

Una publicación de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

**Siete claves
para comprender
las trayectorias
territoriales**

**Una mirada de
género a las
realidades rurales**

**Cuatro Lagunas, Perú:
el desafío de un crecimiento
más inclusivo y sostenible**





4

Estudios en 11 países dan pistas de por qué algunos territorios son capaces de generar dinámicas económicas, sociales y ambientales exitosas, mientras que otros no lo logran.



11

Experto en desarrollo territorial, Sergio Boisier, opina sobre los retos que enfrentan los gobiernos regionales para desarrollarse y competir en un mundo globalizado.



21

La experiencia de las comunidades para enfrentar shocks climáticos en el pasado es una buena pauta para las estrategias de adaptación al cambio global, advierte el investigador Eduardo Ramírez.



31

Analizando puntos de encuentro entre las políticas rurales europeas y latinoamericanas, reciente conferencia internacional sentó bases para futura colaboración en este ámbito.

CARTAS A EQUITIERRA: Si tiene sugerencias o comentarios, le invitamos a escribirnos a equitierra@rimisp.org

SUSCRIPCIONES: 4.500 personas se han suscrito para recibir Revista Equitierra por vía electrónica. Invite a sus conocidos a leer esta publicación. Para inscribirse gratuitamente, envíe un mensaje con la palabra "INSCRIPCION" a equitierra@rimisp.org

PAG.	TEMA
3	Editorial
4	Siete claves para comprender las trayectorias territoriales. Por Sofía Törey
11	Entrevista a Sergio Boisier experto en desarrollo territorial: "En el siglo XXI, gran parte de las decisiones son exógenas a las regiones". Por Álvaro Quijada y Sofía Törey
15	Cuatro Lagunas: el desafío de un crecimiento más inclusivo y sostenible. Por Rosamelia Andrade
21	Adaptación al cambio climático: aprendiendo desde la experiencia. Por Eduardo Ramírez
23	Realidades rurales bajo el prisma del género. Por Ana Victoria Ochagavía
29	El reposicionamiento de los sistemas de extensión rural: requisito para innovar. Por Francisco Aguirre
31	El enfoque territorial en las políticas rurales: Fructífero intercambio entre Europa y América Latina. Por Virginia Soto-Aguilar
37	Europa y el enfoque territorial para la diversificación rural. Por Elena Saraceno
39	Publicaciones
41	Créditos

Entender las dinámicas rurales, requisito para proyectar su futuro

La aspiración de que las regiones rurales latinoamericanas logren en forma simultánea crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental, motiva las estrategias y políticas públicas de numerosos agentes interesados en el desarrollo rural. Sin embargo, hasta ahora se carece de una explicación robusta sobre por qué algunos territorios lo consiguen y otros no. Avanzar en respuestas a esta interrogante es fundamental para mejorar la efectividad de las políticas públicas que buscan el desarrollo sustentable.

Esta edición de Equitierra se hace un aporte en esta línea, difundiendo una primera síntesis de los hallazgos de investigaciones impulsadas por Rimisp y sus socios en 19 territorios de 11 países. No son respuestas definitivas, sino una invitación a reflexionar y profundizar en este tema. Junto con detectar factores claves que explican las trayectorias territoriales, estos trabajos revelan que lo rural está cada vez menos determinado por reglas propias, y que las sociedades locales requieren ampliar sus capacidades y su poder de interacción

con el desarrollo general o, si se quiere, con la globalización. Esta idea es reafirmada por el entrevistado de este número, el economista Sergio Boisier, quien advierte sobre la necesidad de un cambio en la cultura de cómo se hace gobierno territorial.

Comprender las dinámicas rurales conlleva también un esfuerzo por renovar el prisma con que las miramos, por ejemplo, incorporando en su estudio la dimensión de género; identificar estrategias pasadas para reconocer su utilidad en el presente, como ocurre con las respuestas de las comunidades frente a shocks climáticos, que hoy dan una pauta para enfrentar el cambio global; e intercambiar enfoques y prácticas con otras regiones del mundo, como sucede con un diálogo iniciado entre personas y organizaciones de Europa y América Latina en un reciente encuentro internacional, y que actualmente proyectan diversas iniciativas de colaboración. Sobre estos y otros temas, invitamos a profundizar en las páginas de la presente edición.

Comité Editorial

Siete claves para comprender las trayectorias territoriales

Por Sofía Törey
Periodista

¿Por qué algunos territorios son capaces de generar dinámicas económicas, sociales y ambientales exitosas, mientras que otros lo logran parcialmente y otros tantos no lo consiguen? A fines de 2010, Rimisp y sus socios en 11 países identificaron siete factores claves que ayudan a contestar esta pregunta, gestando las bases para mejorar también el diseño de futuras políticas.

Más de 7.000 kilómetros separan al Estado de Yucatán en México de la Provincia de Chiloé en Chile. A lo largo de ese eje imaginario, 19 territorios fueron escogidos para indagar cómo han logrado crecimiento económico con algún grado de inclusión social, situación que sólo se observa en un 12% de los municipios rurales de los 11 países incluidos en la investigación del programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR), que coordina Rimisp. Y a fines de 2010, se esbozó una primera respuesta a esta interrogante, identificando siete factores claves para comprender las dinámicas territoriales y que se traducen en mayores o menores grados de crecimiento económico, reducción de la pobreza, mejor distribución de los ingresos y sustentabilidad ambiental.



Foto: Patricia Olivera Paredes, César Ore Rocca. Ocongate - Cusco.

En la investigación coordinada por Rimisp se analiza cómo los actores dan forma a determinadas instituciones, y cómo las instituciones afectan quién tiene acceso o no a determinados activos y cómo los usa.

Las primeras conclusiones provienen de una mirada profunda en cuatro territorios –la provincia de Tungurahua en Ecuador, la zona central de Chiloé en el sur de Chile, la zona lechera de Santo Tomás en Nicaragua y la cuenca de Cuatro Lagunas (ver artículo en esta edición) al sur de Cusco, en Perú– enriquecidas posteriormente por los trabajos en otros 15 territorios de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú. (Más información de los 19 territorios en <http://www.territorios-rimisp.org/>)

Siete factores

En cada caso, los investigadores analizaron las relaciones entre actores sociales, instituciones y activos de los territorios. Aclarando estos conceptos, Julio Berdegú, coordinador del programa DTR, señala: “con *instituciones* nos referimos a factores como las leyes y reglamentos, pero también a otros como normas, valores o creencias, que estructuran las decisiones y acciones de las personas o de las organizaciones. En cuanto a los *actores*, incluimos tanto a agentes públicos como privados, todos los cuales toman decisiones que influyen en lo que pasa en un territorio: funcionarios públicos y políticos, empresarios grandes y pequeños, trabajadores, dirigentes sociales, técnicos o intelectuales; algunos de estos actores pueden vivir en el territorio, y otros pueden ser externos, pero lo importante es que sus acciones y decisiones afectan lo que pasa en el lugar. Y los *activos* incluyen recursos tangibles –como tierra, fábricas, sistemas de riego, carreteras, etc.– e intangibles, como la cultura local o el paisaje de una zona”. Explica que en el programa analizaron cómo los actores dan forma a determinadas instituciones, y cómo

las instituciones afectan quién tiene acceso o no a determinados activos y cómo los usa: “Por ejemplo, un grupo de actores sociales puede buscar que se cambien las reglas para aprobar el presupuesto del gobierno local, para que sea un proceso más participativo, y que determinados sectores de la sociedad reciban una mayor proporción de las inversiones y programas. La hipótesis del programa es que en la relación entre actores sociales, instituciones y activos, está la clave que explica el éxito o el fracaso de un territorio”.

De la síntesis de resultados de los diferentes casos, surge un aporte central que Berdegú resume de la siguiente forma: “Podemos decir que hay siete factores centrales que son necesarios y suficientes, en su interacción, para explicar en qué medida la dinámica de un territorio conducirá a crecimiento económico con inclusión social y con sustentabilidad ambiental... pero quiero enfatizar que ninguno de estos factores opera por sí mismo, sino que lo que determina los procesos es cómo esos factores se relacionan e interactúan”. Estos factores, que se sintetizan en el recuadro 1, incluyen: capital natural y servicios ambientales, estructura agraria, vínculos con mercados dinámicos, estructura productiva, presencia de ciudades intermedias, inversión pública en bienes públicos, y coaliciones sociales.

Variedad de dinámicas

La manera en que se expresan y combinan estos factores en un territorio determinado da forma a cada realidad. Por ejemplo, es más probable encontrar dinámicas que logran crecimiento con inclusión social donde hay estructuras agrarias relativamente equitativas y que, al mismo tiempo, logran una vinculación temprana con



Foto: Christian Iglesias/ Rimisp

Es más probable encontrar dinámicas que logran crecimiento con inclusión social donde hay estructuras agrarias relativamente equitativas y que, al mismo tiempo, logran una vinculación temprana con mercados dinámicos.

mercados dinámicos. De la interacción de esos dos factores puede resultar un proceso de diversificación económica con presencia importante de pequeñas y medianas empresas. La diversificación económica hacia actividades secundarias y terciarias requiere necesariamente un vínculo fuerte con una ciudad intermedia, e induce a la formación paulatina de una coalición social de base amplia, capaz de regular las relaciones con procesos y actores externos e internos. El caso de la provincia de Tungurahua, destacado como uno de los más dinámicos de la sierra ecuatoriana, representa según el estudio una situación de este tipo.

Un resultado muy distinto es el que se logra en territorios que cuentan históricamente con una estructura agraria muy inequitativa, con grandes propiedades y muchos minifundios. Si a esta estructura agraria se le superpone una débil relación con mercados dinámicos, tenemos una economía tradicional de baja productividad. Si a esto se suma que en esa economía habrá pocos encadenamientos con empresas de servicios o industriales, y por tanto poca diversificación de la economía, resultará casi imposible que ese territorio pueda sostener una ciudad intermedia. Es muy probable que en estos casos las coaliciones de actores tengan una base social muy estrecha y carezcan de recursos y del discurso requeridos para conducir al territorio más allá de una dinámica latifundista tradicional. Dependiendo de otros factores exógenos al territorio, como los precios internacionales, podrá haber más o menos crecimiento económico, pero irá casi siempre acompañado de exclusión social.

Entre medio de estas dos situaciones, la combinación de los factores da origen a variados resultados. En su explicación sobre los mayores grados de bienestar que han alcanzado algunos municipios de la cuenca Ostúa-Güija en Guatemala —que en los últimos años tuvo una fuerte diversificación agrícola— el equipo de la Universidad Rafael Landívar sostiene: “Lo que hace la diferencia respecto a otros territorios que han emprendido la ruta del mercado externo

y/o la diversificación hacia otros productos, es la articulación con el mercado interno que, a su vez, tiene como uno de sus soportes la presencia de un estrato de pequeños y medianos propietarios de

tierra. Con una alta concentración de la tierra y una diversificación sustitutiva o no complementaria, quizás la historia de la cuenca Ostúa-Güija sería otra”.

Factores que determinan las dinámicas territoriales rurales

CAPITAL NATURAL Y SERVICIOS AMBIENTALES.

La forma en que un territorio gestiona su capital natural y los servicios ambientales, tiene un efecto directo sobre las combinaciones de crecimiento, inclusión social y sustentabilidad ambiental. No hay una relación unívoca entre capital natural y los efectos de las dinámicas territoriales; es decir, una mayor dotación de capital natural no siempre implica dinámicas territoriales virtuosas. Las interacciones sociales en torno al acceso y uso de los recursos naturales, sean de conflicto o de cooperación, tienen un papel creciente en la emergencia de coaliciones sociales y en el forjamiento de sus discursos y proyectos territoriales.

ESTRUCTURA AGRARIA. Este aspecto aborda las formas de tenencia de la tierra (y el agua) y las estructuras sociales correspondientes. A igualdad de otras condiciones en los otros fac-

tores, a mayor equidad en la distribución de la tierra a lo largo de la historia, mayor probabilidad de dinámicas de crecimiento con inclusión social. Esto, porque favorece tanto el crecimiento económico como la disminución de la pobreza, y facilita un mayor y más amplio acceso a redes, relaciones y otros activos necesarios para aprovechar las oportunidades de crecimiento y distribución de ingresos.

VÍNCULOS CON MERCADOS DINÁMICOS. Se refiere al grado de acceso e intercambio del territorio con mercados de diferentes tipos (laborales, de bienes, de servicios, de productos, financieros) de suficiente tamaño como para estimular tasas importantes de crecimiento sostenido. En general, son mercados externos al territorio rural: regionales, nacionales o internacionales. Los vínculos con mercados dinámicos desde épocas tempranas, favorecen diná-

micas de acumulación y crecimiento. Además, la mayor participación de las personas en mercados significativos, fortalece su posición como ciudadanos (ej.: las mujeres rurales que se incorporan a mercados laborales no parcelarios, o campesinos que logran vender en un supermercado a través de su cooperativa).

ESTRUCTURA PRODUCTIVA. Los territorios con economías más diversificadas, con mayor densidad de encadenamientos en su interior, con una sólida presencia de pequeñas y medianas empresas, y con un peso significativo en la economía de capitales locales, tendrán mayores opciones para construir dinámicas de crecimiento con inclusión social. Además, es probable que esto redunde en más canales de participación de la población en la economía, mayor ahorro y reinversión de los excedentes económicos en el territorio, mayor diversificación de activos y

continúa...

del tejido social, y más resiliencia ante shocks económicos o ambientales.

CIUDADES INTERMEDIAS EN EL TERRITORIO.

El entorno urbano facilita el acceso a más y mejores servicios públicos, abre oportunidades de empleo e incide en la diversificación productiva. Una ciudad intermedia contribuye a la retención, consumo, ahorro e inversión de una mayor parte de los excedentes generados en el territorio dentro de sus propias fronteras. Cuando los actores económicos de la ciudad dependen para sus actividades de la relación con el entorno rural, es más factible que apoyen procesos de inversión pública y privada mejor distribuidos entre los diferentes subespacios del territorio. Asimismo, la presencia de una ciudad favorece una mayor

diversidad de actores sociales, políticos, culturales y económicos, e incrementa el poder político del territorio.

INVERSIÓN PÚBLICA EN BIENES PÚBLICOS.

La inversión pública en bienes como carreteras, electrificación, educación y salud, tiene el potencial de ser una fuerza transformadora de los territorios rurales. 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 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.

COALICIONES SOCIALES.

Las dinámicas territoriales son afectadas por la acción de actores sociales que conforman coaliciones, las que cuentan con diversos grados de capital económico, social y político. El poder relativo de la coalición es determinante para participar en la definición de las reglas del juego sobre flujos de inversión, formas de producción de la renta del territorio, el uso y la distribución de dicha renta. Hay territorios que cuentan con una coalición social y otros en que apenas hay grupos que promueven intereses sectoriales. El proyecto de una coalición puede valorar o no el territorio, según cómo los grupos que la integran dependan del mismo para su propia reproducción social.

“Los territorios no se mandan solos”

La investigación destaca que cada uno de estos factores no se acota sólo a lo local. Es más, las grandes tendencias económicas, políticas, culturales y ambientales, intensificadas por la globalización, reducen hoy la autonomía de lo territorial. “Las instituciones no son solo locales. Por ejemplo, en un valle puede haber una determinada tradición de sistemas de mediería, pero también se deben

considerar las normas legales que rigen en todo el país sobre uso del suelo. Esto nos recalca que los territorios no se mandan solos”, explica Berdegú. “Aunque tengan una identidad propia muy marcada y coaliciones sociales muy fuertes, su devenir dependerá de cómo se relacionan con lo que está fuera. A lo que pueden aspirar los territorios no es a una especie de independencia respecto del mundo que los rodea, sino a tener una mayor influencia en cómo se relacionan con el resto del mundo”, agrega.



Foto: Ligia Gómez, Instituto Nittapán, Nicaragua.

En muchos lugares de América Latina rural, tal vez la mayoría, la historia pesa en contra de los procesos de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental.

Entre los casos estudiados, hay territorios que muestran mayor capacidad para definir sus relaciones con el exterior, porque ahí han surgido y se han fortalecido grupos de actores definidos como “coaliciones sociales”, que tienen poder para iniciar procesos y para negociar en mejor forma con actores externos, sean públicos o privados. En Santo Tomás, en Nicaragua, por ejemplo, se formó una coalición de agricultores medianos y grandes, industriales de la leche, dirigentes de cooperativas y funcionarios públicos, que orientó a favor de la zona y, especialmente, de los intereses de este grupo, muchas inversiones tanto del gobierno nicaragüense como de la cooperación internacional.

En contraste, hay territorios que no inciden nada o muy poco en las decisiones que los afectan. Berdegú menciona el caso de Chiloé Central, con el desarrollo de la industria del salmón: “Los chilotes se enteraron de los cambios legales sobre el uso del borde costero cuando aparecieron las primeras granjas, cuando el salmón ya estaba ahí; cambió la ley del uso del borde costero, se otorgó a las empresas las concesiones de los islotes, se aplicaron ciertas tecnologías que terminaron causando un desastre social y ambiental... y en todo eso ellos no tuvieron nada que decir. Todas las decisiones importantes fueron tomadas por una coalición dominada por actores extraterritoriales, y la sociedad chilota tuvo poca capacidad para negociar las condiciones de esas inversiones”.

El peso de la historia

La investigación destaca que hay una serie de procesos y decisiones que tienen raíces en la historia e influyen decididamente en las dinámicas actuales. “Es más, en muchos lugares de América Latina rural, tal vez la mayoría, la historia pesa en contra de los procesos de crecimiento con

inclusión social y sustentabilidad ambiental”, indica Berdegué. Por ejemplo, señala que el peso de una estructura agraria tan desigual a lo largo de siglos, o el enorme centralismo que solo recientemente comienza a debilitarse, son factores que han frustrado en muchos lugares el nacimiento y desarrollo gradual de un empresariado pequeño y mediano enraizado localmente, o la existencia de gobiernos locales eficaces. “Hay que entender que en un territorio no se puede llegar a hacer lo que se quiera, sin considerar su historia social y económica, sus tradiciones, su economía, su cultura”, sostiene.


No obstante, y esto también es una conclusión de las investigaciones, eso no quiere decir que no haya nada que hacer. “Dentro de nuestro estudio tenemos territorios que venían en una cierta dinámica por décadas, y de repente ocurrieron cosas que cambiaron dramáticamente esa dinámica, a veces para mejor y a veces para peor. Los casos exitosos donde no esperábamos éxitos, y los no exitosos donde esperábamos éxitos, demuestran que la suerte no está totalmente echada y que las sociedades locales mantienen un espacio importante de influencia en sus cursos de desarrollo”, señala el investigador.

Una lupa para mirar la realidad

Las investigaciones del programa se encuentran en la mitad de su recorrido, pero sus actuales conclusiones ya pueden considerarse un aporte para los propios actores territoriales. “Lo primero que tienen que ver es si la explicación les parece con-

vincente. Si alguien se siente interpretado por esta propuesta, significa que debería mirar a estos factores en su territorio y ver cómo eso se traduce en su realidad, para identificar si un factor está jugando a favor o en contra de una dirección esperada”, señala Julio Berdegué. “Esto es como una lupa que se puede usar para leer distintas realidades y, de esa lectura, poder derivar propuestas de política pública, líneas de trabajo para el sector empresarial, agendas para los movimientos sociales, etc.”, señala.

Destaca que en ningún caso se aspira a llegar a un manual sobre cómo se deben desarrollar los territorios, pero sí a destacar algunas claves: “Lo que sí decimos es que si un territorio no resuelve los temas de sus estructuras agrarias, si no construye acceso a mercados dinámicos, si no tiene un tipo de estructura productiva que permita crecimiento con inclusión y no cuenta con coaliciones sociales que tengan un proyecto de desarrollo, entre otras cosas, va a ser muy difícil que tenga crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental”.

Los actuales hallazgos del programa DTR son la primera aproximación para responder una de las dos grandes preguntas que se formuló al principio, esto es, cuáles son los factores que explican las dinámicas de crecimiento con inclusión y sustentabilidad. “Durante todo 2011 y hasta mediados de 2012, haremos una serie de proyectos en que vamos a profundizar en estos factores para entenderlos mejor y para meternos en la segunda pregunta que guía la investigación: cuáles son las políticas públicas para actuar sobre cualquiera de estos factores y sobre la interacción entre ellos”, anticipa Berdegué. 

Sergio Boisier, experto en desarrollo territorial:

“En el siglo XXI, gran parte de las decisiones son exógenas a las regiones”

Por Álvaro Quijada y Sofía Törey,
Periodistas

Según este investigador, académico y consultor internacional, se necesita hoy un cambio en la cultura de hacer gobierno territorial, que significa ser mucho más proactivos para alcanzar los objetivos de desarrollo. En este marco, entender cómo funciona la globalización y fortalecer la cohesión social son dos imperativos de los líderes regionales.

Con una larga trayectoria en la academia y en organismos de CEPAL, Sergio Boisier es toda una autoridad en desarrollo territorial, y continúa investigando y reflexionando en torno a las temáticas más relevantes en Latinoamérica: crecimiento y desarrollo. Así lo demuestra con su más reciente monografía “Decodificando el desarrollo del siglo XXI”, donde insiste: “El desarrollo puede y debe ser un conjunto de ideas, pero principalmente debe ser un conjunto de prácticas exitosas en mejorar las condiciones de vida de los seres humanos, viabilizando siempre su transformación en

personas humanas”. Hoy, como consultor y presidente del Centro de Análisis y Acción, Territorio y Sociedad (CATS) brinda asesorías en planificación de desarrollo territorial.

-Se ha escrito mucho sobre crecimiento y reducción de la pobreza. Se sabe un poco menos sobre crecimiento con reducción de la pobreza y de la desigualdad, y menos aún si le agregamos la variable de la sustentabilidad ambiental. ¿Cuáles son los principales vacíos de conocimiento que hay hoy para proyectar el desarrollo de los territorios?



Foto: Sofía Törey

-Creo que los vacíos de conocimiento son la clave de por qué muchas cosas no funcionan bien y no se logra reducir las diferencias de desarrollo entre las regiones. De partida, muchos no saben qué significa hacer gobierno en una región. No es construir puentes, caminos, casas, escuelas... Todo eso es muy importante, pero no es exactamente hacer gobierno. En una reciente publicación de prensa en Chile, se consultaba a los 15 intendentes –que son la máxima autoridad del gobierno regional, nombrada por el Presidente de la República– sobre los proyectos para sus respectivas regiones. Llama la atención que tan solo dos intendentes aludieran a una estrategia basada en lo que es relevante para el desarrollo futuro. Gobernar es una tarea de largo plazo. Implica que hay un grupo de sujetos que logra proyectar un escenario para la región, con una base sólida, que no sea simplemente un sueño de locos. Y, luego, requiere tener la capacidad de tomar las decisiones pertinentes para avanzar hacia esa imagen, movilizar a la población, ser capaz de encantar... La palabra encantar es hoy muy recurrente, incluso en la ciencia económica.

-¿Usted considera que los gobiernos de esos territorios carecen de esa estrategia?

-Formalmente, todas las regiones de Chile

tienen un documento que habla de una estrategia, pero si uno los lee (y lo he hecho) se da cuenta que distan mucho de lo que uno puede describir como una estrategia. Falta mucho conocimiento de qué es el crecimiento económico de un territorio, de qué depende, cuáles son los factores que lo impulsan, cuáles son los que lo entran y qué es el desarrollo, que no es lo mismo que crecimiento. Así, se cometen muchos errores en políticas públicas debido a la ignorancia de los funcionarios que las implementan, lo que tiene altos costos que siempre pagan los más pobres de la sociedad. La falta de conocimiento deja de ser entonces un problema cognitivo y pasa a ser una cuestión ética. Por ello, los funcionarios deben tener al menos un conocimiento mínimo para que las intervenciones públicas no tengan resultados azarosos, sino que se puedan predecir con cierto grado de confiabilidad.

-¿En qué cree usted que falla esa concepción de qué es hacer gobierno y su puesta en práctica en función del desarrollo?

-En muchos casos falta entender que el desarrollo no resulta de sumar cosas buenas. El desarrollo se ubica en el mundo del ser, mientras que el crecimiento se ubica en el mundo del tener. El desarrollo es una suerte

de propiedad emergente. Es como un rayo, una tormenta, un trueno. Las regiones son sistemas dentro de los cuales se articulan diversos elementos: por ejemplo, el subsistema productivo, el social, el educativo, e incluso subsistemas subjetivos, como la confianza o el capital social. Todos los sistemas vivos, sean biológicos o sociales, se están moviendo hacia estados de mayor complejidad. Pero pueden pasar siglos para que lleguen de manera natural al desarrollo. ¿Qué tengo que hacer entonces como gobierno? Acelerar las articulaciones entre los elementos, que es lo que llamamos la sinapsis, igual como ocurre con las neuronas del cerebro. La tarea principal de un gobierno regional es incrementar la sinapsis en su territorio.

-En su opinión, ¿cuáles son los principales factores que intervienen hoy en el desarrollo de una región?

-Yo distingo principalmente seis factores. Uno es cuánto se invierte en la región; otro es la acumulación de avances tecnológicos e innovaciones que se introducen en ella; otro, la acumulación de capital humano, es decir, las mejoras que las personas logran en términos de habilidades y educación. El cuarto factor es la demanda externa, que está compuesta por las exportaciones, los gastos de los

no residentes (turistas) y las remesas. Estas últimas no son hoy algo menor: según la CEPAL, las remesas anuales que recibe América Latina están en torno a los 48 mil millones de dólares. Pero también hay otros dos factores muy complejos que inciden en el desarrollo.

-¿Cuáles son?

-Uno tiene que ver con las políticas: recién desde la década de los 80 se comenzó a aceptar que no son instrumentos neutros. Una medida de política económica puede producir efectos distintos en cada región, dependiendo, por ejemplo, de si es una importadora neta o una exportadora neta. Si exporta más de lo que importa, un precio alto del dólar la beneficia, pero en el caso contrario la perjudica. Hoy hay un convencimiento de que los gobiernos nacionales deben preocuparse de los efectos que sus políticas tienen en las regiones. El otro factor es el “proyecto país”, que no puede ver el territorio como algo homogéneo. El proyecto país es complejo, tiene muchos componentes y tiene que considerar las vocaciones productivas regionales con visión de futuro.

-Más allá de los esfuerzos de los territorios por definir y conducir sus estrategias

de desarrollo, ¿cómo pesan en sus opciones los factores externos?

-El crecimiento económico y el desarrollo pueden ser vistos como fruto de millones de decisiones independientes. En el siglo XXI, gran parte de las decisiones son exógenas a la región. Hoy no se puede ser intendente o gobernador y quedarse sentado en la oficina. Es más probable que tenga que pasar viajando para hacer negocios. Hay un cambio en la

cultura de hacer gobierno territorial, que significa ser mucho más proactivos para lograr beneficios a favor de la región.

-¿Qué ejemplos puede dar?

-Podemos comparar dos ejemplos en Brasil con la captación de inversiones de poderosas marcas automotrices. En un caso, luego de una irracional competencia entre las regiones por ofrecer las mejores condiciones,

Sobre Sergio Boisier

Nacido en Chile en 1939, Sergio Boisier es Ingeniero Comercial de la Universidad de Chile, Master of Arts in Regional Science de la Universidad de Pennsylvania (Estados Unidos) y Ph.D (C.L.) en Economía Aplicada de la Universidad de Alcalá, Henares, España.

En la década de los 60 fue Jefe de la División de Análisis Cuantitativo y Jefe del Departamento de Planificación Regional en la Oficina de Planificación Nacional de Chile. Posteriormente fue Director interino de la Oficina de la CEPAL en Brasil (década de los 70) y ocupó altos cargos directivos en el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social - ILPES (décadas de los 80 y 90). Actualmente es Presidente del Centro de Análisis y Acción Territorio y Sociedad (CATS), consultora independiente. Ha sido profesor Titular Asociado de la Pontificia Universidad Católica de Chile y profesor visitante en las universidades de La Frontera, de Los Lagos, y Austral de Chile, y de la Universidad Nacional San Martín, en Buenos Aires, Argentina. Es miembro del Consejo Asesor y del Consejo Consultivo Internacional del Magíster en Desarrollo Humano a Escala Local y Regional, de la Universidad de La Frontera, Chile.

una localidad del estado de Minas Gerais se adjudicó la instalación de la planta de FIAT, pero 10 años más tarde los analistas coincidían que el territorio no se benefició mayormente, y quien más ganó fue la FIAT. Distinto fue el caso de la instalación de Renault en Curitiba. El gobernador Jaime Lerner, apenas se enteró de la posibilidad de la inversión, viajó a la casa matriz de la automotora y negoció contratos para la región, pero con los actores locales en calidad de socios. Eso le trajo positivas mejoras, porque atrajo más inversionistas.

-Es decir, las regiones tienen que ser capaces de negociar...

-Como el crecimiento del territorio es altamente exógeno, se requiere una forma nueva de hacer gobierno, lo que yo he denominado el paso de la cultura del trampero a la cultura del cazador. El trampero vive de la caza de animales esperando que estos caigan en la trampa que les preparó. El cazador tiene un conocimiento de sus presas, sabe cómo se desplazan; se equipa bien, con alta tecnología, y sale agresivamente a cazar. Esa es la actitud que hay que tener.

-¿Para usted, cuáles son los ingredientes de esta nueva cultura?


-Principalmente, entender cómo funciona el mundo contemporáneo. Entender la globalización. Yo acabo de publicar un trabajo en España titulado “Decodificando el Desarrollo del Siglo XXI”. Mi planteamiento es que, pasada la primera década del siglo XXI, todavía no sabemos qué es el desarrollo. Entonces tiene sentido la frase de Goethe: “No podemos dominar lo que no comprendemos”.

-¿Cómo se fortalece la posición de las regiones en un contexto global?

-Lo más importante es lograr cohesión social y consenso social. En el año 2000, con Álvaro Rojas, rector de la Universidad de Talca en Chile, diseñamos un proceso llamado *Los Coloquios del Maule*. Se trataba de una reunión semanal, profesionalmente estructurada, con un grupo de líderes y agentes de desarrollo regional, para hablar de desarrollo. De ello salió el libro “Conversaciones sociales y desarrollo regional”. La conversación exige mucho aprecio por las personas... Se conversaba en grupos con

un moderador y una copa de vino. Se buscaba un consenso de cómo era la Región del Maule y por qué estaba donde estaba y dónde quería a llegar.

-¿Cómo se traducen estos consensos en acciones?

-Se necesitan líderes que produzcan y conduzcan los cambios; el líder no administra, hace el cambio, y si hay algo cierto en nuestra visión del futuro es que la estabilidad será un recuerdo del pasado. Se requieren gestores para administrar la complejidad y líderes para generar el cambio. Se necesita que el liderazgo llegue a ser una virtud y una habilidad socialmente distribuida; se requieren líderes para encabezar todas las organizaciones, no sólo a cargo de los gobiernos, sino que en todo el tejido social. La apuesta es entonces al liderazgo múltiple. La cuestión está en que no es fácil ser líder. Como en otros campos de la vida, en parte se nace con características de líder, pero principalmente ello se aprende. 

Cuatro Lagunas: el desafío de un crecimiento más inclusivo y sostenible

Por Rosamelia Andrade
Periodista

Los habitantes de la zona de Cuatro Lagunas comparten un fuerte sentido de apropiación sobre sus recursos naturales, una identidad histórico-cultural común y la preocupación por la creciente fragilidad del medio ambiente que les rodea. Aunque esta zona está tratando de llevar un modelo de desarrollo rural más participativo e inclusivo, queda todavía un gran trecho por recorrer.

Cuatro Lagunas es un territorio ubicado en la sierra sur del Perú, caracterizado por una economía campesina tradicional con un acceso incipiente a mercados y donde la pobreza ha estado presente de manera constante. Curiosamente, en las últimas dos décadas el territorio ha sufrido importantes transformaciones, como la articulación a mercados de productos, la diversificación de los ingresos, una construcción de activos sociales y un mayor acceso a bienes públicos, lo que ha provocado el incremento del gasto per cápita. A pesar de estos beneficios, la población no ha logrado aprovechar las oportunidades de crecimiento, y los niveles de desigualdad e indicadores de pobreza monetaria muestran cambios muy marginales.



Foto: Raúl Hernández Asensio

Tungasuca, capital del distrito Túpac Amaru, junto a la laguna de Pampamarca.

Caracterización del territorio

El territorio de Cuatro Lagunas toma su nombre a partir de su proximidad a las lagunas de Pomacanchi, Acopia, Asnaqocha y Pampamarca. Esta cuenca lacustre se encuentra entre los 3.500 y 4.000 msnm, muy cerca de la ciudad de Cusco y cuenta con cerca de 22 mil habitantes. La agricultura, la ganadería, la pesca, el comercio y la pequeña minería fundamentalmente informal, son las actividades económicas por excelencia. Aunque la agricultura tradicionalmente ha sido la principal actividad, en los últimos años la ganadería ha cobrado importancia significativa, incluso más que en otras partes de la sierra.

Desde el punto de vista político-administrativo, el territorio comprende los distritos de Mosocllacta, Sangarará, Pomacanchi y Acopia en la provincia de Acomayo, y los distritos de Pampamarca y Tupac Amaru en la provincia de Canas.

Esta región fue el foco central de rebeliones campesinas en contra del poderío español en el siglo XVIII, encabezadas por uno de los íconos indígenas más prominentes de la historia peruana, José Gabriel Condorcanqui, más conocido como Tupac Amaru. Su figura sigue muy presente en el territorio y constituye un referente fundamental que le otorga una cohesión identitaria, por encima de las diferencias étnicas y culturales.

Como parte del programa Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp, la organización peruana GRADE (Grupo de Análisis para el Desarrollo) llevó a cabo una investigación¹ que buscó identificar precisamente las dinámicas socioeconómicas y ambientales que han ocurrido en el territorio durante este periodo, con el fin de entender por qué la disponibilidad de activos sociales y el mayor acceso a bienes públicos no se han traducido en un mejoramiento sustancial en el ingreso económico de sus pobladores y en la reducción de la pobreza. El estudio reconoce la intervención de actores extraterritoriales –como las agencias de desarrollo–, el entorno macroeconómico nacional y la degradación del medio ambiente como factores determinantes de estas dinámicas.

Procesos de cambio

Las dinámicas de desarrollo en Cuatro Lagunas presentan elementos interesantes. En la década de los 80 y principios de los 90, este territorio –cuyas principales características se sintetizan en el recuadro 1– sufrió un estancamiento en lo que a condiciones de vida se refiere; solo el 3% de las necesidades básicas estaban satisfechas. En la siguiente década se produce una mejora sin precedentes y casi la tercera parte de los hogares reporta una mejora en la dotación de servicios públicos para las viviendas (como desagüe, conexión a red pública o letrina), mayor acceso a educación de los niños en edad

¹ “Intervenciones de Actores Extra-Territoriales y Cambios en la Intensidad de Uso de los Recursos Naturales: el caso del Territorio Cuatro Lagunas, Cusco-Perú”, realizado por Javier Escobal y Carmen Ponce de GRADE, y Raúl Hernández del Instituto de Estudios Peruanos (IEP). Ver en: www.rimisp.org/dtr/documentos

Cusco: oportunidad o adversidad

La proximidad del territorio a una ciudad como Cusco podría suponer la creación de vínculos positivos y, sobre todo, el potencial de acceder a un mercado muy bien establecido y vibrante. Sin embargo, el estudio observa que Cusco ya es un mercado saturado casi inaccesible. Pese a que el territorio cuenta con activos que podrían ser explotados desde el punto de vista turístico y aprovechar la cercanía a Cusco, esto implicaría una inversión cuantiosa de infraestructura para recibir a turistas, la que está fuera del alcance de las comunidades de Cuatro Lagunas. Según los investigadores, ha habido iniciativas de este tipo, pero todas han fracasado hasta ahora. “El circuito turístico Cusco-Puno, que además es muy reconocido y frecuentado por turistas, les pasa por sus narices, pero no han podido aprovecharlo”, señala Javier Escobal.

escolar y mayores niveles de escolaridad de los jefes de hogar, lo que se ha traducido en una menor dependencia económica². A esto hay que agregar la construcción de una carretera que permite el acceso en menor tiempo a ciudades como Cusco, que presentan mejores oportunidades y, por tanto, mejor acceso a mercados regionales, a pesar de que el estudio estima que hasta ahora no se ha aprovechado todo el potencial que significa la cercanía de esta ciudad (recuadro 2).

En definitiva se puede ver que los bienes públicos han tenido un rol importante en el avance del territorio. Pero para Javier Escobal, investigador de GRADE y principal autor del estudio, esto no ha sido suficiente: “La gente está mejor porque tiene escuela, posta médica y carretera, pero eso no ha activado oportunidades de generación de ingresos importantes ni ha significado que una parte considerable de la población pueda mejorar sus ingresos gracias al acceso a bienes públicos”.

Esta aseveración ha sido uno de los puntos más relevantes encontrados por esta investigación. ¿En dónde radica el problema? Aunque se ha construido capital social dentro del territorio, es aún muy débil y precario, así como las coaliciones que han surgido, sostiene Escobal. Al parecer, la mejora en el acceso a servicios públicos es una condición ineludible para el progreso, pero no es lo único que se necesita para dotar de oportunidades a los más pobres y lograr su vinculación a los mercados.

² Procesamiento de datos a partir de censos nacionales INEI de los años 1981, 1993 y 2005.

Dos maneras de hacer desarrollo

Los actores extraterritoriales han sido determinantes en las dinámicas que se han dado en Cuatro Lagunas, evidenciándose dos estilos muy particulares de hacer desarrollo rural. Es precisamente la distinción entre estas prácticas de intervención una de las principales contribuciones de este estudio a la reflexión sobre desarrollo rural en el Perú.

El desarrollo paternalista y vertical de las décadas de los 70 y 80 trajo consigo una serie de proyectos de corte público y con auspicio de instituciones de cooperación técnica internacional que promovían la intensificación productiva sin tomar en cuenta el ecosistema local y sus limitaciones. Con el paquete tecnológico llegan la educación técnica, semillas mejoradas, fertilizantes y agroquímicos. Los campesinos le apuestan a esta “receta” de innovación y dejan de lado el descanso rotativo de parcelas para optar por la intensificación de sus parcelas. La zona se convierte en la primera productora de papa del país, lo que trae consigo consecuencias devastadoras para el medio ambiente y los ecosistemas frágiles, que se ven muy afectados. Junto con la crisis macroeconómica que experimenta el Perú en los años 90, el estilo de desarrollo vertical fracasa y la crisis generalizada obliga a los campesinos a cambiar de actividad para dedicarse a la ganadería o incluso migrar a ciudades cercanas para contribuir al ingreso familiar.

Por otro lado, con la crisis económica y el colapso medioambiental, se ha intentado regresar hacia las ideas que recogen el conocimiento local y lo incorporan dentro las iniciativas de desarrollo. Una nueva generación de autoridades que ha aprendido de los errores del

pasado, ve con suspicacia el modelo paternalista de desarrollo, por lo que una manera distinta de actuar empieza a tomar forma en Cuatro Lagunas. Son iniciativas que se derivan de la tendencia participativa que surge a nivel nacional a partir de los 90, que están lideradas por demandas y necesidades locales existentes, en lugar de crear nuevas, y que buscan empoderar a la población para que tome sus propias decisiones basadas en una construcción colectiva del territorio. En suma, se trata de proyectos participativos, no verticales, con empoderamiento de actores y construcción de mercados desde la base. De hecho, existe la intención de convertir estrategias de este tipo en políticas de Estado que puedan implementarse a nivel nacional y en diversos contextos.

El informe enfatiza que aunque las estrategias de desarrollo han fracasado en sus objetivos más inmediatos, como son el mejoramiento sostenible de la productividad y el incremento de ingresos, estas han logrado construir un capital social que podría liderar opciones de crecimiento más inclusivas y sostenibles. Según Escobal, existen avances palpables con respecto a lo que el territorio tenía antes, “pero está aún en proceso de construcción y consolidación. Es evidente que se está construyendo capital social y las dinámicas institucionales se han fortalecido, sin embargo, no existen aún grandes organizaciones y las dinámicas mismas al interior del territorio son heterogéneas”, añade.

Por ejemplo, los cambios en los indicadores de bienestar no fueron parejos al interior del territorio: las mejoras más importantes ocurrieron en los distritos de Acopia, Sangará y Pomacanchi, pero fueron menos notorias en Tupac Amaru, Mosocllacta y Pampamarca. Esto ha traído serios resentimientos al interior de las comunidades.



Foto: Raúl Hernández Asensio

La ganadería es uno de los ejes de la actividad productiva de Cuatro Lagunas.

Los investigadores resaltan con claridad el rol de una nueva generación de actores locales muy comprometidos e involucrados en la gestión local y comunal. Pero esto también ha dado pie a un cambio de la mentalidad: las iniciativas más colectivas tienden a ser lideradas por las personas de edad, mientras que los jóvenes están más interesados en emprender actividades individuales. Escobal sostiene que los jóvenes del territorio constantemente se preguntan qué pueden hacer ellos para salir de la pobreza: “Si bien en el territorio las iniciativas colectivas son bien recibidas y son vistas como una oportunidad de colaboración, los más jóvenes perciben esta visión colectiva como una limitación a las posibilidades de manejo individual en un área donde históricamente la gente ha sido restringida por el trabajo y la acción colectiva”.

Crecimiento inclusivo todavía muy escaso

Los mismos pobladores de Cuatro Lagunas advierten sobre el proceso de crecimiento tan diferenciado no solamente entre unas comunidades y otras, sino incluso dentro de estas mismas. El estudio encontró que el factor principal de la creciente inequidad ha sido el apogeo de la ganadería. Queda claro que esta actividad ofrece oportunidades de desarrollo tanto individuales como colectivas, pero no se encuentra al alcance de todos al requerir una inversión considerable y una capacidad de articulación a mercados e intermediarios.

En definitiva, el acceso a activos individuales ha permitido solo a algunas personas aprovechar las oportunidades generadas ya sea por la creciente demanda de productos ganaderos o por los programas de desarrollo que apuntan a esta actividad en la zona.

Pero un elemento más revelador ha sido la percepción de los pobladores con respecto a la carga medioambiental que implica la ganadería sobre los recursos naturales ya sobreexplotados en el territorio, en particular el agua.

Según las opiniones vertidas por la comunidad en los grupos focales realizados por este estudio, la ganadería ha propiciado un incremento exponencial de la demanda de agua, hasta el punto de poner en riesgo el abastecimiento de la población. Según los investigadores, de esta observación se desprende el interés de las comunidades por implementar proyectos que tengan como objetivo mejorar la gestión del recurso hídrico.

Conciencia ambiental

Es precisamente la consolidación de una conciencia ambiental al interior del territorio uno de los elementos más representativos a resaltar de esta investigación, y que se debe, en gran parte, a la crisis del ecosistema debido al anterior manejo deplorable de los recursos y la intensificación de la producción. Javier Escobal indica que en los grupos focales y entrevistas se evidenció un mayor reconocimiento de la vulnerabilidad del ecosistema de esta zona y de la importancia de la conservación de las lagunas. “Se puede ver que tanto la comunidad como las autoridades han aprendido con la experiencia y ahora son más cuidadosas. Están tratando de construir algo más sostenible con una visión

El acceso a activos individuales ha permitido solo a algunas personas aprovechar las oportunidades generadas ya sea por la creciente demanda de productos ganaderos o por los programas de desarrollo que apuntan a esta actividad en la zona.

de desarrollo desde la base y con la gente”.

Con la implementación del Presupuesto Participativo a nivel de todo el país, las municipalidades se han convertido en un actor

fundamental en la gestión local de desarrollo. De esta manera se ha restado protagonismo a los alcaldes y más bien se han abierto espacios importantes a los comités especializados y otros actores del territorio en lo que se refiere a planificación de proyectos, incluidos los que tienen que ver con manejo de recursos y medio ambiente. Si bien se trata de una iniciativa generada por el gobierno, las comunidades están aprendiendo poco a poco a aprovechar estos espacios para lograr mejoras a nivel local. “Estoy convencido de que lo ambiental es lo que más podría fortalecer el capital social en el territorio de Cuatro Lagunas. Y pienso que la gente está dispuesta. Desde lo ambiental se puede ir construyendo visiones más amplias y a la vez ganando espacios de participación”.

Construir capacidad desde la base no es asunto fácil. Son procesos de empoderamiento muy particulares y heterogéneos y, por lo tanto, toman más tiempo. Queda todavía por ver si el estilo de desarrollo más inclusivo y participativo, y que responde a necesidades concretas de la población, realmente tiene un efecto positivo en el territorio y, sobre todo, en las dinámicas de mejoramiento de ingreso, igualdad y reducción de pobreza. ◻

Adaptación al cambio climático: aprendiendo desde la experiencia

La discusión sobre cómo el mundo rural debe adaptarse al cambio climático a menudo se realiza en medio de fuertes incertidumbres sobre los sucesos futuros. Sin embargo, este debate puede ser más atinente si se mira cuál ha sido la experiencia de las comunidades para enfrentar shocks climáticos en el pasado. Ello puede constituirse en una buena guía para entender sus probables estrategias de adaptación frente a este actual fenómeno global.

Esa fue la aproximación de tres estudios del programa Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp, realizados en Michoacán (México), Jauja (Perú) y en los municipios de Castañuelas, Nagua, Villa Riva y Tamayo (República Dominicana).

Estos casos demuestran que las estrategias de adaptación se relacionan con el tipo de evento climático al que se enfrentan los hogares. Shocks extremos –como huracanes o inundaciones– conducen normalmente a acciones reactivas que, una vez superado el evento, son abandonadas para volver a estrategias de vida similares a las que se tenía antes del evento. Si el cambio climático provoca una mayor frecuencia de fenómenos de

este tipo, el desarrollo económico de los territorios se condiciona fuertemente, transformando las estrategias de adaptación reactivas en una suerte de impuesto que va en aumento.

En cambio, en los lugares donde el cambio climático genera una modificación gradual, pero sostenida de las condiciones climáticas, se tiende a acciones de diversificación que generalmente se sostienen en decisiones de más largo aliento. Las inversiones en sistemas de conducción de agua para el riego son un ejemplo.

Está claro que la inversión en bienes públicos y el desarrollo de capacidades para favorecer las estrategias de adaptación preventivas son las que más reducen la vulnerabilidad de los hogares y de los territorios. Pero en la práctica son las menos frecuentes. Por ejemplo, una barrera de contención del río mejora la capacidad de resistir las crecidas a todos los que están bajo su área de influencia, o una variedad de papa más resistente a la sequía mejora la adaptación de todos los que cultivan este producto.

Se requieren incentivos específicos para generar este tipo de estrategias de adaptación en los territorios,



Foto: Luis Hidalgo / Rimisp

Eduardo Ramírez

Investigador de Rimisp

así como políticas que aborden desde inversiones físicas hasta aquellas denominadas “suaves”, como el conocimiento de nuevas técnicas de cultivo y almacenaje, o las capacidades de planificación y de acción colectiva a nivel local, entre otras.


Hay que tener en cuenta que los grupos vulnerables tienen más dificultades para desarrollar estrategias de adaptación, dado su limitado acceso al financiamiento y a la tierra, y su menor capacidad de establecer redes dentro y fuera del territorio. Por eso es esencial implementar políticas de focalización y de apoyo dirigidas a estos grupos, centradas en el desarrollo de sus activos y capacidades.

Los casos estudiados indican que el acceso a financiamiento es esencial, independiente del país y del tipo de evento climático que se enfrenta. Sin mayor acceso a financiamiento será extraordinariamente difícil que los territorios mejoren sus capacidades y estrategias de adaptación. Esto impone un desafío al desarrollo de políticas para ampliar la cobertura y la profundidad de los sistemas de financiamiento, y considerar la vulnerabilidad al cambio climático como un criterio de focalización de dichos servicios.

Es importante también tener presente que en los territorios donde hay más redes de colaboración,

más participación de las organizaciones de base y más capacidad de los dirigentes políticos locales, los acuerdos se implementan de manera llana y se contribuye al sostenimiento de estrategias de adaptación. Por ejemplo, las inversiones en conducción de agua para regadío, o en obras de contención de los cauces de los ríos, se verifican con mayor frecuencia donde hay asociativismo de los gobiernos locales.

Así, el desarrollo de políticas que potencien las facultades de los gobiernos municipales para conformar asociaciones territoriales, aumentará las capacidades de adaptación al cambio climático en los territorios.

La experiencia demuestra que los procesos de planificación para enfrentar el cambio climático no solo deben incorporar los diferentes niveles de la administración pública, sino también a los agentes privados y de la sociedad civil. No hay que olvidar que, aun en presencia de institucionalidad formal de nivel nacional y local que se ocupa de las distintas estrategias territoriales, las organizaciones informales locales son agentes clave para dar auxilio a las familias en la emergencia y sostener los procesos de adaptación de las mismas. 

Está claro que la inversión en bienes públicos y el desarrollo de capacidades para favorecer las estrategias de adaptación preventivas son las que más reducen la vulnerabilidad de los hogares y de los territorios ante el cambio climático. Sin embargo, en la práctica, son las menos frecuentes.

Realidades rurales bajo el prisma del género

Por Ana Victoria Ochagavía
 Periodista

Una medición fidedigna de los roles, actividades y desempeño de hombres y mujeres en el territorio que habitan, más allá de los eufemismos. Este es uno de los mayores aportes de la inclusión de la perspectiva de género en los estudios de las dinámicas territoriales rurales respaldados por Rimisp en el año 2010. Con herramientas conceptuales y metodológicas destinadas a considerar este parámetro, se han pesquisado realidades antes veladas por prejuicios ideológicos e investigativos. Estudios de caso en México, El Salvador, Ecuador, Guatemala y Chile dan cuenta de ello.

“No existen dinámicas territoriales rurales exentas de dinámicas de género”. Esta es una de las conclusiones a las que llega un grupo de investigadores liderados por Susan Paulson –coordinadora del grupo de trabajo sobre género y dinámicas territoriales de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural– tras realizar cinco estudios de caso en América Latina. Observaron, por ejemplo, que los sistemas de género pueden facilitar o perjudicar dinámicas económicas, como se aprecia con el desarrollo de la industria del salmón en Chiloé (Chile), y que pueden facilitar o limitar el potencial de iniciativas gubernamentales, como se observa



Foto: Carolina Porras

Una de las particularidades del programa *Dinámicas Territoriales Rurales* durante 2010 fue la inclusión de la perspectiva de género en sus análisis.

en un caso en el territorio conformado por los municipios de Cuzamá, Huhí, Acanceh y Homún (CHAH) en Yucatán (México).

Una de las particularidades del programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) de Rimisp durante 2010 fue la inclusión de la perspectiva de género en el análisis de los roles, dinámicas institucionales, y distribución y acceso a los recursos de los grupos estudiados. Con un marco conceptual y un acercamiento metodológico acorde, los investigadores evaluaron los procesos mediante los cuales el género incide en las dinámicas de desarrollo.

Con esto pretenden cimentar el camino hacia una mejora en la calidad y especificidad de las investigaciones empíricas, en la formulación de recomendaciones para programas y políticas de desarrollo que influyen en el territorio, y también en la disminución de prejuicios ideológicos y uso de categorías inadecuadas en los procesos investigativos, que conducen a conclusiones sesgadas. Y hasta el momento los resultados han sido reveladores.

Dos casos contrastantes

Los estudios realizados por el programa DTR dan cuenta de la riqueza y profundidad, tanto empírica como teórica, que aporta la perspectiva de género. En Loja, Ecuador, un equipo conformado por Patric Hollenstein y Lorena Rodríguez, de la Universidad Andina Simón Bolívar, en Quito, y Bruno Portillo, de Lund University (Suecia), implementó una serie de instrumentos de investigación capaces de captar dimensiones de género en la evolución de dos sistemas agropecuarios del territorio.

En su estudio “Las relaciones de género y los sistemas de producción y comercialización: análisis del caso del café y del maíz duro”, determinaron que la dinámica del café se desarrolló en contextos de producción diversificada familiar, en la cual hombres y mujeres juegan roles activos y complementarios. Los nuevos mercados de café han brindado oportunidades laborales relativamente equitativas a hombres y mujeres, dados los requerimientos de mano de obra y un contexto previo donde prima una relativa flexibilidad entre los roles de género y las labores productivas. No obstante, se detectó también que dicha dinámica ha resultado en un mayor acceso a capacitación y tecnología para los hombres. Esto con la excusa de su “mayor dominio de las tareas del campo”.

En la zona de producción maicera, en cambio, la marcada división del trabajo por género, en que la actividad agrícola es considerada casi exclusivamente masculina según las prácticas locales, ha facilitado una dinámica de monocultivo de maíz comercial altamente expansiva, pero de baja inclusión y, últimamente, de poca sostenibilidad. Recientes iniciativas en esta zona hacia una producción más diversificada y sostenible involucran a mujeres y hombres.

Limitantes a las políticas...

En México, en tanto, el estudio “Género y participación: los consejos de desarrollo sustentable. CHAH, Yucatán”, llevado a cabo por Leticia Guerrero, de la Universidad Autónoma de Yucatán, y Rafael Vaisman, de Lund University, observa cómo el



Foto: Pedro Quiel

En muchos lugares, como en esta imagen de Honduras, las mujeres no solo ayudan en la recolección del grano en los cafetales, sino también en la selección de los granos cosechados, en el despulpado, en el lavado y secado.

sistema de género puede limitar el potencial de políticas gubernamentales. En este país se han impulsado cambios legislativos significativos para incentivar el desarrollo sostenible de las áreas rurales, con políticas que van desde requisitos de género en las listas electorales hasta la conformación y financiamiento de Consejos de Desarrollo Rural Sostenible (CDRS).

En el territorio CHAH, los investigadores evidenciaron que el sistema de género dominante influye marcadamente en la instalación, funcionamiento y acción de los CDRS, debido a prácticas y costumbres locales —como las redes de lealtad y favores sociopolíticos entre hombres— que operan excluyendo o marginando la participación política de las mujeres, los ancianos, los jóvenes y los residentes Maya. Los efectos son muy claros: al analizar una lista de proyectos iniciados por los consejos en los últimos años, se ve que casi todos benefician más directamente a hombres adultos.

Visualizar los verdaderos roles

En El Salvador, el estudio realizado en la ribera norte del humedal Cerrón Grande, con Ileana Gómez (PRISMA) y Maritza Florian (Lund University) a la cabeza, se planteó analizar los medios de vida del territorio desde la perspectiva de género y usar estos resultados para apoyar el discurso —también de género— de las coaliciones de actores locales, con el fin de promover cambios positivos en las dinámicas territoriales.

A través de talleres de medios de vida e instrumentos como los calendarios y planes diarios de producción y reproducción, el equipo demostró que incorporar actividades secundarias y reproductivas, tanto de hombres como de mujeres, facilita la visualización de sus verdaderos roles. De este modo, es posible no solo generar acciones inclusivas para las mujeres, sino

tomar conciencia de la dimensión de género en el territorio, considerando las diversas actividades que realizan mujeres y hombres, y que muchas veces no son incluidas en los estudios económicos ni apoyadas por las políticas institucionales.

Por ejemplo, los participantes de un taller del proyecto concordaron que las funciones relacionadas con la actividad pesquera –tales como pesca, venta, procesamiento de pescado, y reparación de aperos y equipos– son desarrolladas tanto por hombres como por mujeres, si bien los métodos de pesca percibidos como de mayor peligro (como el arponeo) son llevados a cabo en su mayoría por hombres. No obstante, la participación ecuánime de hombres y mujeres en la pesca no se refleja en los datos del censo de 2007, donde del 3,3% de la población económicamente activa que se dedica a la pesca, el 95.5% son hombres y el resto son mujeres. La investigación de medios de vida reveló que el censo tampoco representa las actividades pesqueras de la mayor parte de los hombres, debido a que frecuentemente son consideradas como una labor “secundaria”, mientras el censo sólo registra la actividad económica “principal” de cada residente.

El estudio realizado por Vicki Peláez, de la Universidad Rafael Landívar de Guatemala, y Carina Emanuelsson, de Lund University, destaca que en la cuenca Ostúa-Güija –constituida por los municipios Santa Catarina Mita, Asunción Mita, El Progreso y Monjas–, los grandes agricultores y comerciantes son hombres, razón por la cual son ellos quienes tienen el mayor acceso a los capitales de desarrollo. Aunque las mujeres y los jóvenes están muy involucrados en las actividades

económicas, no gozan de reconocimiento en el discurso local ni en estudios de desarrollo convencionales, y no obtienen los mismos beneficios en cuanto a acceso y uso de los diferentes capitales, entre ellos el crédito. Las actividades en torno a la elaboración del calzado en Santa Catarina Mita ilustra esta situación (**ver recuadro**).

Chiloé: una mirada de género al auge salmonero

“Los calificativos típicos para describir a las mujeres dentro de la industria del salmón en Chiloé, en la zona austral de Chile, son sensibles, productivas, eficientes, dedicadas, responsables, rigurosas, meticulosas y ágiles. Las tareas que se les asignan son sacar las espinas y realizar el control de calidad, pues se considera que ellas tienen manos delicadas, habilidades de motricidad fina y atención a los detalles. Estas cualidades son valoradas por los gerentes, ya que se traducen potencialmente en una mayor productividad y ganancias. Los trabajadores varones tienden a ser vistos como fuertes, torpes, brutos, con mayor tendencia al alcoholismo y a la impuntualidad, pero con mayor capacidad para asumir cargos de riesgo, operación de maquinarias o supervisión. Cuando se les preguntó por qué las mujeres no trabajan también en estas ocupaciones, un ex asistente de planta respondió *porque no tienen los cursos técnicos, o porque no es la práctica*”. (Entrevista personal, 24 de agosto de 2010).

El testimonio anterior, que forma parte de la investigación “Dinámicas de sistemas de género en Chiloé Central, o la

Simple “ayudantes”

En los últimos años, la incorporación de mujeres a la producción y comercialización de calzado en Santa Catarina Mita (Guatemala) ha aumentado notoriamente, debido a la tendencia que hay entre los trabajadores del rubro de llevarse el trabajo del taller a la propia casa. En muchos hogares, las mujeres colaboran con sus esposos e hijos en la confección del calzado, además de realizar las labores del hogar. Dicha colaboración, sin embargo, suele darse de manera informal en el rol de “ayudante” y, por lo tanto, no se reconoce su verdadera importancia económica ni se remunera como corresponde.

La investigación de este caso con atención a la dimensión de género pone sobre el tapete las repercusiones de la incorporación de actores convencionalmente no tenidos en cuenta en la economía, como mujeres y niños. Pues, a pesar de que una mujer que aprende el oficio del calzado —una actividad culturalmente asociada a los hombres— genera admiración en su entorno e incrementa su capital sociocultural, además de su aporte económico al hogar, muchas veces ella no recibe remuneración directa y su labor no está considerada en las estadísticas económicas, ni en las políticas y programas de desarrollo.

El estudio pesquiza cómo, con este conocimiento del trabajo realizado por todos los actores en el territorio, una mayor cantidad de habitantes podría empoderarse social y económicamente, contribuyendo así al desarrollo local. Que esto suceda concretamente, dependerá de diferentes factores, como la organización de instituciones formales e informales del territorio, apoyo a los movimientos que buscan cambiar la división sexual y valoración del trabajo, y políticas estatales que promuevan el mejoramiento de las condiciones laborales y de vida de la población rural.

cuadratura de los ciclos” —de Julie Macé, de Rimisp, y Teresa Bornschlegl, de Lund University—, muestra hasta qué punto las mujeres en Chiloé han sido incorporadas en puestos catalogados como “femeninos”, donde el discurso dominante valoriza capacidades que, en la práctica, son económicamente subvaloradas, como lo demuestran sus bajos salarios, equivalentes a cualquier trabajo no calificado.

Durante las últimas dos décadas, con la consolidación de la industria salmonera, el archipiélago de Chiloé ha vivido una transformación radical de su economía. La pesca artesanal y las actividades agropecuarias, antes primordiales en la

zona, se vieron desplazadas ante la llegada de esta nueva industria que comenzó a fraguar su desarrollo a inicios de los 80, ofreciendo mejores condiciones salariales y un desarrollo económico acelerado. Según el estudio, el sistema de género prevalente ha sido un factor determinante en la transformación productiva de Chiloé y un facilitador del radical crecimiento de la industria salmonera.

Esto se vincula con el hecho de que —previo al auge salmonero— una agricultura y pesca limitada y la ausencia de actividad industrial dieron lugar a la migración temporal masculina, que se convirtió en el único camino para obtener mayores ingresos monetarios.

Al término de la cosecha de las papas –en noviembre– los hombres solían abandonar el archipiélago, dirigiéndose hacia la Patagonia para trabajar como esquiladores, o bien al norte del país, donde conseguían algún trabajo en minas o salitreras. Esto llevó a las mujeres a asumir un rol preponderante ya no solo en las actividades del hogar –como educación de los hijos, cuidados de los animales y el huerto; cocinar, limpiar y recolectar algas y mariscos; hilar, tejer y hacer trabajos artesanales con lana– sino también en aquellas antes asumidas por los hombres de la casa, como cortar leña, pasar el arado, sembrar y cosechar. No obstante el esfuerzo, ninguna de estas actividades era remunerada en términos monetarios. Las propias mujeres, escudadas en lo que se ha identificado como un “matriarcado machista”, invisibilizaban su doble rol, considerándolo una obligación más en ausencia de sus hombres.


Dichas mujeres no eran débiles. Muy por el contrario, eran fuertes y tenían, al interior del hogar, una voz y una opinión decisiva, aunque la palabra final la tuviera siempre el “jefe de hogar”, cuando este se encontraba en el territorio. Sin embargo, asumían los roles tradicionales femeninos como los únicos válidos socialmente y seguían dependiendo del dinero que sus hombres traían del exterior. También educaban a sus hijos en un esquema caracterizado por una práctica en que las mujeres realizan las actividades identificadas como masculinas y las simbólicamente femeninas, en tensión con un discurso que

El sistema de género prevalente ha sido un factor determinante en la transformación productiva de Chiloé y un facilitador del radical crecimiento de la industria salmonera en la zona.

pretendía representar una división absoluta entre las actividades y funciones entre hombres y mujeres.

Con la industria salmonera ya instalada en el territorio, este

“matriarcado machista” persistió e hizo prevalecer sus normas como institución. En la práctica, los ingresos monetarios han sido atractivos tanto para hombres como para mujeres, y los dos grupos respondieron a oportunidades de trabajo desde los inicios de la industria en la zona, adaptándose a los rigores del empleo industrial. Aunque entre los entrevistados no se percibe ninguna barrera generalizada para ingresar en la faena del salmón, sí se observa una fuerte división del trabajo que muestra –dentro de una gama de actividades nuevas para todos los residentes– la tendencia a situar a las mujeres en las labores identificadas como más “delicadas” (como desescamado, limpieza y fileteado del salmón), faenas que tienen un salario inferior a las labores asignadas a los hombres. Asimismo, son ellos los que –de algún modo avalados aún por las mujeres de la comunidad–, son contratados para los cargos de mayor autoridad, como supervisores o gerentes de planta.

Este es un ejemplo elocuente de las dinámicas de género que las nuevas herramientas metodológicas y conceptuales han ayudado a pesquisar, y a través de las cuales se pretende poner en evidencia las diferencias de oportunidades y generar cambios concretos en la distribución de roles y capitales. 

El reposicionamiento de los sistemas de extensión rural: requisito para innovar

Dos encuentros sobre sistemas de extensión rural se realizaron en Santiago de Chile a fines de 2010. Uno, que reunió a especialistas y líderes de organizaciones de productores de América Latina, y otro que convocó a una diversidad de instituciones y organizaciones de todo el mundo. ¿Por qué renace el interés en un tema como la extensión, que en los últimos años no era prioridad para el sector rural; como sí lo eran la innovación, los encadenamientos productivos y el manejo de los recursos naturales?

Entenderemos la extensión como los sistemas que deben facilitar el acceso al conocimiento, información y tecnologías a agricultores y sus familias, sus organizaciones y otros actores del mercado, junto con contribuir a la interacción con contrapartes en investigación, educación, agronegocios y otras instituciones relevantes, y asesorarlos en el desarrollo de sus propias habilidades y destrezas técnicas, organizacionales y de gestión. La extensión se concibe entonces como un elemento articulador que genera cambios que benefician a una buena parte de la población.

En la actualidad es de gran relevancia identificar a la diversidad de usuarios de los sistemas de extensión, como también comprender la creciente complejidad de demanda de asesoramiento del mundo rural que no se restringe a lo productivo-agrícola, y que debe abordar el conjunto de la estrategia de generación de ingresos de la familia rural. De este modo, la reforma de la extensión debe comprender un amplio rango de actores y reconocerse como parte de un sistema de innovación.

El exigente radio de acción de la extensión rural, hace cada vez más evidente que los profundos cambios que se han producido en la sociedad rural no están siendo adecuadamente comprendidos por las instituciones, las que no están colaborando con el desarrollo de las capacidades de las personas y organizaciones locales de la mejor forma. La pluriactividad, la masificación del uso de nuevas tecnologías, las alianzas productivas entre pequeños productores y empresas procesadoras, la mayor sofisticación de las tecnologías de producción y la necesidad de manejar eficientemente los recursos naturales, son todos temas que requieren de sistemas



Foto: Luis Hidalgo / Rimisp

Francisco Aguirre

Investigador de Rimisp


de extensión modernos, capaces de entender y transmitir los conocimientos y capacidades.

En las principales instituciones del mundo existe una fuerte crítica hacia la forma en que se han organizado los sistemas de extensión. La privatización generalizada de los sistemas no da las respuestas que se requieren. En los países en desarrollo, no se han generado los mecanismos adecuados para construir y operar sistemas desde la demanda, donde los productores y sus organizaciones tengan las capacidades para influir y exigir programas de extensión según sus necesidades, y así disponer del instrumental y el financiamiento para evaluar la calidad de los servicios que se les entregan.

Hoy el mundo rural tiene una relación compleja con los mercados; los productos y servicios son más sofisticados y los consumidores son particularmente exigentes. Las necesidades de información, capacitación y negociación de los productores y sus organizaciones, requiere de las mejores instituciones y personas que prestan los servicios de extensión. Esto se relaciona con cambios sustantivos en la formación universitaria y

técnica, la que actualmente evidencia una debilidad importante en el tema.

Sin embargo, hay numerosos casos en diversos países de experiencias exitosas que podrían potencialmente transformarse en modelos a replicar. Estas “islas de éxito” pueden ser aprovechadas si son adecuadamente sistematizadas y se integran en una discusión para incidir en las políticas públicas, lo que requiere de un liderazgo efectivo que sea no solamente capaz de conducir un proceso de reflexión sobre el tema, sino también levantar propuestas de política, establecer redes internacionales de aprendizaje, proponer sistemas de desarrollo de capacidades, de seguimiento y evaluación, y financiamiento.

Un proceso exitoso de reposicionamiento de la extensión como parte de un dinámico proceso de innovación en los territorios, pasa necesariamente por la articulación de actores tanto institucionales como de organizaciones de productores, centros de investigación y empresas. Sólo un proyecto común servirá para fortalecer las capacidades necesarias. 

Un proceso exitoso de reposicionamiento de la extensión como parte de un dinámico proceso de innovación en los territorios, pasa necesariamente por la articulación de actores tanto institucionales como de organizaciones de productores, centros de investigación y empresas.

El enfoque territorial en las políticas rurales: Fructífero intercambio entre Europa y América Latina

Por Virginia Soto-Aguilar
 Periodista

Bajo el entendido de que hoy en día mirar a los territorios significa precisamente lo opuesto de establecer fronteras o encerrarse en sí mismos, expertos de Europa y América Latina analizaron sus respectivos desafíos en el mundo rural para identificar puntos de encuentro. Todo ello con el fin de sentar las bases para una colaboración más sistemática, entre pares, para fortalecer y renovar los enfoques y las buenas prácticas de desarrollo territorial.

En el marco de las iniciativas de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico (OCDE), un nuevo paradigma rural se plantea hoy para Europa. Según lo define la OCDE, “su principal característica es que se enfoca en lugares más que en sectores y pone énfasis en las inversiones más que en los subsidios”. En este marco, la OCDE ha establecido los temas prioritarios del quinquenio siguiente: crisis financiera, cambio climático, innovación, bienes públicos, gobernanza y financiamiento público.

América Latina, por su parte, también busca innovar en sus políticas rurales, al constatar limitaciones de las viejas estrategias de desarrollo rural, persistencia de la pobreza y desigualdad, cambios en las sociedades



Foto: Annibale Ferrini

Las discusiones sobre desarrollo rural en Europa y América Latina plantean con creciente énfasis la necesidad de asumir un enfoque territorial que apunte a un desarrollo económico con equidad.

rurales y en el papel de los gobiernos locales, así como nuevas demandas y objetivos de la sociedad.

En ambos casos, las discusiones sobre desarrollo rural plantean con creciente énfasis la necesidad de asumir un enfoque territorial que apunte a un desarrollo económico con equidad. Así se pudo observar en la conferencia “[La visión territorial en las políticas agrícolas y rurales. Un intercambio internacional](#)”, que realizaron el 4 y 5 de noviembre de 2010 en Roma (Italia) [Rimisp](#) – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural¹ y el Istituto Nazionale per l’Economia Agraria (INEA), con el objetivo de reflexionar sobre las realidades europea y latinoamericana.

Ante más de 200 asistentes, una veintena de investigadores expusieron sobre aspectos como el rezago de muchos territorios rurales en las dinámicas nacionales; la innovación como condición de competitividad; los desafíos de gobernanza y participación; la diversidad como fuente de proyección del desarrollo; la necesidad de lograr coherencia entre políticas sectoriales y locales; el fortalecimiento de los vínculos y la coordinación entre el gobierno central y los gobiernos subnacionales; y la búsqueda de la reducción de las desigualdades y del involucramiento de actores marginados, en particular, las mujeres y los jóvenes.

Puntos de encuentro

En la conferencia se discutieron aquellos puntos de encuentro que existen y/o podrían existir entre las visiones territoriales y las políticas rurales de ambas regiones. Haciendo una síntesis de la conferencia, Francesco Mantino, investigador de INEA, señala: “Una característica en común es que las relaciones entre políticas de desarrollo rural, políticas de desarrollo regional y políticas sociales se presentan como un problema irresuelto. Se necesita transformar a los tres grupos de políticas en herramientas interconectadas e integradas de diseño y acción de gobernanza. Por otra parte, falta coordinación entre los diferentes actores involucrados en los procesos de diseño e implementación de la gobernanza. Además, se necesita mejorar la capacidad de focalizar las políticas en un tema específico, como, por ejemplo, la desigualdad, y es necesario ampliar y fortalecer la capacidad institucional”.

Por su parte, María Fonte, docente e investigadora de la Università di Napoli Federico II (Italia), explica que existen tres elementos comunes para todas las visiones territoriales, que deben ser considerados al momento de desarrollar políticas agrícolas y rurales: “Siempre hay que tener en cuenta las especificidades de cada lugar, es decir, sus características naturales, sociales, culturales. También es necesario tener una mirada ‘desde abajo’, que considere

¹A través de su proyecto de [Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural](#), que cuenta con el apoyo de Fundación Ford.



Foto: Annibale Ferrini

El diseño de políticas agrícolas y rurales debe tomar en cuenta las especificidades naturales, sociales y culturales de cada lugar, y considerar la visión de la gente que vive en el territorio.

la visión y la opinión de la gente y de los diferentes grupos sociales que viven en un territorio. Y, en tercer lugar, se requiere de una visión incluyente, que involucre en el proceso de desarrollo no solo los principales intereses del territorio, sino sobre todo los intereses de las personas y las zonas más pobres y marginadas”.

Adicionalmente, Fonte destaca una enseñanza central tanto para Europa como para América Latina. “Las políticas de mayor éxito no son las que financian grandes proyectos, sino las que rompen las coaliciones de poder local y movilizan en los territorios a los actores antes excluidos. Si bien no hay un territorio que pueda servir de ejemplo en todo, hay ‘buenas prácticas’ que favorecen la colaboración entre actores públicos y privados, o buscan el modo de valorar los productos, los recursos y el conocimiento local. Hay que resaltar también que las políticas territoriales no se elaboran solo a nivel local, sino gracias a una fructífera interacción entre niveles diferentes”.

Elena Saraceno, experta en desarrollo rural, destacó en base a la experiencia europea las diferencias entre la definición *sectorial-agrícola* del desarrollo rural –que, en su opinión, conduce a políticas con un impacto progresivamente más reducido sobre los actores económicos y no resuelve los problemas de sostenibilidad económica y social–, y la perspectiva *territorial y local*, orientada a la diversificación del “mix” productivo de las áreas rurales, que favorecería un desarrollo menos dependiente de los subsidios y un mayor dinamismo en el mediano y largo plazo (ver columna de opinión de E. Saraceno en esta edición). Esta última opción es la encarnada por el programa LEADER, que ha sido considerado exitoso tanto por beneficiarios como por evaluadores. Esto, en su opinión, puede servirle a América Latina como una referencia para comprender las opciones que se pueden utilizar en la promoción de las áreas rurales. (Ver también entrevista a Saraceno [AQUÍ](#)).

También diferencias...

En cuanto a las diferencias entre Europa y América Latina, Mantino indica que Europa ha implementado en el curso de 15 años políticas de desarrollo rural con un lenguaje y reglas comunes. Además, cuenta con una estructura de gobernanza muy compleja con varios actores involucrados, por lo menos en cuatro niveles: Unión Europea, estado nacional, regiones y entes locales (provincias y municipios). “Mientras tanto, en América Latina la estructura es más simple, y no hay muchos actores entre el Estado y las comunidades locales. En América Latina, como en otros países del mundo, el abordaje territorial del desarrollo rural no tiene una base de actuación codificada y compartida”, agrega.

Por su parte, refiriéndose a las iniciativas de desarrollo rural en base a la diversidad cultural y biológica, Maria Fonte indicó que la gestión de esta diversidad requiere la movilización de los actores locales, su involucramiento en la identificación de los recursos locales y en los procesos de decisión desde las primeras fases de definición de los programas. “En este sentido, las presentaciones de [Trivelli](#) y [Calvo](#) han destacado cómo muchas iniciativas en países en vías de desarrollo hay efectivamente una participación de los actores locales en los procesos de decisión a nivel territorial en una situación que aparece más fluida, menos institucionalizada, que aquella de la Unión Europea”, indicó.

Descentralización y enfoque territorial

Otro tema que surge en este debate es el de la descentralización y cómo esta puede favorecer el enfoque territorial para el desarrollo

de las áreas rurales. “Por mucho tiempo, la descentralización ha sido la estrategia adoptada por varios países de la Unión Europea, con éxitos y fracasos. Ahora la tendencia es regresar a formas de gobernanza más centralizadas”, dice Mantino.

Por su parte, Claudia Serrano, Directora Ejecutiva de Rimisp, señaló que en América Latina hay procesos en curso que apuntan a la descentralización, y que se consideran cruciales para abordar las desigualdades territoriales y para optimizar las capacidades y activos locales. En su opinión, la descentralización es fundamental para la política de desarrollo de territorios rurales y abordar asuntos redistributivos, ambientales y étnicos.

Pero indica que existen falencias en estos esfuerzos, dado el bajo nivel de recursos transferidos y la poca autonomía financiera que aún tienen los gobiernos regionales. Por otra parte, Serrano explica que las municipalidades de América Latina comparten con los administradores intermedios y el gobierno nacional la administración de muchos de los servicios públicos, lo que genera problemas de coordinación y gobernanza inter e intra niveles. Por esta misma razón, el papel de los gobiernos intermedios es insustituible para generar desarrollo territorial con inclusión social.

Valorizando el capital humano

Un elemento transversal de prácticamente todas las intervenciones de la conferencia fue el del capital humano y social. En sus conclusiones sobre el evento, la investigadora

Claudia Ranaboldo, de Rimisp, señala que hay muchos actores locales que constituyen las fibras esenciales del desarrollo y que, a menudo, se sienten aislados en sus territorios. De ahí el desafío de trabajar con los actores locales más innovadores y estratégicos, para hacerles sentir parte de una red que es mucho

más grande que ellos, donde puedan compartir problemas y encontrar soluciones comunes. Con el fin de potenciar los contactos y los aprendizajes cruzados desde los territorios, surgieron de la conferencia varias iniciativas concretas que se resumen en el recuadro 1.

Colaboración intercontinental

Uno de los objetivos de la conferencia fue establecer las bases para proyectar un conjunto de futuras colaboraciones entre actores institucionales, redes y organizaciones internacionales (como las agencias de Naciones Unidas FAO, IFAD, ONU Mujeres y la OCDE, que han demostrado su interés en participar), en especial entre Europa y América Latina, en torno al desarrollo de conceptos y experiencias de enfoque territorial.

De la conferencia surgió un llamado a establecer conexiones entre "territorios que funcionan", es decir, con resultados para mostrar, con gestiones públicas y empresas comprometidas, con iniciativas que han permitido la capitalización de los activos locales, impulsado fuertemente por sus actores locales. Entre las posibles iniciativas de colaboración que se proyectan en esta línea están:

- La organización de una ruta de aprendizaje

intercontinental (con la Corporación Regional PROCASUR) entre territorios escogidos de América Latina y de la cuenca sur del Mediterráneo con participantes de varias regiones del mundo.

- La realización de laboratorios territoriales, una especie de escuelas de verano que permitan combinar el saber hacer con el saber transmitir y el saber aprender, poniendo "en vitrina" un territorio a la luz de actores de otros.
- La creación de fondos concursables para pasantías de jóvenes en distintos territorios.

Por otra parte, con miras a construir una agenda convergente de temas prioritarios y relevantes para el desarrollo territorial en Europa y América Latina, se plantea acercar las redes involucradas en la conceptualización y ejecución del enfoque territorial, a través de:

- Una plataforma virtual que permita el diálogo a distancia y en distintos idiomas.

Esto ya está operando con la reciente creación del blog Diversidad Biocultural y Territorio, un espacio abierto que cuenta ya con 400 miembros inscritos y en el que se pueden intercambiar informaciones y documentos multimedia, no sólo para dar seguimiento a los trabajos de la conferencia, sino también para debatir temas y proponer iniciativas.

(Ver <http://diversidadbioculturalyterritorio.wordpress.com/>).

- Un encuentro de actores y redes territoriales que promueven el desarrollo territorial sustentable, a realizarse en Brasil hacia fines del 2011.
- Una publicación con las ponencias presentadas en la Conferencia que será presentada en un volumen de las series oficiales del OCDE.

Más información sobre la conferencia en el dossier de resumen [AQUÍ](#).


Roberto Haudry, Gerente de Operaciones de la División de América Latina y el Caribe de FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola), destaca la necesidad de prestar mayor atención a lo que los talentos locales proponen: “Hay una enorme cantidad de jóvenes entusiastas que en este momento no encuentran salida, y un montón de personas mayores que son obligadas a salir del mercado, de la producción de ideas y de conocimientos, porque se deben jubilar. En esos saberes, en esos talentos, hay toda la fuerza necesaria para encontrar soluciones para el campo europeo. Por eso, si los recursos financieros se pueden dirigir a cofinanciar las iniciativas de estas plataformas en los territorios, yo creo que tendrían resultados notables en sus políticas públicas y con un nivel de satisfacción ciudadana más alta y, por lo tanto, mayor respaldo a la clase política”.

Haudry también da importancia a la creación de alianzas y al trabajo conjunto: “En las sesiones en las que participé en el encuentro de Roma, vi que hay un conjunto de instituciones y de personas que venimos trabajando en el mismo sentido, pero que nos conocíamos poco. Podríamos aumentar la eficiencia de lo que estamos haciendo si lo hiciéramos juntos, sobreponiendo nuestros mapas y complementando nuestros programas. Creo que podríamos dar un mejor servicio a los actores de los territorios si nos pusiéramos a trabajar más de cerca”. (Para profundizar, ver entrevista a R. Haudry [AQUÍ](#))

Desafíos futuros

Según Francesco Mantino, la conferencia ha acentuado la necesidad de aclarar y profundizar el significado de lo que es el abordaje territorial. Se trata de desarrollar un lenguaje común y de implementar una estrategia de comunicación direccionada a las instituciones, así como a todos los actores involucrados en la gobernanza y a los beneficiarios de sus procesos. Esta es una de las tareas de la Red de Redes que se quiere impulsar entre Europa y América Latina para promover políticas de desarrollo rural enfocadas en el abordaje territorial en territorios en los cuales sea la mejor estrategia a aplicarse.

Por otra parte, Mantino destaca que la inclusión social tiene que ser una prioridad del enfoque territorial en el desarrollo rural. “¿En qué manera es posible promoverla en los procesos de diseño e implementación de las políticas de desarrollo rural? Se necesita articular de forma más eficiente y efectiva el concepto de partenariado, no solamente público-privado”, sostiene.

Daniela Storti, de INEA, recalcó también que es necesario dirigir mejor los recursos disponibles hacia territorios más necesitados. Por otra parte, señaló que en la Unión Europea, en la temprana etapa de implementación de una política común para las áreas rurales, así como hoy en muchos países en desarrollo, ha habido una tendencia a percibir el espacio rural como un espacio marginal indiferenciado. “Es necesario establecer políticas específicas para diferentes tipologías de áreas rurales. El intercambio de experiencias y el análisis comparativo puede ayudar a identificar diferentes dinámicas de áreas rurales y a mejorar el diseño de las políticas”, sostuvo. 

Europa y el enfoque territorial para la diversificación rural

La experiencia de las políticas de la Unión Europea de desarrollo rural, así como el análisis de las principales transformaciones que han caracterizado sus áreas rurales en las últimas décadas, pueden ser útiles para América Latina, no tanto como un ejemplo para imitar (ya hubo demasiados fracasos por este camino), sino como referencia para comprender las opciones que se pueden utilizar en la promoción de las áreas rurales.

Esta experiencia demuestra claramente que el insistir en una definición sectorial agrícola del desarrollo rural –como ocurrió durante los años 70 y hasta fines de los 80– conduce a políticas que tienen un impacto progresivamente más reducido sobre los actores económicos y no resuelven los problemas de sostenibilidad económica y social de las áreas rurales en el mediano y largo plazo. En contraste, una perspectiva territorial y local, orientada a la diversificación del “mix” productivo de las áreas rurales –como la que primó en los 90–, tiene más probabilidades de crear las condiciones para un desarrollo menos dependiente de los subsidios y un mayor dinamismo en el mediano y largo plazo.

Como se ha visto en varios países europeos, las políticas rurales que mantienen una perspectiva territorial han dado buenos resultados en las iniciativas de desarrollo local y con un costo relativamente modesto. Se trata de un método para definir los programas, más que una indicación sobre las medidas a realizar. El objetivo de la diversificación se alcanza con la participación de los grupos locales que definen los contenidos del programa con un enfoque multisectorial e integrado.

En este marco, el enfoque experimentado con el programa LEADER para promover iniciativas de desarrollo rural, ha estimulado las inversiones inmateriales con relación a las más tradicionales inversiones en infraestructuras y maquinarias. La participación de los actores locales en la definición de una estrategia y un proyecto, la búsqueda de experiencias externas que puedan ser tomadas como ejemplo y adaptadas al contexto local, la valorización de las producciones de pequeña escala y la utilización de la organización familiar del trabajo heredada de la empresa campesina para actividades en otros sectores, son buenos ejemplos de la importancia que ha tenido la



Foto: Gentileza E. Saraceno

Elena Saraceno


Experta en desarrollo rural,
European Network for Rural
Development

movilización de recursos inmateriales para poner en marcha o acompañar un desarrollo endógeno. La evaluación de estos programas ha puesto en evidencia un impacto significativo (mayor que el de otros programas) en la generación de empleo y de nuevas iniciativas empresariales.

Esto nos indica que la modernización a través de la búsqueda de economías de escala no es la única vía posible. Su presencia en ciertas empresas o sectores no reduce la importancia de apuntar también a obtener algunas ventajas a partir de las economías de diversificación que pueden dar muy buenos resultados en zonas de baja densidad demográfica. Ambos tipos de crecimiento no son alternativos.

No podemos desconocer que en la experiencia europea ha habido relaciones conflictivas entre políticas agrícolas y políticas rurales, por la cantidad de medios tradicionalmente destinados a la agricultura. En los países latinoamericanos la situación parece más equilibrada y esto podría contribuir a una mejor complementariedad entre los dos tipos de políticas. Desde una perspectiva territorial, la presencia de una estructura de

explotaciones bien articuladas, con empresas pequeñas y pluriactivas, medianas y grandes, con seguridad de tenencia, debe ser considerada como un factor positivo para el desarrollo rural.

La idea inicial de la Política Agrícola Común (PAC) en Europa de contribuir a la creación de una estructura de explotaciones familiares profesionales de origen campesino, inicialmente alcanzado, hoy ya no es suficiente para resolver los problemas de renta de los empresarios agrícolas, aun con subsidios. Por suerte la realidad ha sido mucho más variada e imaginativa de lo que las políticas presumían. El segmento de las pequeñas empresas campesinas con su organización familiar ha demostrado ser un factor clave para el desarrollo rural territorial y diversificado. No se trata de ver las políticas para este grupo como una forma de asistencia social mientras se espera que el desarrollo industrial urbano logre emplear y atraer sus recursos humanos. Por el contrario, se trata de estimular y acompañar su evolución, para que se vuelva uno de los motores del desarrollo rural endógeno. 

En Europa, el segmento de las pequeñas empresas campesinas con su organización familiar ha demostrado ser un factor clave para el desarrollo rural territorial y diversificado.

Programa DTR

Documento N°63:

Dinámicas de sistemas de género en Chiloé central, o la cuadratura de los ciclos

Macé, J. C. y Bornschlegl, T.

Esta publicación entrega un completo panorama del desarrollo de Chiloé en los últimos 20 años, utilizando una perspectiva de género, de contribuir a un análisis más preciso y exhaustivo de los roles de diversos actores, cambios institucionales (formales e informales), y la distribución y acceso a los recursos (activos socioeconómicos, medioambientales y basados en el conocimiento) en las dinámicas de desarrollo de este archipiélago chileno. Se plantea que una comprensión más profunda de las transformaciones socioeconómicas más recientes en Chiloé, facilitará la formulación de recomendaciones más eficaces para las políticas de desarrollo y los programas que influyen el territorio. Además de examinar los impactos diferenciados del desarrollo en hombres y mujeres, indaga sobre cómo el género ha condicionado y determinado las dinámicas territoriales, tales como las ligadas a la industria del salmón. Ver documento [AQUÍ](#).

Pronto...

En los próximos meses se publicarán alrededor de 30 informes concluidos a fines de 2010 en el marco del programa Dinámicas Territoriales Rurales.

Publicaciones del proyecto Desarrollo Territorial Rural con Identidad Cultural

Documentos

Arqueología, museos y desarrollo territorial rural en la costa norte de Perú

Raúl Hernández Asensio. Rimisp. 2010.

Estudiando cuatro localidades de las regiones de La Libertad y Lambayeque, en Perú, todas ellas asociadas a un monumento prehispánico de primer nivel, se analiza aquí en qué medida la puesta en valor de estos monumentos puede convertirse en catalizador de procesos locales de desarrollo territorial. Ver [AQUÍ](#).

Manual Mapa Interactivo y Colaborativo de Emprendimientos con Identidad Cultural en el Valle Sur- Ocongate

Rafael Nova. Rimisp. 2010.

La publicación detalla la metodología de implementación de este mapa interactivo desarrollado en Valle Sur - Ocongate (Cusco) y las lecciones aprendidas. Ver [AQUÍ](#).

Dossiers electrónicos

Constituidos como un formato para dar cuenta de eventos realizados poniendo todo el material al alcance público (antecedentes, presentaciones, programa, actividades anexas, noticias, imágenes y videos, entre otros), se presentan dos nuevos dossiers electrónicos:

- Conferencia Internacional “La visión territorial en las políticas agrícolas y rurales. Un intercambio internacional”. Ver [AQUÍ](#).
- LABTER Zona Costera Santa Catarina Brasil, 2010. Ver [AQUÍ](#).

Comité Editorial:

Julio Berdegué
Manuel Chiriboga
Eduardo Ramírez
Claudia Ranaboldo
Alexander Schejtman

Editora:

Sofía Töre

Equipo Coordinador:

Mónica Maureira
Carolina Porras
Diego Reinoso

Periodistas:

Rosamelia Andrade
Ana Victoria Ochagavía
Álvaro Quijada
Virginia Soto-Aguilar
Sofía Töre

Diseño y Arte:

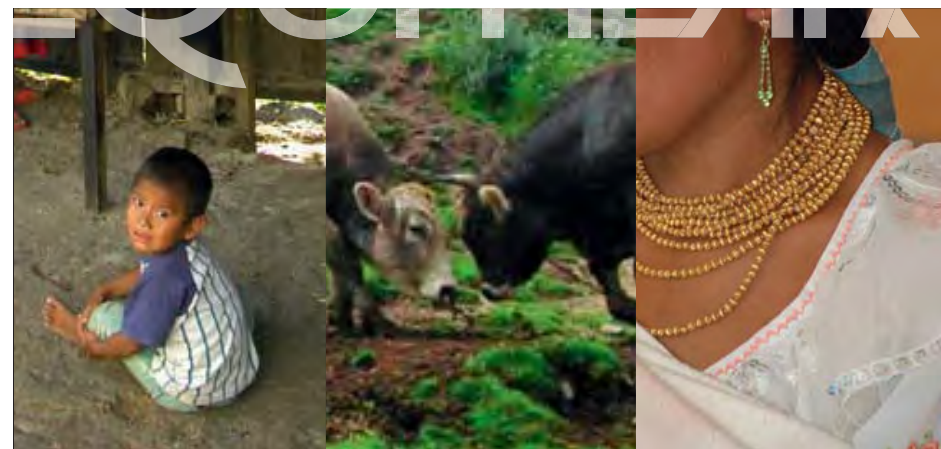
María Eugenia Báez

Fotografía Portada:

Raúl Hernández Asensio



equitierra@rimisp.org



www.rimisp.org/equitierra



Equitierra es una revista producida por el Área Dinámicas Territoriales Rurales de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. Esta publicación está auspiciada por la Fundación Ford (www.fordfound.org) y el Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (www.idrc.ca)



EQUITIERRA

No. 8

REVISTA RURAL LATINOAMERICANA

ENERO 2011

Una publicación de Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

www.rimisp.org/equitierra