



DINÁMICAS TERRITORIALES RURALES EN AMÉRICA LATINA

Serie Claves para el Desarrollo Territorial



Este documento es un resumen de las investigaciones y actividades de desarrollo de capacidades y de diálogo de políticas del Programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR), programa cuyo objetivo es contribuir al diseño e implementación de políticas públicas que estimulen y apoyen círculos virtuosos de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental en los territorios no metropolitanos de América Latina. Éste ha sido coordinado por Rimisp e implementado en conjunto con 52 organizaciones socias en 11 países de América Latina, contando con el apoyo financiero del International Development Research Center (IDRC, Canadá), el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el New Zealand Aid Programme.



Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural es una organización sin fines de lucro, que inició sus labores en 1986. Su fin es el desarrollo rural latinoamericano, entendido como el fortalecimiento de las capacidades de los diversos grupos sociales rurales y como la expansión de las libertades de las personas que integran las sociedades rurales de nuestra región. Rimisp contribuye con conocimientos para apoyar procesos de cambio institucional, de innovación y de fortalecimiento de actores sociales, que revitalicen y transformen las sociedades rurales latinoamericanas haciéndolas más justas y equitativas.

Julio A. Berdegué, Ph. D. en Ciencias Sociales de la Universidad de Wageningen, Holanda. En los últimos años ha trabajado en temas de desarrollo territorial; la relación del crecimiento con la pobreza y la desigualdad y los cambios en los mercados alimentarios y sus impactos sobre las micro, pequeñas y medianas empresas agro-rurales. Ha sido consultor de varios organismos internacionales y formó parte del equipo que preparó el informe de Desarrollo Mundial 2008 del Banco Mundial sobre "Agricultura para el Desarrollo". En la actualidad es el coordinador del programa Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp.

Se autoriza la reproducción parcial o total y la difusión del documento sin fines de lucro y sujeta a que se cite la fuente.

Cita: Berdegué, Julio A. 2012. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Mensajes Principales

Existen en América Latina territorios que logran crecimiento económico, reducción de pobreza y mejor distribución del ingreso, demostrando por una parte una fuerte desigualdad territorial y por otra que el desarrollo territorial es posible y exigible. (Págs. 2 - 6)

Alrededor de un 13% de los territorios de América Latina mostraron entre mediados de la década de 1990 y medianos de la del 2000, dinámicas de desarrollo que resultaron en crecimiento económico, reducción de la pobreza y mejor distribución del ingreso. Algunos de esos territorios, además lo pudieron hacer en forma ambientalmente sustentable. Sin embargo, más de un tercio de la población de la región vive en territorios que no han mejorado significativamente ni en crecimiento económico, ni en reducción de pobreza, ni en distribución del ingreso, ni en sustentabilidad ambiental.

Las trampas de pobreza y de desigualdad ampliamente extendidas en la ruralidad de América Latina, son consecuencia de estructuras arraigadas en la historia de la región, de instituciones que las reproducen y de actores que las sostienen. (Pág. 7)

La predominancia de dinámicas con poco o nulo crecimiento, poca o nula inclusión social y poca o nula sustentabilidad ambiental, es el resultado de trampas de pobreza y trampas de desigualdad. Estas son el resultado de estructuras sociales profundamente arraigadas en la historia de la región, de instituciones que tienden a estabilizarlas y reproducirlas, y de la acción de agentes sociales territoriales y extra-territoriales que se benefician con el status quo y que tienen el poder para mantenerlo y reproducirlo.

Una parte importante de la explicación de por qué un territorio experimenta dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental, está dentro de los propios territorios. (Págs. 8 - 9)

Sin embargo, hay territorios que logran evitar o que escapan a estas trampas localizadas de pobreza y de desigualdad. 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, las instituciones y los actores, interactúan en un pequeño grupo de dominios críticos: la **estructura agraria** y, más ampliamente, **la gobernanza de los recursos naturales** del territorio; la relación del territorio con los **mercados**; **la estructura productiva** del territorio; los vínculos del territorio con **ciudades**, y; la naturaleza de la **inversión pública**. El efecto de dichas interacciones en esos dominios 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.

La presencia de coaliciones sociales transformadoras es el elemento decisivo en las dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental. (Págs. 10 - 11)

Para que un territorio logre una dinámica de crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental, tienen que emerger y desarrollarse coaliciones sociales transformadoras que desafíen y modifiquen las estructuras e instituciones existentes. Estas coaliciones se caracterizan por su composición social de base amplia; porque sus miembros comparten en forma tácita o explícita objetivos comunes, aún cuando sus intereses particulares puedan ser distintos; porque apuntan a proyectos de mediano o largo plazo en un territorio; porque tiene suficiente poder para realizar su objetivo, y; porque cuentan con capacidad para generar y difundir un discurso sobre el territorio que es considerado como legítimo por otros actores que lo van asumiendo progresivamente.

Para estimular y apoyar dinámicas rurales de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental, se necesitan estrategias de desarrollo territorial que articulen distintos tipos de políticas de mediano y largo plazo, las que progresivamente conduzcan al logro de mayores niveles de cohesión territorial. (Págs. 12 - 13)

Las estructuras, las instituciones y los actores y sus formas de acción colectiva, se diferencian territorialmente. Eso explica que las políticas sectoriales lleguen a resultados muy disímiles cuando aterrizan en los diversos tipos de territorios y nos ayuda a entender el por qué de muchos fracasos de políticas de desarrollo rural espacialmente ciegas. Las políticas sectoriales deben complementarse con **estrategias de desarrollo territorial**. Estas estrategias deben incluir políticas públicas de mediano y largo plazo orientadas al logro de **tres objetivos** complementarios. Primero, a promover **cambios institucionales** en las cinco dimensiones señaladas anteriormente, de tal forma que cada territorio pueda expresar lo más plenamente posible su potencial de desarrollo, cualquiera que este sea. Segundo, a crear oportunidades políticas e incentivos para el surgimiento y desarrollo de **coaliciones sociales** transformadoras. Tercero, a reducir **brechas territoriales** en dimensiones específicas del desarrollo, a través de inversiones sectoriales geográficamente focalizadas. Conforme se avance en el logro de estos objetivos, los países irán ganando en cohesión territorial.

Existen en América Latina territorios que logran crecimiento económico, reducción de pobreza y mejor distribución del ingreso, demostrando por una parte una fuerte desigualdad territorial y por otra que el desarrollo territorial es posible y exigible.

En México en 2005, los habitantes del municipio de San Pedro Garza García tenían un ingreso per cápita 24 veces mayor que los de Acatepec. En contraste, en Canadá la diferencia de ingreso per cápita entre los municipios más y menos ricos, es de aproximadamente 1.5 veces.

En Chile, en 2002 había municipios con ingreso per cápita de 975 mil pesos y otros con ingreso per cápita de 66 mil pesos.

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 Churcampa.

- Hay razones para que exista optimismo sobre el desarrollo económico y social en América Latina en los últimos años. Pero en una región tan desigual, los promedios nacionales y las tendencias agregadas esconden realidades territoriales muy disímiles. A pesar del progreso, las desigualdades económicas y sociales son características fuertemente enraizadas en América Latina.

- 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 países 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.



Algunos ejemplos importantes de brechas territoriales en tasas de pobreza son; en el rango de 52% hasta casi cero en los municipios de Chile, en el rango de 92% a 8% en las Provincias del Perú, y en el rango de 99% a cero en los municipios de México. Por su parte, las diferencias territoriales en la concentración del ingreso son también notables; con un Gini de ingreso per cápita entre los municipios de Chile que varían entre 0.76 y 0.36, variaciones entre 0.41 y 0.25 en las provincias del Perú, y entre 0.7 a 0.2 en los municipios de México.



Cuadro N° 1. Diferentes dinámicas territoriales conducen a resultados disímiles en crecimiento e inclusión social en nueve países de América Latina¹

Tipo	En el período entre los últimos dos censos de población, hubieron cambios favorables y estadísticamente significativos en el territorio en:			Municipalidades ²		Población	
	Ingreso o gasto 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 Berdegué (2012)

1 Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Nicaragua, Perú.

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

• En relación al cuadro N°1, si solo consideramos las dinámicas tipo 1 (mejoras en ingreso o gasto per cápita, incidencia de pobreza y distribución del ingreso o del gasto per cápita), 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 se llega 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.

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 de crecimiento económico con reducción de pobreza y mejoramiento en la distribución del ingreso, las que involucran al 7 % de la población.

En Chile en los años '90, solo el 2 % de los municipios -donde vive menos del 1% de la población-, tuvo dinámicas de crecimiento con reducción de pobreza y con un mejoramiento en la distribución del ingreso, a pesar de que los promedios nacionales fueron muy favorables en esta década. El fuerte desarrollo de Chile involucró a pocos lugares de su geografía.

También en los '90, Brasil creció y redujo pobreza en un menor grado que Chile, pero ahí el desarrollo fue territorialmente más inclusivo, puesto que 21% de los territorios tuvo dinámicas de crecimiento con inclusión social. 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.

Territorios estudiados por el Programa Dinámicas Territoriales Rurales

Territorios	País	% ruralidad (oficial)	Dinámica ^(*)			
			Ingreso	Pobreza	Distribución	Sustentabilidad
Villamontes	Bolivia	32%	Sí	Sí	-	Si
Cariri Paraibano	Brasil	28%	Sí	Sí	Sí	-
Litoral Centro-Sur y Litoral Centro-Norte de Santa Catalina		9%	Sí	Sí	Sí/No	Sí
Valle de Jiquiriça		46%	Sí	Sí	Sí	-
Chiloé Central	Chile	48%	Sí	Sí	No	No
Secano de O'Higgins		80%	Sí	Sí	Sí	No
Municipios Susa y Simijica	Colombia	50%	Sí	Sí	Sí	-
Provincia de Loja, sub-región de Cariamanga (zona cafetalera)	Ecuador	78%	Sí	Sí	Sí	-
Provincia de Loja, sub-región de Pindal/Alamor (zona maicera)		68%	Sí	Sí	No	No
Provincia de Tungurahua		59%	Sí	Sí	Sí/No	-
Ribera Norte del Humedad Cerrón Grande	El Salvador	57%	Sí	Sí	No	-
Cuenca Ostúa-Güija	Guatemala	61%	Sí	Sí	Sí	-
Olancho	Honduras	60%	Sí	Sí	Sí	-
Tlacolula - Ocotlán, Valles Centrales de Oaxaca	México	62%	Sí	Sí	No	-
CHAH (Centro Sur del estado de Yucatán)		21%	Sí	Sí	Sí	-
Macizo de Peñas Blancas	Nicaragua	100%	No	No	Si	Si
Zona Lechera de Santo Tomás		50%	No	No	No	No
Cuatro Lagunas	Perú	50%	Sí	No	No	No
Jauja		30%	Sí/No	No	Si	No
Valle Sur-Ocongate		63%	Sí	Sí	No	-

(*) **Ingreso:** Aumento ingreso o gasto per cápita – **Pobreza:** Reducción pobreza - **Distribución:** Mejor distribución de ingreso o gasto per cápita - **Sustentabilidad:** Ambientalmente sustentable

14. Tlacolula - Ocotlán, Valles Centrales de Oaxaca, México.

Territorio con fuerte identidad cultural; población indígena; agricultura de autoconsumo, mezcal, turismo, producción artesanal, etc.

12. Cuenca Ostúa-Güija, Guatemala.

Diversificación económica (agrícola, empleo no-agrícola e ingresos por remesas), junto con articulación a mercados internos y externos

11. Ribera Norte del Humedal Cerrón Grande, El Salvador.

Aprovechamiento de las remesas e inversión en educación y salud; grandes obras de infraestructura

7. Municipios Susa y Simijaca, Colombia.

Desarrollo de la ganadería y la agroindustria lechera en territorio con fuerte dualismo agrario

8. y 9. Provincia de Loja, sub-región de Cariamanga (cafetalera) y sub-región de Pindal/Alamor (maicera), Ecuador. Dinámicas de base agrícola: el café orgánico y maíz intensivo para industria avícola

10. Provincia de Tungurahua.

Economía muy diversificada, muchos eslabonamientos locales, fuerte presencia de pequeñas y medianas empresas vinculadas con mercados nacionales

20. Valle Sur-Ocongate, Perú. Economía agrícola de pequeños productores; proximidad a Cusco estimula diversificación económica (servicios)

19. Jauja, Perú. Territorio abastecedor tradicional de alimentos para Lima; pierde posición y se encuentra en recomposición de sus actividades productivas

1. Villamontes Bolivia, Extracción de metales, gas y petróleo, junto con políticas subnacionales y articulación de actores locales

6. Secano de O'Higgins, Chile. 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.

5. Chiloé Central, Chile. 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)

15. CHAH (Centro Sur del estado de Yucatán), México. 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.)

16. Macizo de Peñas Blancas, Nicaragua.

Actividades cafetaleras, en tránsito a un mayor nivel de diversificación productiva y mayores niveles de certificación en el café; reserva ecológica

17. Zona Lechera de Santo Tomás, Nicaragua.

Intensificación de producción lechera; papel central de la cooperación internacional; reconstitución de la gran propiedad agraria

2. Cariri Paraibano, Brasil.

Políticas gubernamentales dieron lugar a una transferencia masiva de ingresos hacia el interior del país.

4. Valle de Jiquiriça, Brasil.

Diversificación agropecuaria de pequeños y medianos agricultores de escala familiar, junto con políticas públicas fuertes de transferencia de ingresos.

3. Litoral Centro-Sur y Litoral Centro-Norte de Santa Catarina, Brasil.

Urbanización junto con desarrollo de centros turísticos e industriales, un proceso de ecologización del territorio; pesca y agricultura familiar.



- Dada la desigualdad territorial presente en América Latina, no debería sorprendernos que las políticas generales -económicas, sectoriales, ambientales, sociales- tengan efectos territorialmente diferenciados. Si existe desigualdad espacial, algunos territorios tendrán mayor capacidad para aprovechar las oportunidades de desarrollo, sean estas de mercado o de política pública.
- Es verdad que la historia pesa, y que muchas veces pesa en contra del desarrollo

territorial inclusivo y sustentable, pero en todos los países estudiados existen territorios que alteraron el curso de su desarrollo y rompieron las inercias históricas mediante el cambio institucional que transforma o modifica estructuras. El desarrollo territorial con crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental es por lo tanto, una realidad posible de alcanzar y es, por tanto, exigible a quienes tienen el poder y la autoridad para ayudar a realizarlo.

Las trampas de pobreza y de desigualdad ampliamente extendidas en la ruralidad de América Latina, son consecuencia de estructuras arraigadas en la historia de la región, de instituciones que las reproducen y de actores que las sostienen.

- La 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 estructuras fuertemente arraigadas en la región. Estas estructuras se sostienen gracias a instituciones (reglas formales e informales) que tienden a estabilizarlas y reproducirlas. Ejemplos destacados de estas estructuras son las reglas y procesos de gobernanza de la tierra, el agua, los recursos minerales y otros recursos naturales; débiles vínculos de muchos territorios con mercados dinámicos; estructuras productivas de enclave u otras donde predominan unas pocas empresas que generan poco empleo, con pocos encadenamientos locales, y que finalmente resultan en la extracción del territorio de una alta proporción de los excedentes; lazos débiles o relaciones predatorias entre los territorios rurales y las ciudades; 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 entre ellos y ellas en la participación en los procesos y en el acceso a activos, oportunidades y beneficios.

- 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.



En Cariri, en el Nordeste de Brasil, la predominancia durante siglos de una estructura agraria y social profundamente inequitativa, limitó fuertemente el surgimiento de sectores de pequeños y medianos empresarios y de una economía diversificada.

En el territorio de la ribera Norte del humedal de Cerrón Grande, en El Salvador, los débiles vínculos del territorio con mercados dinámicos han limitado la capacidad de una densa y ejemplar red de organizaciones sociales para implementar un proyecto de desarrollo territorial.

Cuatro Lagunas, en la región de Cusco, en Perú, era hasta hace poco un territorio con débiles relaciones con ciudades intermedias. Ello ha sido un freno tanto al crecimiento económico como al desarrollo social territorial.

Una parte importante de la explicación de por qué un territorio experimenta dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental, está dentro de los propios territorios.

En Chiloé, en el Sur de Chile, la llegada en la década de 1980 de numerosas empresas que realizaron grandes inversiones en la producción de salmón, modificó radicalmente el acceso a y el uso de los recursos naturales, la estructura productiva y los mercados laborales. Además, alteró los sistemas de género impulsando la incorporación de las mujeres al mundo del trabajo formal. En pocos años, Chiloé se convirtió en un territorio directamente vinculado a los más importantes mercados del planeta.



En Tarija, Bolivia, el descubrimiento de grandes reservas de gas natural indujo a cambios legales que facilitaron la llegada de grandes empresas. Tanto las comunidades indígenas guaraní como las élites económicas y sociales locales, debieron comenzar a disputar el proyecto de desarrollo territorial con la industria del gas y con el Estado nacional.

En los territorios estudiados en Yucatán, México, la apertura económica y los tratados de libre comercio de la década de 1990, terminaron con la economía tradicional basada en la producción e industrialización del henequén. En su lugar, surgieron industrias maquiladoras textiles y se expandieron los servicios al turismo.

de por qué algunos pocos territorios logran crecer con inclusión social y sustentabilidad ambiental, es interna a los territorios.

- Una fuente de cambios que explica las dinámicas de crecimiento de un territorio, son shocks o tendencias que tiene su origen fuera del territorio. Por ejemplo, cambios importantes en la política económica, convulsiones políticas, decisiones de grandes empresas de invertir en el territorio, o fenómenos climáticos de gran magnitud.

- Pero esta explicación del cambio en los territorios por la acción de fuerzas exógenas no es suficiente. Tenemos evidencias de que distintos territorios reaccionan de formas muy diferentes ante un mismo shock de origen externo. Cada territorio tiene condiciones específicas que afectan la forma particular como se relaciona con su entorno regional, nacional o global y con los procesos que ahí suceden. Por tanto, una parte importante de la respuesta a la pregunta

- En cada territorio co-existen diferentes estructuras que posibilitan el desarrollo de los territorios. Por ejemplo, una estructura productiva en que conviven empresas de diferentes sectores o de distintos tamaños; vínculos con diferentes mercados que privilegian una u otra forma de intercambios; 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 la 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 institucionales.



- También en los territorios coexisten 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 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 para el cambio institucional.

- El Estado es parte de este juego entre estructuras, instituciones y actores. 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. Diversos organismos del Estado

definen y hacen cumplir (o ignoran o aplican selectivamente) distintos tipos de leyes y reglamentos; ante una misma situación algunos 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 combinación de fuerzas y shocks externos y de cambios institucionales internos, es clave para que los territorios rurales se transformen. Pero ninguna de estas fuentes de cambio, aseguran que las transformaciones sean en la dirección de más crecimiento económico con más inclusión social y con más sustentabilidad ambiental. Los cambios también pueden por ejemplo, acelerar el crecimiento pero con grados importantes de exclusión social, o ayudar a una mayor distribución del ingreso y del poder pero sin crecimiento, o lograr crecimiento e inclusión pero a costa de un mayor deterioro ambiental. Solo a veces las transformaciones ocasionadas por fuerzas exógenas o por cambios institucionales endógenos, van en la dirección deseada de crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental. ¿Por qué?

En Ecuador, la Provincia de Tungurahua no cuenta con una dotación de recursos naturales que la distinga especialmente de otras provincias de la sierra Ecuatoriana. Sin embargo, la acción colectiva de pequeños y medianos productores y comerciantes desde hace décadas, 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.

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 inversiones (por ejemplo, en caminos y en el desarrollo de cooperativas ganaderas) tanto del gobierno como de la cooperación internacional. El resultado ha sido el nacimiento de un cluster lechero bastante dinámico, aunado a una exclusión de campesinos pobres y a una creciente escasez de agua producto de la fuerte deforestación.

La presencia de coaliciones sociales transformadoras es el elemento decisivo en las dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental.

En el territorio de Valle Sur-Ocongate, en Cusco, Perú, se desarrolla una coalición transformadora a partir de una alianza de alcaldes con una nueva tecnocracia de origen campesino-indígena formada al calor de los programas de desarrollo que se han implementado desde los años 1980. Su proyecto combina elementos indigenistas y desarrollistas modernizadores. La coalición adquiere poder gracias a las políticas de descentralización y muy especialmente a que ha accedido al control de parte de los ingresos públicos derivados de expansión minera peruana.



- Los actores sociales y sus procesos de acción colectiva, es lo que hace la diferencia en términos de la dirección que toman los cambios en los territorios rurales. La acción colectiva de los actores sociales puede ser de diferente tipo incluyendo, por ejemplo, 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 actor social colectivo**. 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 social requiere integrar diversos sectores de la sociedad.
- Otro elemento es el **poder** con que cuenta el actor social. Este poder del conjunto de actores dependerá de los distintos **activos o capitales** con que cuenten colectivamente: capital económico, político, social, o simbólico. Habrá así conjuntos 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.
- El tercer factor son los **objetivos comunes** que levanten más allá de sus diferencias, o, si se quiere, su proyecto político: su visión o su idea, tácita o explícita, del futuro al que se aspira, y los valores y normas que subyacen a dicha visión y que le permiten decidir lo que es conveniente o inconveniente, quien es un aliado y quien un adversario, que es un medio legítimo y que no lo es, etc.
- Si se trata de un actores que son todos de un mismo tipo o muy parecidos entre sí, es muy probable que su programa tienda a favorecer 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 recurso importante que contribuye al poder del

conjunto (por ejemplo, empresarios con poder económico y organizaciones sociales poderosas con capital simbólico y social), será más probable que los objetivos comunes de la acción colectiva reflejen algún tipo de equilibrio entre distintos objetivos de desarrollo.

- Algunos de estos actores sociales forman coaliciones sociales transformadoras. Una **coalicción social transformadora** integra un grupo amplio y diverso de actores, algunos de los cuales son del mismo territorio y otros que pueden ser externos al mismo pero que operan o inciden fuertemente en él. Ninguno de estos actores por sí solos puede resolver sus problemas o lograr sus objetivos principales, de forma tal que se ven incentivados u obligados a concertarse, a veces explícitamente y otras veces por acuerdos tácitos. Cada actor en la coalición aporta algún recurso que es importante para el conjunto; por ejemplo, los empresarios pueden contar con poder económico y con ciertas relaciones y aliados, en tanto que los movimientos ciudadanos aportan capital simbólico y legitimidad ante otros sectores de la sociedad. Algunos de estos actores privilegian el crecimiento económico, en tanto que otros tienen objetivos distributivos y de inclusión social, y aún otros aportan una mirada y preocupación por lo ambiental. De estos intereses resulta algún equilibrio entre estos tres grandes objetivos, de forma tal que el programa o la visión del conjunto apunta a un tipo de desarrollo en que las distintas aspiraciones tienen algún espacio. Estos actores realizan acciones convergentes para hacer avanzar sus intereses, y en la medida en que la coalición social tenga suficiente poder, podrá efectivamente incidir en decisiones que modifican la dinámica territorial. Gradualmente la coalición podrá además lograr que su proyecto



sea considerado como legítimo por otros actores que lo van asumiendo progresivamente.

- Las coaliciones sociales transformadoras existen, pero son muy escasas. Por eso es que son muy escasos los territorios rurales cuyo desarrollo es en una dirección de más crecimiento económico, con más inclusión social y con más sustentabilidad ambiental. Además, este tipo de coaliciones sociales se van formando gradualmente en procesos relativamente largos, y surgen más bien de la propia sociedad más que de la acción intencionada de una política pública. Su desarrollo es favorecido por estructuras favorables: estructuras agrarias y sistemas de gobernanza de los recursos naturales más equitativos; vínculos fuertes con mercados dinámicos; estructuras productivas diversificadas; relaciones funcionales importantes con ciudades pequeñas y medianas, etc.

En Tungurahua, Ecuador, hay una coalición social transformadora constituida principalmente por productores rurales, comerciantes y pequeños y medianos industriales. Esta coalición se formó a lo largo de un proceso que se inicia hace décadas a partir de la articulación de la pequeña agricultura con una densa red de ferias comerciales que ligaban al territorio a los más importantes mercados del Ecuador. La estructura productiva existente además sostuvo el desarrollo de la ciudad de Ambato, que a su vez se fue convirtiendo en un motor importante del desarrollo territorial y del fortalecimiento de los actores sociales territoriales. Esta coalición domina la vida económica, social y política de Tungurahua. Su largo proceso de formación y desarrollo ejemplifica que este tipo de coaliciones requieren tiempo para surgir y consolidarse.

Para estimular y apoyar dinámicas rurales de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental, se necesitan estrategias de desarrollo territorial que articulen distintos tipos de políticas de mediano y largo plazo, las que progresivamente conduzcan al logro de mayores niveles de cohesión territorial.



- La incorporación de un enfoque territorial permite 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. Si las políticas públicas son exclusivamente sectoriales y 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. 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. 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, debe ser asumida como una dimensión 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 el promedio 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.

• ¿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:

- Primero, 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.

- Segundo, políticas de mediano y largo plazo que apoyen la expansión de la capacidad de agencia de los actores territoriales. Si tuviéramos que resumir en una sola frase nuestra respuesta a la pregunta central de por qué algunos pocos territorios logran crecimiento económico con inclusión

social y sustentabilidad ambiental, diríamos 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. 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.

- 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 y, especialmente, a través de políticas sectoriales (de educación, infraestructura, innovación, apoyo a la PYME, inclusión social, etc.) focalizadas en territorios rezagados. Es importante que estas inversiones sectoriales sean parte de una estrategia territorial que las coordine adecuadamente, como está buscando hacer, por ejemplo, el Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social de Perú a través de un programa piloto en 20 provincias. Junto con ello, hay que entender que las políticas públicas 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.



Lecturas adicionales

Asensio, Raúl. H. (2012). Cohesión, identidad e incentivos externos en una coalición de larga duración. Documento de Trabajo N° 112. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Asensio, Raúl. H. (2012). Éxito y límites de una coalición de poderosos: Ostúa-Güija (Guatemala). Documento de Trabajo N°109. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Berdegú, Julio A. y M. Francisca Meynard Vivar. (2012). Las Ciudades en el Desarrollo Territorial Rural. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Berdegú, Julio A.; Benjamín Jara; Ricardo Fuentealba, Jaime Tohá; Félix Modrego; Alexander Schejtman y Naim Bro. (2011b). Territorios Funcionales en Chile. Documento de Trabajo N° 102. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Berdegú, Julio A.; 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 y Carolina Trivelli. (2012). Territorios en Movimiento. Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina. Documento de Trabajo N° 110. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Berdegú, Julio A.; Pablo Ospina; Arilson Favareto; Francisco Aguirre; Manuel Chiriboga; Javier Escobal; M. Ignacia Fernández; Ileana Gomez, Félix Modrego; Eduardo Ramírez; Helle Munk Ravnborg; Alexander Schejtman y Carolina Trivelli. (2011a). Determinantes de las Dinámicas de Desarrollo Territorial Rural en América Latina. Documento de Trabajo N°101. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Favareto, Arilson; Francisco Aguirre y Javier Escobal. (2012). Dinámicas territoriales rurales mercados y estructuras productivas. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Fernández, M. Ignacia; Raúl Hernández Asensio; Carolina Trivelli y Alexander Schejtman. (2012). Coaliciones Sociales Transformadoras y Desarrollo Rural Inclusivo. Serie claves para el desarrollo territorial. Santiago Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Fernández, M. Ignacia y Daniela Miranda. (2012). Coaliciones, dinámicas territoriales y desarrollo. El caso de la coalición salmonera en Chiloé Central. Documento de Trabajo N° 108. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Fernández, M. Ignacia; Raúl Hernández Asensio; Carolina Trivelli y Alexander Schejtman (2012). Las coaliciones transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales de América Latina. Documento de Trabajo N° 107. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Ospina, Pablo, Anthony Bebbington, Eduardo Ramirez, Ilana Nussbaum y Patric Hollenstein. (2012). Actores extraterritoriales y desarrollo rural. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

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

Ravnborg, Helle Munk; Rolando Buitrago; Rafael Cartagena; Elías Escobar; Ileana Gómez; Ligia Gómez y Victoria Peláez. (2012). Gobernanza territorial de los recursos naturales. Serie Claves para el Desarrollo Territorial. Santiago Chile: Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Tanaka, Martín. (2012). En busca del eslabón perdido: coaliciones sociales y procesos políticos en el desarrollo territorial rural. Documento de Trabajo N° 111. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.

Crédito Fotografías.

Portada: Google Earth, Raúl Hernández Asensio / IEP-Perú, Rimisp, Ilana Nussbaum / Rimisp.
Página 1, 3, 6, 8, 9, 11: Rimisp
Página 2: Raúl Hernández Asensio / IEP-Perú
Página 6: Rosamelia Andrade, Globe Visions /Flickr
Página 7: Prisma / El Salvador
Página 10: Patricia Olivera Paredes, César Oré Rocca - Perú

El programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) se llevo a cabo en 19 territorios de 11 países de América Latina con la participación de más de 50 organizaciones.

**Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
Programa Dinámicas Territoriales Rurales
Casilla 228-22. Santiago, Chile
Tel + (56-2) 236 45 57 Fax + (56-2) 236 45 58
rimisp@rimisp.org**

**Para mayor información:
www.rimisp.org/dtr**
