

# Territorios en Movimiento

## Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina

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

## Resumen Ejecutivo

Programa Dinámicas Territoriales Rurales  
Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural





## TERRITORIOS EN MOVIMIENTO

### Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina

---

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

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

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

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

© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

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

### **Invitación a los lectores**

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

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

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

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

Los autores

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

Carlos Fuentes

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

Gabriel Celaya

## Resumen ejecutivo

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

