. Es decir, el territorio donde uno nace determina de manera importante las oportunidades que recibe. Esto está vinculado al acceso a un paquete de oportunidades que incluye infraestructura básica, servicios de calidad y acceso a mercados, entre otros. El desarrollo de los territorios rurales resulta fundamental para el logro de la generación de oportunidades para todos los peruanos y peruanas”.

En ese contexto, la secretaria de Estado especifica que su ministerio fue creado con rectoría en política social, es decir, con capacidad de ordenar las acciones del sector público en materia social, para actuar de manera conjunta y lograr resultados, especialmente para niños y niñas. “El MIDIS se crea para que el país tenga una gran política social. Esta política ya está lista, publicada y en implementación”, remarca.

El modelo de política social actúa simultáneamente para lograr el alivio temporal de las condiciones de extrema precariedad y el desarrollo de los territorios en pobreza, con el fin de lograr la inclusión social. Esto, supone que la política social intervenga en tres horizontes temporales, como señala el gráfico a continuación:

*“Nuestra propuesta es pasar a una visión más integral de los territorios, entendiendo al territorio no únicamente como una unidad administrativa o meramente geográfica, sino más bien como una construcción social: reconocida, con identidad, con lazos y redes de intercambio y articulación, entre otros. Buscamos capitalizar lo que ya está presente en los territorios”.*



**¿Cómo se hace cargo el MIDIS de las diversas características territoriales para generar círculos virtuosos de desarrollo?**

“Nuestra propuesta es pasar a una visión más integral de los territorios, entendiendo al territorio no únicamente como una unidad administrativa o meramente geográfica, sino más bien como una construcción social: reconocida, con identidad, con lazos y redes de intercambio y articulación, entre otros. Buscamos capitalizar lo que ya está presente en los territorios. En ese sentido, una de las orientaciones clave para elaborar las políticas y las intervenciones es promover liderazgos regionales y locales a través de la complementariedad con iniciativas en el territorio. El MIDIS comparte con los gobiernos regionales y locales competencias en materia de desarrollo e inclusión social. Así, el

rol de los gobiernos regionales y locales es fundamental -en tanto líderes naturales de la articulación del territorio- en el proceso de promover resultados de inclusión social. El MIDIS tiene el objetivo de generar una gran política social que permita ordenar y hacer más efectiva las acciones en materia social del Estado peruano. Y, el enfoque territorial es un eje transversal de la política social del Perú. Ese marco orientador de la política social ya está listo y ha sido discutido y presentado en distintos espacios y está adoptándose como la línea de acción de este gobierno. Otro ejemplo de ello es que el ministerio de Agricultura, a través de Agro Rural (Programa de Desarrollo Productivo Agrario Rural) cuenta con un enfoque territorial en sus actividades”.



Para mayor abundamiento en el tema, y respecto a la relevancia de que las políticas públicas consideren un enfoque de cohesión territorial en su diseño e implementación, la secretaria de Estado manifiesta que “sin duda que ello facilita y viabiliza que las políticas públicas estén adaptadas a la realidad local, tengan mayor impacto y -sobre todo- que sean sostenibles en el tiempo. Por eso, para aprender desde los territorios cómo y cuál es la mejor manera de implementar una política social articulada, el MIDIS ha promovido el piloto de articulación territorial de la política social en 20 provincias, denominado ‘P20’, que generará aprendizajes para convertir la experiencia en política pública nacional, rompiendo la inercia de paralelismo y desconexión del Estado”.

***¿Cuál cree usted que es el rol que debiera tener el sector privado en el desarrollo territorial? y ¿de qué manera se puede potenciar la gestión público privada para contribuir en los diversos territorios?***

“El sector privado tiene diversos roles que puede jugar para contribuir al desarrollo de los territorios rurales. Los puedo agrupar en tres grandes grupos: 1) Ofrecer soluciones innovadoras en base a su trabajo y experiencia, 2) Apropiarse de la política social, ser garantes de ella y sumarse al esfuerzo y 3) Generar alianzas con el sector público. Algunas de las áreas estratégicas son el cierre de brechas de infraestructura básica (agua, saneamiento, electricidad, caminos y telecomunicaciones),

lucha contra la desnutrición crónica, inclusión financiera, inversiones productivas y desarrollo infantil”.

En este marco, en torno a las estrategias y herramientas aplicadas en América Latina para abordar las desigualdades territoriales, la ministra considera que “hemos tenido importantes avances en tres líneas: en primer lugar, entender el rol de las desigualdades territoriales (tanto intra como interterritorial); en segundo lugar, entender que incluso políticas homogéneas generan resultados diversos y heterogéneos en los territorios concretos; y, por último, hemos comprendido la relevancia de diseñar intervenciones que atiendan dichas desigualdades. Las experiencias y lecciones de RIMISP han aportado mucho para lograr estos avances”.

“Sin embargo, aún queda mucho por hacer. Aplicar un enfoque territorial en la política social implica construir la política social desde y para las personas. Detrás de cada una de nuestras acciones hay personas. Por eso, constantemente debemos recordar la razón por la que hacemos las cosas. No hacemos esto por las cifras, o por mejorar los promedios. Hay niños en nuestro país (así como en el resto de Latinoamérica) que no pueden esperar. No pueden esperar a que los ministerios nos pongamos de acuerdo y trabajemos conjuntamente. Por ello, hay un sentido de urgencia de que esos niños tengan la oportunidad de beneficiarse de lo bien que nos va en promedio”, reflexiona Carolina Trivelli.

# ‘De Yucatán a Chiloé - Dinámicas territoriales en América Latina’



Foto Rimisp

*Julio A. Berdegué y Félix Modrego Benito son los editores de este libro que analiza las desigualdades en las oportunidades de desarrollo y el bienestar al interior de los países de América Latina, fenómeno que ha motivado un creciente interés por el desarrollo territorial como objeto de investigación y como enfoque de políticas.*



América Latina ha logrado importantes progresos: ha mejorado su desempeño en términos del crecimiento económico, de los indicadores de desarrollo humano, en la disminución de la pobreza y en la profundización de los procesos de paz y construcción democrática. Sin embargo, esta región tiene otra cara menos favorable: si se mira más allá de los promedios nacionales, se observa una enorme desigualdad en la distribución social y territorial del progreso.


El libro ‘De Yucatán a Chiloé - Dinámicas territoriales en América Latina’, editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego Benito y en el que participan 71 autores, presenta una compilación de 15 estudios territoriales realizados por investigadores y centros de investigación en nueve países de América Latina: México, Perú, Ecuador,

Nicaragua, Colombia, El Salvador, Brasil, Bolivia y Chile. En todos los trabajos, se intenta responder una pregunta: ¿qué factores explican los casos en los cuales se produce crecimiento económico con inclusión social y sostenibilidad ambiental en los territorios de América Latina?

Las investigaciones forman parte del programa Dinámicas Territoriales Rurales, que se llevó a cabo entre el 2007 y el 2012, bajo la coordinación de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural y la participación de organizaciones socias en cada uno de los países. El programa contó con el apoyo del Centro Internacional de Investigación para el Desarrollo (IDRC, Canadá) y, en los países de Centro América, del Programa de Cooperación al Desarrollo de Nueva Zelandia (NZAP).

Los estudios analizan los motores de la transformación contemporánea de los territorios rurales latinoamericanos y las implicancias de los cambios en términos de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental. La síntesis de estos casos propone una interpretación de las condiciones necesarias para alcanzar trayectorias territoriales de crecimiento con mayor inclusión y sostenibilidad.

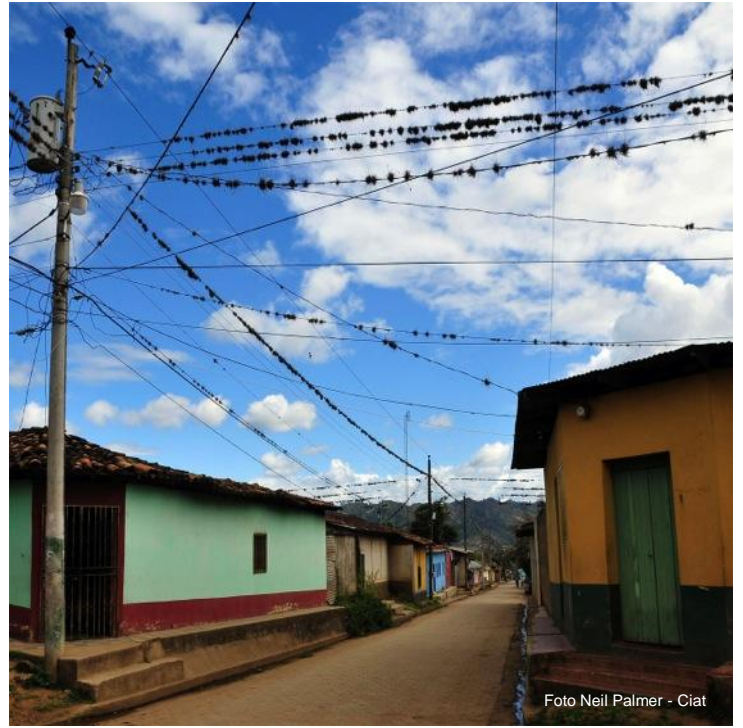
El primer capítulo es un trabajo colectivo. Sus autoras y autores elaboran una “teoría operacional o de alcance medio” para explicar e interpretar los factores que inciden en la existencia de dinámicas territoriales que se expresan en crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental. En los restantes capítulos se profundiza en la dinámica socioeconómica e institucional de quince territorios latinoamericanos. Uno de los aspectos interesantes y novedosos de los estudios que se presentan en este libro es la perspectiva interdisciplinaria y colaborativa que los origina. Éste es un trabajo colectivo que combina la reflexión teórica con los estudios de campo y el diálogo de políticas para examinar casos tan disímiles como el territorio semiárido de Cariri, en el noreste de Brasil, y la provincia andina de Tungurahua en el Ecuador.

Los casos son presentados en el libro siguiendo un recorrido de norte a sur a lo largo de América Latina. Se comienza con un territorio de la península de Yucatán, al sur de México, hasta llegar al Archipiélago de Chiloé, en el sur de Chile. Los 15 territorios no fueron elegidos al azar: se seleccionaron con base en un minucioso análisis estadístico de los cambios en el crecimiento económico, en la incidencia de pobreza y en la concentración del ingreso en 10 mil municipios de América Latina. 



**El texto, publicado por la editorial Teseo, puede descargarlo en formato digital en [www.rimisp.org/dtr/libroYucatanChiloe](http://www.rimisp.org/dtr/libroYucatanChiloe)**

**También está disponible para ser comprado en formato papel en [Amazon.com](https://www.amazon.com)**



## + Entrevista a Ignacia Fernández:

*“La Cohesión Territorial genera oportunidades y permite el máximo potencial de los territorios”*

América Latina es un continente marcado por la desigualdad territorial, donde se observan distintos niveles de avances, ligados a terminar con brechas y aisladamente, a dar pasos en favor de la descentralización.

Esta mirada de los territorios, es lo que hoy quiere cambiar Rimisp –Centro latinoamericano de Desarrollo Rural– y sus socios, de modo tal de pasar de una situación de desigualdad a una de cohesión territorial, que permita que todas las personas, independientemente del lugar donde nazcan o vivan, tengan las mismas oportunidades de desarrollo.

Según explica Ignacia Fernández, investigadora de Rimisp y coordinadora del Proyecto “Políticas de Inclusión Social y Cohesión Territorial”, al hablar de dicho concepto “nos referimos fundamentalmente a oportunidades para los territorios. Normalmente cuando se habla de desigualdad territorial, como el negativo de la cohesión, se tiende a tener en vista sólo una dimensión de lo que es la cohesión, que para nosotros no es lo central, que es la dimensión de brechas. Pero, cuando nosotros hablamos de cohesión territorial, hablamos más que de subsanar carencias, de generar oportunidades y permitir el máximo potencial de los territorios”.

En este sentido, acota la profesional “ese potencial es una apuesta diferente, porque no todos los territorios tienen que ser iguales, ni siquiera igualmente desarrollados, lo importante es que puedan sacar su potencial y tenga las posibilidades y oportunidades para hacerlo”.



## Avanzar con Cohesión Territorial

Rimisp propone que la cohesión territorial sea un elemento clave del desarrollo de los países de Latinoamérica, donde los gobiernos, autoridades, sociedad civil, empresariado, ONGs y todas las fuerzas vivas, serán actores primordiales del proceso.

Pero, ¿cuáles son esos elementos que deben ser considerados para lograr la cohesión territorial? Hay dos aspectos claves, poder de decisión/autonomía política y recursos, tanto públicos como privados.

“Sin poder de decisión y autonomía política, no existe ninguna posibilidad de expresar el máximo potencial, porque no puedes decidir sobre los cursos de acción o los proyectos de desarrollo de tu propio territorio. En tanto, los recursos, privados y públicos, son imprescindibles, porque puede haber mucha actividad económica en un territorio, pero si todo ese recurso se decide a nivel central y no en los propios territorios, no se logra el objetivo de desarrollo y de cohesión”, señala Ignacia Fernández.

Desde esta perspectiva, el Programa de Cohesión Territorial para el Desarrollo, será el paraguas para abordar el desafío en distintos países de América Latina. El programa no pone el foco al interior de los territorios, sino en una serie de factores externos al territorio, que impactan sobre la posibilidad de desarrollo de éstos. Es decir, como señala la experta “factores de carácter nacional, como descentralización, reglas del juego económicas que no se definen en los territorios y que impactan a nivel local”.

*“Cuando nosotros hablamos de cohesión territorial, hablamos más que de subsanar carencias, de generar oportunidades y permitir el máximo potencial de los territorios”.*



## El paradigma de Chile

El desafío está dado. América Latina requiere de una mirada integrada, diferenciada de sus territorios, para tener las mejores opciones y posibilidades de desarrollo y, en esta apuesta, Chile tiene un rol fundamental.

Los desafíos en el país para promover la cohesión territorial, apuntan a tres líneas principales. La primera, es el cierre de brechas, especialmente ligado a inversión en servicios, infraestructura y servicios sociales, aunque –según reconoce Ignacia Fernández– “Chile es un país bastante desarrollado respecto de otros de América Latina, en relación a sus brechas, que en muchos casos son menores que en otras naciones”.


El segundo, es un desafío en materia de descentralización. “Nosotros decimos que la descentralización es un medio, para el desarrollo territorial y no un fin en sí mismo, pero un medio clave. Sin descentralización política, poder de decisión, y un grado no menor de descentralización financiera, todo esto sería muy difícil de llevar a cabo”.

Un tercer desafío tiene que ver con el modelo o matriz de desarrollo chileno. “Ahí es donde se generan las oportunidades para el desarrollo económico territorial, donde está el desafío de la cohesión territorial, para un mayor y mejor aprovechamiento de oportunidades, para que cada territorio pueda descubrir cuál es su nicho de actividad económica en torno al cual desarrollarse”, explica Fernández.

Entonces, si el diagnóstico está hecho, cuál es la piedra de tope para avanzar en los temas. Según argumenta Ignacia Fernández, “aunque políticamente nadie va a decir abiertamente que está contra la descentralización, en los hechos existe mucha resistencia. Sólo hemos visto avances en lo administrativo, en el traspaso de competencias, pero queda mucho por avanzar”.

También hay resistencias que vencer en el sector privado, que en la práctica opera en los territorios, como si no fueran tal. “Ven una oportunidad de inversión, van y se instalan, haciéndose bastante poco cargo de la dinámica existente en los territorios, de sus demandas, del capital humano del lugar y eso es complejo”, detalla Fernández.

Agrega que “hay una parte de este problema que se puede resolver a través de políticas públicas, por ejemplo, haciendo que las empresas tributen en las regiones donde desarrollan su actividad económica y no donde tienen localizada su casa matriz, pero hay otra parte que no pasa por adecuar normativas, sino por generar una nueva forma de relación entre los distintos actores presentes en los territorios”.

Por una parte, especifica Fernández, “hay bastante consenso de lo que hay que hacer en materia de descentralización, la piedra de tope es más bien en voluntad política”. La investigadora es enfática en señalar que “en la medida que haya más descentralización, también habrá un incentivo a una demanda mayor de generar posibilidades de desarrollo económico en los territorios”. 

*“La descentralización es un medio, para el desarrollo territorial y no un fin en sí mismo, pero un medio clave. Sin descentralización política, poder de decisión, y un grado no menor de descentralización financiera, todo esto sería muy difícil de llevar a cabo”.*



#### Proyecto: “Políticas de Inclusión Social y Cohesión Territorial”

Para la investigadora de Rimisp, Ignacia Fernandez, el proyecto que se llevará a cabo en Chile, México, Perú y Colombia, parte de la hipótesis de que las políticas sectoriales no son neutras ante la desigualdad territorial. Son más bien “espacialmente ciegas”, pues no ven, ni internalizan, ni menos corrigen o compensan, los impactos diferenciales en distintos territorios. Una misma política o programa puede ser extraordinariamente pertinente para una región, indiferente para otra, y para una tercera tener un efecto adverso.

“Estas, si bien no buscan generar desigualdad territorial, en los hechos –por ser territorialmente neutras o diseñadas de manera estándar para todo el país-, terminan produciendo o contribuyendo a generar desigualdades, porque las posibilidades de los territorios de aprovechar el potencial que esas políticas les dan, es muy diferencial, muy distinto”, indica Fernández.

En esta lógica, el tema escogido en cada uno de los países, tendrá una connotación y relevancia pública nacional, con la intención de proponer cambios en la agenda política a partir de los resultados de la investigación.

De esta forma en Chile, se trabajará con la Política de Superación de la Pobreza, considerando el cambio de foco que ha dado el actual gobierno, el diseño de nuevos programas y la adecuación de los instrumentos existentes. En Perú se abordará la Política de Inclusión Social, que está llevando adelante el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS).

En tanto, Colombia pondrá el foco en Políticas de Desarrollo Rural para población en situación de pobreza; y México, en los sistemas de jubilación y salud pública para los trabajadores informales.

En este contexto, señala Ignacia Fernández “el proyecto espera determinar y visibilizar los efectos distributivos diferenciados en el territorio de políticas públicas, que en principio son ‘espacialmente neutras’, dando alternativas a los tomadores de decisión para la generación de políticas territorialmente más equilibradas, disminuyendo -por ejemplo- los niveles de pobreza o desigualdad”.

“Territorios en Movimiento, Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina”

# Propuestas para un enfoque de desarrollo territorial

*Instaurar el concepto de cohesión territorial como dimensión determinante para lograr el crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental en territorios rurales de la Región, fue una de las propuestas centrales del Programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) coordinado por Rimisp y finalizado en 2012.*



Foto Neil Palmer - Ciat



Foto Charlotte Kesi - World Bank



Foto Prisma - Rimisp

Durante cinco años y en 11 países de América Latina, Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural coordinó el Programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR), un intenso trabajo de investigación que fue realizado en conjunto con una red de casi 60 organizaciones públicas y privadas. Los resultados de este estudio, concluido en 2012, hicieron hincapié en la importancia de impulsar un enfoque territorial en las políticas públicas orientadas a los territorios rurales, tanto desde el Estado como desde otros actores con incidencia en la acción pública, con el fin de favorecer y consolidar procesos de cambio social que apunten al crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental.

Los países en los cuales se desarrolló el programa DTR fueron: Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú. Estos países reúnen el 79% de la población de América Latina.

En su primera etapa, el programa concluyó que más de la mitad de la población de los once países vive en territorios que no han registrado crecimiento económico con reducción de pobreza y de la desigualdad de ingreso. Solo 12% de la población vive en territorios que experimentan crecimiento económico con inclusión social y, si se agrega la dimensión de sustentabilidad ambiental, el porcentaje disminuye sensiblemente. Sin embargo, la simple presencia de esos pocos territorios demuestra que es posible alcanzar dinámicas territoriales de crecimiento inclusivo y sustentable y que, por tanto, es necesario contar con políticas públicas que las estimulen y apoyen para multiplicarlas y fortalecerlas.

La predominancia 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 trampas de desigualdad son consecuencia de estructuras fuertemente arraigadas en la región. Ejemplos de ello, son las reglas y los procesos de gobernanza de los recursos naturales que concentran el poder y las oportunidades económicas y políticas; los débiles vínculos de muchos territorios con mercados dinámicos; y estructuras productivas de enclave u otras donde predominan unas pocas empresas, muchas veces de origen extraterritorial, que generan poco y/o mal empleo. Cada una de esas estructuras, instituciones y agentes, están marcadas por sistemas de género que indican los roles y atribuciones de hombres y mujeres y que 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.

Detrás de estas estructuras y de estas instituciones hay actores concretos que, beneficiados por el status quo, hacen grandes 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 extraterritoriales 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 participaron en el programa DTR, tienen la característica común del predominio de situaciones que se alejan del ideal normativo de crecimiento con inclusión y sustentabilidad.

¿Qué condiciones favorecen cambios institucionales capaces de modificar el peso determinante de las estructuras existentes? Una fuente de cambios son las fuerzas y shocks extra-territoriales. Por ejemplo, muchos territorios se transforman cuando poderosos actores económicos extraterritoriales 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 coexisten 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 o impide la participación de 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.



Foto Gerardo Pesantez – World Bank

También sucede que en el territorio no sólo 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 la capacidad de diferentes actores para imaginar un futuro distinto o una nueva opción de desarrollo para el territorio, cobrarán mayor peso las interpretaciones que favorecen uno u otro sistemas 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, los distintos agentes 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 (unas 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 en el plano extraterritorial y al interior de los territorios. 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 distintos tipos de instituciones. 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 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; otro es el poder con que el grupo cuenta, y; el tercero, son los objetivos comunes que levanten más allá de sus diferencias. 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 cuenta con 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 estos casos estamos en presencia de lo que el programa DTR llamó coaliciones sociales transformadoras.

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.

Esas son, en forma muy resumida y esquemática, las ideas centrales de la síntesis del programa. A partir de ahí se desprenden recomendaciones de política. ¿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:

- Políticas de mediano y largo plazo orientadas a lograr *cambios institucionales* a escala territorial en los dominios que el programa identificó como críticos para el surgimiento de dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental: las estructuras agrarias y, más generalmente, la gobernanza de los recursos naturales; los vínculos de los territorios con mercados dinámicos; las estructuras productivas territoriales; las ciudades intermedias y sus con sus entornos rurales, y; el gasto público en los territorios.
- Políticas de mediano y largo plazo que apoyen la expansión de la capacidad de agencia de los actores territoriales. 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.

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. Hay que apoyar el objetivo del desarrollo de actores sociales con autonomía.

- 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. 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. 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. 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. 🇲🇪



Foto Neil Palmer - Ciat

# Agenda

Si usted desea anunciar actividades relacionadas con los temas de este boletín, publicaciones afines a temas de desarrollo y cohesión territorial y/o temáticas afines a las mismas, escríbanos a:  
ctd@rimisp.org

Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural se reserva el derecho de seleccionar los eventos, publicaciones y/o documentos a publicar en este boletín.



XXIX CONGRESO  
LATINOAMERICANO DE SOCIOLOGÍA  
ALAS CHILE 2013

## XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología ALAS 2013

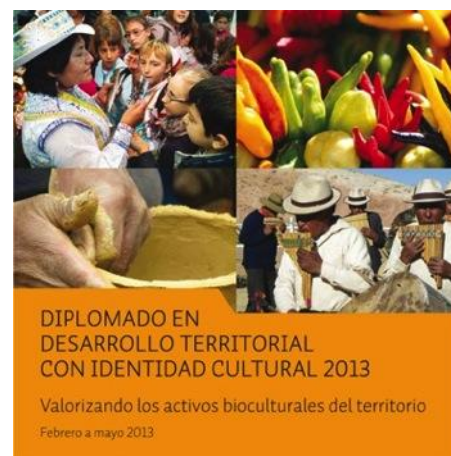
Entre el 29 de septiembre y el 04 de octubre de 2013 se realizará el XXIX Congreso Latinoamericano de Sociología ALAS 2013, organizado por la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Chile, la Red de Sociología de las Universidades Chilenas y la Asociación Latinoamericana de Sociología.

En el marco de esta actividad se desarrollará el Grupo de Trabajo [Desarrollo Territorial y Local: desigualdades y descentralización](#), enfocado en las nuevas y crecientes desigualdades y exclusiones sociales, donde el territorio se ha ido transformando progresivamente en una fuente más de desigualdad. Este problema no sólo afecta a quienes viven en los territorios rezagados, sino que conlleva también una pérdida importante de potencial de desarrollo a nivel de los países de la región. La invitación es a indagar en la fuente de estas desigualdades y a debatir sobre las perspectivas para un desarrollo local inclusivo.

El plazo final para el envío de resúmenes de ponencias es el 28 de febrero.

Más información en:

<http://congresoalashile.cl/>



## Diplomado en Desarrollo Territorial con Identidad Cultural. Valorizando los activos bioculturales del territorio

Entre febrero y mayo de 2013 se desarrollará la primera versión del diplomado en Desarrollo Territorial con Identidad Cultural. Valorizando los activos bioculturales del territorio. Esta iniciativa apoyada por la Fundación Ford es coordinada por Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, a través de su Proyecto “Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural”, y por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP), a través de su Facultad de Ciencias Sociales.

El diplomado es un espacio de formación semipresencial, orientado a potenciar las capacidades de desarrollo de emprendimientos y estrategias territoriales innovadoras para la lucha contra la pobreza y el desarrollo sostenible.

Los participantes son actores locales interesados en liderar procesos innovadores de desarrollo territorial, basados en la valorización de las diversidades y riquezas bioculturales de los territorios.