RIMISP
Centro Latinoamericano
para el Desarrollo Rural

SERIE POLÍTICAS PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL
Septiembre 2011



PROPOSICIONES PARA EL DESARROLLO TERRITORIAL

Julio A. Berdegué, Pablo Ospina, Arilson Favareto, Francisco Aguirre, Manuel Chiriboga, Javier Escobal, Ignacia Fernández, Ileana Gómez, Félix Modrego, Eduardo Ramírez, Helle Munk Ravnborg, Alexander Schejtman y Carolina Trivelli.

El programa Dinámicas Territoriales Rurales[1] ha convocado a más de 50 organizaciones públicas y privadas de América Latina, a responder tres preguntas:

a) ¿Existen en América Latina territorios rurales que estén creciendo económicamente con inclusión social y con sustentabilidad ambiental?

b) ¿Qué factores determinan las dinámicas territoriales exitosas, es decir, aquellas que han resultado en crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental?

c) ¿Qué se puede hacer desde la política pública pero también desde otros espacios de acción pública, para estimular y promover este tipo de dinámicas territoriales?

Al cabo de tres años de trabajo queremos poner en el debate público algunas proposiciones que se basan en los trabajos de investigación, desarrollo de capacidades e incidencia realizados por los socios del programa en 11 países[2]. No son estas proposiciones nuestra palabra final sobre este tema; todo lo contrario, en los próximos meses el programa pondrá a prueba estas proposiciones a través de nuevas investigaciones y nuevas iniciativas de desarrollo de capacidades y de diálogo de política pública.

Proposición principal

1. En América Latina existen territorios que han logrado crecer con reducción de pobreza, mejoramiento de la distribución del ingreso, y un manejo adecuado de los recursos naturales que no pone en peligro la sustentabilidad ni de los ecosistemas ni de los procesos de desarrollo. Estos territorios demuestran que es posible lograr estos círculos virtuosos, que no es una utopía resolver razonablemente los *trade offs* entre estos objetivos sociales, y que no es necesario postergar ni la equidad ni la sustentabilidad ambiental para poder crecer.

2. Estos territorios existen en cada uno de los once países estudiados, los que representan toda una gama de situaciones en cuanto a crecimiento económico y desarrollo institucional. A nivel territorial, los círculos virtuosos de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental no son un privilegio de países que ha sido capaces de construir un entorno conducente de progreso y bienestar.

(1) Para mayores detalles, ver www.rimisp.org/dtr

(2) Los informes de estos trabajos están disponibles en www.rimisp.org/dtr/documentos

3. Si estas dinámicas son posibles, entonces son también *exigibles* a nuestros gobernantes y a aquellos que en el sector privado y en la sociedad civil tienen poder para expandirlas.

Proposiciones adicionales

4. Sin embargo, estas dinámicas territoriales virtuosas son muy escasas. Aproximadamente 12% de los municipios de América Latina, donde vive menos del 10% de la población, experimentan crecimiento económico con inclusión social, y, en algunos de esos casos, también sustentabilidad ambiental. La evidencia sugiere que dos tercios de los municipios (donde vive casi 70% de la población) no han crecido económicamente. En poco más de la mitad de los municipios (con dos tercios de la población) no ha disminuido la incidencia de la pobreza. En poco menos de dos tercios de los municipios (con 60% de la población) no hay avances significativos en la distribución del ingreso. Y en un tercio de los municipios, con casi 40% de la población, no hay ni crecimiento económico, ni reducción de pobreza, ni una mejor distribución del ingreso. La sustentabilidad ambiental parece ser particularmente difícil de alcanzar, incluso en algunos de los lugares donde se ha logrado crecer con sustentabilidad ambiental. Es decir, las estructuras, las instituciones formales e informales, y las políticas, conspiran contra el desarrollo sustentable en la mayor parte de los territorios de América. Pero este no es nuestro destino inexorable, como demuestran 26 millones de personas que en 1,130 municipios de 11 países que han sabido construir procesos de desarrollo de progreso y bienestar. ¿Cómo ha sido posible que esas sociedades escapen a la suerte que afecta a la mayoría?

5. La primera constatación es que ni la mayor dotación de recursos naturales, ni la cercanía a los grandes mercados, ni la existencia de más infraestructura e inversión pública o privada, ni la mayor recepción de beneficios de las políticas sociales, ni la mayor cobertura educacional, son suficientes por si solos para explicar los casos de crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental a nivel territorial. Es probable que estos factores puedan explicar mayor crecimiento económico, o mayor reducción de pobreza. Pero *por sí solos* no son suficientes para conducir a círculos virtuosos localizados donde *simultáneamente* se logre crecimiento económico, reducción de pobreza, mejor distribución del ingreso y todo ello con sustentabilidad ambiental.

6. La pieza clave parece ser la formación y desarrollo de *coaliciones sociales innovadoras*[3] que a lo largo del tiempo construyen el poder y el proyecto necesarios para imprimir un sentido diferente al desarrollo de sus territorios que les permite escapar de los resultados que observamos en la mayoría de los territorios de la región. No podemos decir que estas dinámicas de círculo virtuoso sean el resultado de un programa de acción que explícitamente se haya propuesto una acción concertada de determinados agentes públicos o privados orientada por tal propósito. Muchas veces pareciera que estas dinámicas virtuosas territorialmente localizadas, son el resultado de la acción de una "mano invisible," no del mercado, sino de la sociedad. Lo que queremos decir es que a veces estas coaliciones sociales y sus programas son más bien tácitos que explícitos, y que emergen de las interacciones que nacen del juego de intereses de quienes forman parte de ellas, más que de una política pública o de una estrategia política intencionada de antemano.

7. Las coaliciones sociales innovadoras parecieran tener algunas características comunes. En primer lugar, tienen una composición social de base amplia; integran a sectores relevantes de dentro y de fuera del territorio, entre los cuales hay determinados consensos tácitos o explícitos que no impiden que persistan diferencias y conflictos importantes entre ellos. Al ser de base amplia, significa que no son coaliciones de pobres con pobres, ni entre puros ricos

(3) 'Innovadoras' en cuanto modifican las relaciones entre actores sociales y los marcos institucionales, logrando crear condiciones para que el desarrollo de sus territorios fluya por cursos diferentes a los que caracterizan a la mayoría.

y poderosos, sino que son expresión de la sociedad realmente existente o de buena parte de ella, lo que no significa que no existan sectores excluidos de o perjudicados por tal conjunto social. En segundo lugar, son coaliciones poderosas, vale decir, con recursos que al ser puestos en juego resultan ser suficientes para conseguir resultados y efectos que convienen a los intereses de la propia coalición. Estos recursos corresponden a diferentes combinaciones de capital económico, capital social, capital cultural y capital político, sin que ello signifique que las coaliciones sociales innovadoras tienen altas dotaciones simultáneas de cada una de estas formas de activos. En tercer lugar, las coaliciones sociales innovadoras tienen un proyecto territorial (algunas veces explícito pero muchas veces tácito); este proyecto se sustenta en un discurso, vale decir, en las creencias, ideas, normas y valores que predominan en la coalición y que le permiten definir lo que es deseable, lo bueno y lo malo, los aliados y los adversarios, lo que conviene y lo que es una amenaza, los medios legítimos y los ilegítimos para alcanzar sus objetivos.

8. Estas coaliciones sociales innovadoras en la realidad presentan complejas estructuras. Las coaliciones sociales realmente existentes no son monolíticas y en ellas atributos positivos suelen combinarse con otros que pueden afectar negativamente los objetivos de crecimiento, reducción de la pobreza y mejora de la equidad en todas sus dimensiones (género, grupos sociales, grupos de edad, grupos étnicos, etc.) Las coaliciones sociales innovadoras se forman en la medida en que los actores interactúan con relación a distintos factores, a lo largo de la historia del territorio. Los factores principales que hemos identificado hasta ahora son los siguientes: (a) la estructura agraria y, más ampliamente, el capital natural; (b) mercados dinámicos; (c) la estructura productiva del territorio; (d) las ciudades; (e) la inversión y el gasto público. Podemos decir que la interacción de estos factores genera los campos en los que, a lo largo del tiempo, se forjan y se desarrollan, o no, las coaliciones sociales innovadoras y que su ruta de desarrollo está además marcada por el contexto institucional y político en que operan.

9. *Estructura agraria y capital natural.* El capital natural de que está dotado un territorio acota las opciones de desarrollo que están disponibles para esa sociedad. Las estrategias de vida de buena parte de la población de los territorios rurales dependen fuertemente de su acceso a estos recursos y a los servicios ambientales que de ellos emanan. La forma en que un territorio gestiona su capital natural y los servicios ambientales que se derivan del mismo, tiene un efecto directo sobre las combinaciones de crecimiento, inclusión social y sustentabilidad ambiental. Los marcos institucionales y los actores y coaliciones sociales, median la relación entre capital natural y dinámicas territoriales y sus efectos. Por ello, no existe una relación unívoca entre capital natural y los efectos de las dinámicas territoriales; en consecuencia, no es siempre cierto que una mayor dotación de capital natural resultará en dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental. Las interacciones sociales en torno al acceso a y el uso de los recursos naturales, incluyendo los procesos de conflicto pero también los de cooperación, tienen un papel creciente en la emergencia de coaliciones sociales y en el forjamiento de sus discursos y proyectos territoriales. La estructura agraria, es decir, la tenencia de la tierra (y el agua) y las estructuras sociales a ella correspondientes, tienen una particular importancia en estos territorios rurales. A igualdad de otras condiciones, a mayor equidad en la distribución de la tierra a lo largo de la historia del desarrollo del territorio, mayor es la probabilidad de observar dinámicas de crecimiento con inclusión social. Esto, porque la mayor equidad de oportunidades, es decir, la equidad en el acceso a activos favorece tanto el crecimiento como la disminución de pobreza y facilita un mayor y más amplio acceso a redes, relaciones y activos adicionales necesarios para aprovechar o manejar las oportunidades de crecimiento y distribución de ingresos. En una dimensión no económica, es bien conocido que la tenencia y el acceso a la tierra y el agua, condicionan los proyectos y discursos políticos y

culturales tanto de los poseedores como de los desposeídos y en las relaciones de poder entre ellos y, de esta forma, inciden en los proyectos territoriales. Al igual que para cada uno de los cinco elementos, la estructura agraria no actúa sola sino en interacciones de distinta naturaleza con los demás.

10. *Mercados dinámicos,* es decir, el grado de acceso e intercambio del territorio con mercados – de diferentes tipos, como laborales, de bienes, de servicios, de consumo, de crédito - de suficiente tamaño como para estimular tasas importantes de crecimiento en forma sostenida por períodos largos de tiempo. Por lo gene-ral, estos mercados son externos al territorio rural, pudiendo ser regionales, nacionales o internacionales. A igualdad de otras condiciones, los vínculos con mercados dinámicos desde épocas tempranas, favorecen dinámicas de acumulación y crecimiento. Dicho crecimiento es con mayores grados de inclusión social allí donde las estructuras de tenencia de la tierra en la historia del territorio, y más generalmente, el acceso al capital natural, favorecen una mayor equidad de oportunidades de participación en la dinámica económica impulsada por estos mercados fuertes, y en sus resultados. Una vez más, la combinación de elementos es lo decisivo: la interacción prolongada de mercados importantes con actores de territorios dotados de estructuras agrarias y productivas menos desiguales, son fundamentales en un crecimiento económico con inclusión social. En una dimensión no económica, encontramos que la mayor participación de las personas en la economía, fortalece su posición como ciudadanos; el caso más evidente y conocido es el de las mujeres rurales que se han incorporado a los mercados laborales no parcelarios, pero el mismo argumento se extiende al campesino que logra acceder a un mejor mercado o al pequeño empresario que accede al mercado financiero: en todos estos casos, se fortalece su capacidad de ejercicio de derechos ciudadanos. La exposición prolongada a estos mercados dinámicos también favorece la adquisición de herramientas, de conocimientos prácticos y de habilidades para el manejo de las relaciones de mercado, con más ventajas en sectores más amplios de la sociedad local. De la misma forma, en la relación de los territorios con los mercados las coaliciones sociales acumulan capital no solo económico, sino también social, cultural y político, y construyen discurso y, por tanto, proyecto territorial.

11. *Estructura productiva*, entendiendo por tal el grado de diversificación de la economía, la existencia de encadenamientos inter-sectoriales localizados en el territorio, y la variedad de tipos de empresas (por tamaño y por el peso en ellas de capital locales vs extra-territoriales). A igualdad de otras condiciones, territorios con economías más diversificadas, con mayor densidad de encadenamientos localizados en el territorio, con una sólida presencia de pequeñas y medianas empresas, y con un peso significativo en la economía de capitales locales, tendrán mayores opciones para construir dinámicas de crecimiento con inclusión social. Una estructura productiva como la señalada en primer lugar ofrecerá más canales de participación en la economía a una mayor diversidad de grupos de la población. En segundo lugar, bajo tales condiciones se reinvertirá, ahorrará y gastará en el territorio un mayor porcentaje de los excedentes económicos. En tercer lugar, una economía de ese tipo propenderá a una mayor diversificación de activos, a la desconcentración de los vínculos con los mercados consumidores o laborales y a la diversificación del tejido social. En cuarto lugar, una economía de este tipo debería ser más resiliente frente a shocks económicos o ambientales. Evidentemente, la diversificación de la estructura productiva depende de que las interacciones entre la estructura agraria y el acceso a mercados la favorezcan, pero a la vez retroalimenta la economía y amplía la base de los actores sociales protagonistas de las dinámicas territoriales. Por otra parte, una estructura económica como la señalada no necesariamente conduce a mayores tasas de crecimiento, ni, tampoco, a una mayor sustentabilidad ambiental.

12. *Ciudades en el territorio*, entendiendo no solo la existencia de una ciudad dentro de los límites territoriales, sino la existencia de una relación de dependencia mutua entre un pueblo o ciudad de suficiente tamaño y su entorno rural. El entorno urbano facilita el acceso a más y mejores servicios públicos, abre oportunidades de empleo más diversas a las que pueden acceder grupos distintos de la población del territorio y es condición y resultado de la diversificación productiva. La existencia de una ciudad intermedia permite 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, será más factible que apoyen procesos de inversión pública y privada mejor distribuidos entre los diferentes sub-espacios que conforman el territorio. En un ámbito no económico, la presencia de una ciudad en el territorio conlleva a una mayor diversidad de actores sociales, políticos, culturales, económicos lo que, a su vez, facilita el surgimiento de coaliciones sociales no tradicionales. Finalmente, la existencia de una ciudad de suficiente tamaño en el territorio, incrementa el poder político de este y su capacidad de negociación con otros actores extra-territoriales.

13. *Inversión y gasto público.* La inversión pública y el gasto público en torno a los cuales los actores en los territorios interactúan y por los cuales muchas veces compiten. En general pareciera que cuando las políticas priorizan inversiones en bienes públicos (como carreteras, electrificación, educación y salud), tienen mayor potencial de ser una fuerza transformadora, que cuando se privilegian transferencias y subsidios a sectores particulares. Una 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 y gastos públicos 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 y gastos.

14. Es en la relación a lo largo de la historia entre los actores del territorio (incluyendo por cierto actores que no son del territorio, pero que actúan sobre él, a veces muy decisivamente) y estos cinco factores, que se forman coaliciones sociales innovadoras, que estas (a través de sus grupos constitutivos) adquieren poder, elaboran un discurso y dan forma a un proyecto territorial.

¿Qué hacer?

15. Las políticas públicas que se propongan impulsar el desarrollo territorial tienen que considerar dos tipos de objetivos, complementarios pero diferentes. El primer objetivo requiere mirar a los territorios "desde arriba", desde el país. Es el objetivo de la cohesión territorial, y consiste en establecer grados aceptables de equidad entre los territorios que conforman un país. En Chile en el 2002 había municipios con ingreso per cápita de 975 mil pesos y otros con ingreso per cápita de 66 mil; en México en 2005, los habitantes de San Pedro Garza García tienen un ingreso per cápita 24 veces mayor que los de Acatepec. En contraste, en los países desarrollados de la OECD, la diferencia de ingreso per cápita entre los municipios más y menos ricos, es de aproximadamente 1.5 a 3 veces. También tenemos brechas territoriales en tasas de pobreza, con rangos de 52% hasta cero en los municipios de Chile y de 90% a cero en los municipios de México. Las diferencias territoriales en la concentración del ingreso son también notables: los Gini de ingreso per cápita entre municipios de Chile varían entre 0.8 y 0.4, y entre municipios de México entre 0.7 a 0.2. Ningún país puede alcanzar el desarrollo, y menos el desarrollo sustentable, con tales grados de inequidad y desequilibrio territorial.

16. Por tanto, nuestra primera proposición normativa es que los países deben adoptar el principio de la cohesión territorial como un objetivo estratégico de desarrollo. Esto implica establecer metas respecto de las brechas máximas admisibles entre territorios de un mismo país, en aspectos sustantivos del desarrollo de un país. Proponemos que es esencial a la idea de desarrollo el que los diversos territorios de un país tengan buenos indicadores en diversas dimensiones del desarrollo (económico, social, ambiental, político-institucional, etc.) y que ello no puede reemplazarse por resultados promedio que agrupan la realidad de unos territorios ganadores que se integran positivamente al desarrollo nacional, con aquella de muchos territorios perdedores y rezagados que sobreviven gracias a las políticas sociales.

17. La propuesta principal para enfrentar esta desigualdad territorial y promover la cohesión territorial es la de establecer la obligación de mirar las políticas públicas con un lente territorial y determinar cómo éstas impactan diferencialmente sobre distintos tipos de territorios. Es decir, más que llamar a establecer fondos especiales compensatorios para los territorios rezagados, proponemos que las principales políticas públicas (no solo las focalizadas geográficamente, ni tampoco solo aquellas que se identifican convencionalmente con la noción de desarrollo rural, sino también y *con mayor razón* las que se dicen 'neutras' o 'universales' o 'horizontales') deben rendir cuentas *ex ante* y *ex post* sobre los territorios que benefician o que perjudican. Si bien hay políticas públicas que no son "de lugar" (*place-based*), igualmente deberían explicitar sus efectos e impactos territoriales. Si dichos efectos territorialmente diferenciados se hacen visibles, confiamos en que los mecanismos de la política y de la movilización social propia de la democracia, serán adecuados para introducir las modificaciones o compensaciones que correspondan. De esta forma se evita además que quienes son responsables del desarrollo territorial o el desarrollo rural se ocupen solamente de aquellos espacios o regiones rezagadas; el eje ya no es más la dicotomía urbano-rural, cada vez menos significativa en América Latina, sino el objetivo estratégico de la cohesión territorial. Esta obligación de evaluar las principales políticas con un lente territorial, puede recaer en los organismos públicos a cargo del desarrollo regional o de la des-centralización, y/o en las agencias responsables de evaluar las políticas, programas y proyectos previos a la asignación presupuestaria. Ciertamente hay aquí un amplio campo para la acción fiscalizadora y propositiva de la sociedad civil y de la comunidad académica e intelectual.

18. El segundo objetivo mira al país desde el territorio. Los diferentes territorios tienen desempeños desiguales también porque tienen diferentes capacidades para relacionarse con los procesos económicos, sociales, culturales o políticos mayores, así como para movilizar sus propios recursos. Proponemos que la clave principal está en crear espacio y oportunidad política para la formación y desarrollo de coaliciones sociales innovadoras. Esto se puede lograr mediante fondos de desarrollo territorial que cumplan con cuatro condiciones mínimas: (a) financiar proyectos integrales o inter-sectoriales de desarrollo territorial de mediano plazo, que sobrepasen los límites de los ciclos electorales subnacionales; (b) entregar capacidad y autoridad *legal* de decisión sobre el diseño de los planes y sobre el destino y uso de los recursos de estos fondos, a organismos público-privados, donde los representantes de ninguno de los tres sectores (gobierno, empresarios, sociedad civil) tengan una mayoría de tal forma de obligar a la construcción de acuerdos, y donde los representantes no-gubernamentales sean nombrados en forma totalmente autónoma por los sectores que representan y no por las autoridades de turno; (c) privilegiar las inversiones en bienes públicos claramente relacionados con los factores que en las sociedades rurales latinoamericanas del siglo XXI, determinan las oportunidades y restricciones de desarrollo de cada territorio, como son los factores que hemos enunciado antes en este documento. Instrumentos de este tipo estimularán el desarrollo de acuerdos

sociales, que en algunos casos lograrán transformarse gradualmente en coaliciones sociales innovadoras.

19. Junto a las políticas e instrumentos anteriores, el desarrollo territorial se verá fuertemente estimulado y apoyado por los procesos generales de descentralización del Estado, siempre y cuando ésta efectivamente resulte en transferir más poder, más capacidades y más recursos a los gobiernos subnacionales, en un contexto de verdadera participación social y de ejercicio real de ciudadanía. Esto implica además tomar los resguardos para evitar la captura de estos procesos por las élites territoriales.

20. Creemos que estas proposiciones y los resultados en que se fundamentan, dan pie para señalar que cada día es más urgente inaugurar una nueva etapa en la formulación de políticas y en el fortalecimiento de instituciones para el desarrollo rural. Los ejes que han predominado hasta hoy, ya no sirven ni para interpretar las dinámicas de transformación de las sociedades rurales, y mucho menos para transformarlas en un sentido de crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental.

Esta publicación es un resultado de la serie Políticas para el Desarrollo Territorial del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Más información en: www.rimisp.org/dtr/politicasterritoriales

El Programa de Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (www.rimisp.org/dtr) es un esfuerzo colaborativo de investigación aplicada, fortalecimiento de capacidades e incidencia en políticas que se lleva a cabo en 11 países de América Latina, a través de una red de 52 socios y 150 colaboradores. El programa busca determinar cuáles son los factores que explican dinámicas territoriales caracterizadas por procesos simultáneos de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental, y a partir de ello informar políticas y estrategias de acción pública que promuevan cambios en esta dirección.

The Rural Territorial Dynamics Program, coordinated by Rimisp- Latin American Centre for Rural Development (www.rimisp.org/dtr) is a colaborative effort of applied research, capacity building and public policy incidence in 11 latinamerican countries, through a network of 50 associates and 150 collaborators. The program tries to determinate the factors that explain territorial dynamics in the form of simultaneous processes of economic groth, social inclusion and environmental sustainability, thereby informing public policies and strategies that promote changes in this direction.

Cita / Citation:

Serie Políticas para el Desarrollo Territorial - Proposiciones para el Desarrollo Territorial.
Programa Dinámicas Territoriales Rurales.
Rimisp, Santiago, Chile. Septiembre - 2011

Para mayor información:
Mónica Maureira
Coordinadora de Comunicaciones
mmaureira@rimisp.org

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

DINÁMICAS TERRITORIALES RURALES

IDRC CRDI