

# EUTOPIA-1

Revista de Desarrollo Económico Territorial - N.º 1 - noviembre 2010



#### **Comité editorial**

Luciano Martínez (FLACSO); Sergio Ochoa (CEDET);  
Francisco Rhon Dávila (CAAP/FLACSO); Cornelio  
Delgado (CEDET); Manuel Chiriboga (RIMISP)

#### **Comité Asesor Internacional**

Liisa North (York University, Canada), Bert Helmsing  
(ISS, Holanda), Cristóbal Kay (ISS, Holanda), Gian-  
carlo Canzanelli (PNUD-ART Internacional) Francisco  
García (España), Juan Pablo Pérez Saínz (FLACSO-  
Costa Rica) Santiago Sedaca, Iris Carana, Eric Ross  
(American University), Arilson Faraveto (Universidade Federal do ABC).

Director: Luciano Martínez

Editores: Brian Wallis, Bolívar Lucio

Corrección de estilo: Santiago Rubio

Ilustración de portada: Marco Chamorro

Diseño gráfico: Antonio Mena

Imprenta: CrearImagen

---

© De la presente edición:

#### **FLACSO, Sede Ecuador**

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro

Quito, Ecuador

Tel: (593-2) 323 8888

Fax: (593-2) 3237960

[www.flacso.org.ec](http://www.flacso.org.ec)

#### **CEDET**

Av. Eloy Alfaro N35-09 y Portugal

Edificio Millenium Plaza, oficina 303

Quito, Ecuador

(593 -2) 3332044

(593 -2) 3330794

[www.cedet.ec](http://www.cedet.ec)

ISSN: **13905708**

Quito, Ecuador 2010

1ª. edición: noviembre de 2010

# Índice

Presentación ..... 5-7

## DOSSIER

**El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales?**  
**Reflexiones desde la práctica** ..... 11-23  
Enrique Gallicchio

**Análisis multidimensional y  
escalar del desarrollo territorial en Brasil** ..... 25-49  
Sergio Schneider, Paolo Waquil, Eduardo Ernesto Filippi, Aldomar Arnaldo Rückert, Anelise Graciele Rambo,  
Guillermo F. W. Radomsky, Marcelo Antonio Conterato y Suzimary Spetch

**Dinámicas Territoriales Rurales  
en América Latina** ..... 51-68  
Manuel Chiriboga Vega

**Agricultura comercial y resistencia territorial: Análisis de las relaciones  
campo-ciudad en la provincia del Azuay** ..... 69-81  
Nasser Rebaï

## ESTUDIOS DE CASO

**La alianza productiva y social de María la Baja en Colombia.  
Un contraste de lo encontrado con los discursos del desarrollo local** ..... 85-99  
Andrés Gómez

**Clusters y desarrollo local:  
El caso del distrito textil en Atuntaqui** ..... 101-112  
César Paredes V.

CONTRA-PUNTO

**Modelos alternativos de Desarrollo Local  
desde la periferia** ..... 115-128  
Mauricio López Oropeza

RESEÑAS

*Andy Pike, Andres Rodriguez-Pose y John Tomaney*  
**Local and Regional Development** ..... 131-132  
Brian Wallis

*Luciano Martínez V. (Comp.)*  
**Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local** ..... 133-134  
Bolívar Lucio

**Revistas de Desarrollo Territorial Rural** ..... 135-136

Epílogo  
**La perspectiva del Comité Ecuatoriano  
de Desarrollo Económico y Territorial** ..... 137  
Sergio Ochoa

## Presentación

---

**E**UTOPIA es una revista nueva dentro de las ciencias sociales de la región y busca, tal como su nombre lo evoca, la reflexión sobre lo que sucede en nuestra sociedad tomando como eje de análisis el territorio. Eutopia proviene del griego: eu, bueno y topos lugar, literalmente significaría buen lugar y es justo sobre lo que buscamos reflexionar tanto a nivel de Ecuador como de América Latina. No basta con la teoría de moda del “buen vivir”, si no se dispone de un “buen lugar” para implementar una nueva forma de hacer economía, de recrear las relaciones de reciprocidad, de hacer política participativa, en concreto de construir una sociedad más justa y solidaria. La construcción de un “buen lugar”, no como una Utopía sino como algo real y viable es un reto en el cual es necesaria la incorporación activa del pensamiento social de avanzada en la región.

Hacer una nueva revista de carácter académico no es tarea fácil en un medio como el nuestro en donde predomina la publicidad como eje articulador de cualquier pensamiento, especialmente el relacionado con los negocios y el mercado. Pero en las condiciones actuales, caracterizadas por la crisis del modelo de sociedad capitalista, este reto se torna prioritario, pues es importante aprovechar el espacio anteriormente ocupado por el pensamiento único que pregonaba la corriente neoliberal, para pensar desde otras dimensiones y perspectivas y qué mejor que empezar a pensar desde lo que sucede en los territorios, en los espacios socio-económicos construidos por anónimos actores sociales, por productores no visibilizados ni por el mercado ni por las políticas públicas, por pequeñas empresas familiares que, a despecho de las teorías económicas tradicionales, emplean eficientemente los pocos recursos que disponen.

Los esfuerzos de esta revista buscan mostrar, tanto a académicos como a los *policy makers*, las nuevas reflexiones que existen sobre el territorio, el desarrollo, y las interpretaciones que provienen desde la economía, la sociología y las demás ciencias sociales. Al mismo tiempo, estos esfuerzos también están orientados hacia rescatar lo que hace la gente en los territorios, para revalorizar su rol no solo económico, sino también su potencialidad de cambio. En un mundo cada vez más globalizado, existe la tendencia a pensar que las soluciones nos llegarán algún momento desde fuera y seguimos con el sueño de construir una sociedad similar a la de los países avanzados, cuando justamente estos se encuentran

en crisis y miran los senderos por los que transitamos lenta y difícilmente en la construcción de territorios más vivibles, es decir, eutópicos.

De acuerdo con esta propuesta, *Eutopía* tiene una primera parte cuyo contenido está dado por artículos de reflexión teórica. En este primer número, Enrique Gallicchio, aborda el interesante tema del desarrollo local conceptualizado como una estrategia política de cambio, lo que nos lleva a reflexionar sobre la relación entre las políticas públicas y el territorio. Las políticas territoriales tendrían mayores posibilidades de éxito siempre y cuando

Eu-topia proviene del griego: eu, bueno y topos lugar, literalmente significaría buen lugar y es precisamente sobre lo que buscamos reflexionar tanto a nivel del Ecuador como de América Latina. No basta con la teoría de moda del “buen vivir”, si no se dispone de un “buen lugar” para implementar una nueva forma de hacer economía, de recrear las relaciones de reciprocidad, de hacer política participativa, en concreto de construir una sociedad más justa y solidaria.



se relacionen con la gobernanza multinivel, el desarrollo económico, el empleo y el capital social. El territorio se convierte de esta manera en un espacio privilegiado para, como lo señala el autor, articular las políticas públicas y generar la “soberanía del territorio”.

Sergio Schneider, nos invita, desde una perspectiva metodológica, a renovar nuestras herramientas conceptuales sobre el análisis de los territorios, para ello nos propone una metodología de análisis multidimensional y multiescalar del desarrollo territorial rural, recogiendo la preocupación central de disponer de nuevos instrumentos para investigar una realidad heterogénea y desigual en el medio rural.

Manuel Chiriboga discute sobre la “Dinámica de los territorios rurales” demostrando la heterogeneidad que existe en el medio rural latinoamericano y la presencia de territorios que, aunque no fueron objeto de políticas públicas específicas, sin embargo les fue bien, y aunque son minoritarios muestran una tendencia importante para el diseño de políticas orientadas a solucionar los problemas de pobreza y desigualdad en el medio rural.

Nasser Rebai analiza en su artículo los procesos de profunda mutación que se dan en el medio rural, para mostrarnos que en determinados territorios existen procesos de “resistencia” a pesar de los procesos de desterritorialización generados por la migración internacional, todo esto, en el contexto de una parroquia de la provincia del Azuay en el sur de la Sierra ecuatoriana. Un mayor desarrollo de las relaciones campo-ciudad son planteadas por el autor como base de un verdadero desarrollo territorial rural.

En la segunda parte de esta revista, se ha incluido estudios de caso que demuestran la diversidad de procesos de desarrollo territorial considerando los espacios rurales y urbanos, tanto de Ecuador, como de Colombia. El estudio de Atuntaqui (Antonio Ante) analizado por César Paredes, investigador de FLACSO y nativo del cantón, se ha convertido en un

caso emblemático de desarrollo económico territorial. El autor analiza esta experiencia desde el enfoque de distritos industriales y *clusters*, así mismo nos invita a profundizar sobre los procesos de desarrollo económico territorial que pueden llevar hacia una sobre-especialización, recomendando una visión más amplia de dinámicas territoriales que incluya la dimensión rural. El trabajo de Andrés Gómez, igualmente investigador de FLACSO, sobre las alianzas productivas en Colombia pone de manifiesto cómo las agendas productivas requieren un entramado social local fuerte e incluyente para evitar que los procesos de fomento productivo sean capturados por elites locales, destacando el valor de los procesos participativos.

Consideramos importante también incluir una sección de contrapunto, es decir que permite analizar ideas y propuestas que no forman parte del *mainstream* de las ciencias sociales, pero que abren nuevas vetas de reflexión sobre una realidad en constante cambio y América Latina es sin duda el territorio privilegiado para ello. El trabajo de Mauricio López Oropeza, investigador del Programa de Estudios del Desarrollo en FLACSO, hace una reflexión crítica sobre los aportes teóricos de algunos de los autores más importantes, considerados parte de la ortodoxia del desarrollo económico territorial, abriendo el camino hacia otras formas de pensar el desarrollo local desde la experiencia de los pobres de la periferia, destacando aportes de desarrollo de abajo hacia arriba.

Con este primer número queremos también invitar a los investigadores, académicos, estudiantes de doctorado y de post grado, a las instituciones que laboran en la práctica, para que puedan participar con sus artículos en la construcción de este desafío eutópico. Y finalmente agradecer a la FLACSO-Sede Ecuador y a CEDET, las instituciones que también apostaron a esta experiencia y que hacen posible que esta publicación llegue a ustedes.

Luciano Martínez Valle  
Director de EUTOPIA





Dossier



# El desarrollo local: ¿territorializar políticas o generar políticas territoriales? Reflexiones desde la práctica

## *Territorializing policies or generating territorial policies, practical reflexions*

Enrique Gallicchio<sup>1</sup>

### Resumen

Las hipótesis del trabajo son tres. Primera, el desarrollo local es una estrategia política de cambio. No estamos hablando de un nuevo paradigma o de una metodología, ni tampoco de un marco de análisis académico, por el contrario su verdadera potencialidad esta en lo planteado anteriormente. Por ello, estamos hablando de un instrumento mucho más socio-político que “técnico” en el sentido más estricto.

Segunda: dado lo anterior y la experiencia en America Latina es necesario dar la discusión en el campo del debate territorialización de las políticas vs políticas territorializadas. Aquí hay dos puntos a considerar, por una parte su incidencia en todo el ciclo de políticas públicas locales (puesta en agenda, diseño, formulación, implementación, evaluación y monitoreo); por otra, el cambio por lo que significa sostener la *soberanía del territorio* en las estrategias de articulación de las mismas.

Finalmente, que el campo para profundizar la generación de políticas territoriales (razón de ser de una estrategia política) es actuar en: gobernanza multinivel (nacional, regional, local), desarrollo económico, empleo y capital social.

*Palabras clave:* desarrollo local, descentralización, políticas territoriales, capital social, gobernanza.

### Abstract

The working hypotheses are three: Local development is a political strategy of change. We are not speaking of a new paradigm, methodology, or a new scholarly theoretical framework, but by contrast, a political change strategy. In this sense we are in front of an instrument that is more “social political” than “technical”, strictly speaking.

Given what has already been stated, and the experience of Latin America it is necessary to debate around territorializing policies vs. policies that are territorialized. Two main issues arise, on the one hand, the influence of territory throughout the entire process of local policy making (agenda setting, formulation, implementation, monitoring and evaluation), and what it means to defend “territorial sovereignty” in articulating strategies.

Finally, that the space to go in depth in terms of generation of territorial policies (the *raison d'être* of a political strategy) demands action in multilevel governance (local, regional, national), local economic development and social capital.

*Key words:* local development, decentralization, territorial policies, social capital, governance.

1 Sociólogo, Máster en Desarrollo Regional y Local, es Coordinador Nacional del Programa de Desarrollo Local ART del PNUD en Uruguay.

## ¿Territorialización de políticas o políticas territoriales?

El desarrollo local sigue “de moda” en América Latina. Son cada vez más frecuentes las voluntades políticas acompañadas de recursos para la ejecución de las políticas en el territorio. Sin embargo, bajo las apelaciones al desarrollo local, con reales muestras de voluntad política descentralizada y con recursos puestos a disposición, muchas veces se esconde el debate de si estamos ante una lógica de territorialización de políticas (lo central marca el rumbo, lo local ejecuta) o de políticas territoriales (políticas nacionales y territoriales convergentes, donde la articulación se genera desde los actores locales).

Se trata de un dilema para todos los actores, desde los partidos políticos, los actores sociales, el sector privado, las agencias multilaterales, que se plantean diversas soluciones en las cuales el desarrollo local, la descentralización y la participación son un común denominador. El desarrollo local como factor de democracia y desarrollo sustentable no surge por casualidad, sino como resultado del estado de situación y como una ruta diferente y alternativa de desarrollo nacional, regional y territorial, que se sustenta en las políticas nacionales y la autonomía local como parte de un mismo arreglo institucional. El problema aparece, por tanto, no en el nivel de la voluntad política o de los recursos, sino de la lógica con la que se actúa. El principal desafío es, entonces, la creación de plataformas territoriales para la formulación y ejecución de políticas, rompiendo la lógica vigente de ejecución de políticas definidas desde el centro. El contexto, por supuesto, es de articulación de políticas nacionales y territoriales; lo que resulta indiscutible, luego de infinidad de intentos en otra dirección, es que solo pueden ser coordinadas razonablemente desde el territorio. ¿Qué falta para ello? Una lógica de acción diferente, unas capacidades y, sobre todo, la puesta a disposición de recursos para que el territorio genere las articulaciones. No estamos hablando de nuevos recursos, se trata de un uso más eficiente de lo que ya existe.

Es por ello que se analizan a continuación un conjunto de puntos de partida que hacen nudos críticos de la práctica del desarrollo local. En el siguiente apartado, se pasa revista a tres estrategias básicas para llevar adelante las acciones en esta clave: la gobernanza multi-nivel, la construcción de capital social y el desarrollo económico local.

### Puntos de partida y nudos críticos. Reflexiones desde la práctica

Ya hemos sostenido en diversos ámbitos la idea de que la descentralización y el desarrollo local no representan un nuevo paradigma ni una moda ni una idea alternativa al desarrollo nacional. Por el contrario, son estrategias políticas de cambio. En ese sentido, estamos hablando de poder, de recursos, de competencias y de cambio. Para que la descentralización y el desarrollo local puedan cumplir ese rol deben superar algunos nudos críticos:

- La integralidad
- La visión de proceso y el reconocimiento a lo hecho
- La articulación
- La visión estratégica
- La participación
- La identidad
- Las diferentes lógicas de acción
- La competencia y recursos como factor determinante

Resulta claro que hay que avanzar hacia definir con más claridad qué es y qué no es desarrollo local y, sobre todo, clarificar su sentido. Desde nuestro punto de vista existen visiones que recogen una necesidad o una dimensión –la participación multiactoral, el fortalecimiento de la gobernabilidad local, la dimensión económica, la construcción de estrategias, la herramienta de análisis–. Pero frecuentemente se falla en un elemento crucial: *el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio.*

### *Integralidad*

Se parte de la base de que existen diferentes dimensiones del desarrollo, que deben ser consideradas a la hora de definir acciones y políticas del desarrollo local. En cierto sentido, a la hora de definir acciones a nivel de los municipios, es necesario balancear lo que son las competencias “tradicionales” de los llamados “nuevos roles”. Esto significa incorporar a la prestación de servicios, acciones sobre la economía, la sociedad, el ambiente, el género o la cultura, entre otras. Nuevamente, al ser muchas de estas competencias compartidas o en cogestión con lo nacional, nuevamente es necesaria la evolución de la territorialización de políticas a las políticas territoriales de desarrollo local.

### *Visión de procesos*

La descentralización y el desarrollo local deben ser consideradas obras en construcción permanente. Por ello es vital el reconocimiento y la valorización de los procesos existentes, de manera de evitar las refundaciones. En relación a esta temática el otro asunto vital es la consideración de los tiempos. En ese plano es largo el debate sobre la velocidad. En nuestro caso optamos por reflejar la necesidad de trabajar a la velocidad colectiva, que a veces no es la más rápida. Al decir del exalcalde peruano Varillas: “Espacio que vamos lejos”. Es, otra vez, el respeto a las lógicas de los actores.

## Articulación

El desarrollo local, en tanto estrategia de desarrollo, implica el accionar en clave de gobernanza multinivel. Se trata de evadir dos de las principales tentaciones presentes en el desarrollo local: por un lado el centralismo, del cual ya se ha escrito mucho; pero, por otro lado, hay que evadir el localismo. En este plano, muchos actores suponen, en el marco de un discurso descentralizador, que todo es posible desde el territorio, cuando en realidad las virtudes del desarrollo local solo tienen lugar si existe articulación entre los diferentes niveles de gobierno a nivel territorial.

**Pero frecuentemente se falla en un elemento crucial: el desarrollo local no es una tecnología a aplicar en cualquier circunstancia. Es, ante todo, una estrategia socio-política de cambio.**

---



Por tanto, se trata de combinar el “arriba-abajo” con el “abajo-arriba” en la formulación y gestión de las políticas. Esto no implica solo participación, implica mejores capacidades para “la política” a nivel territorial.

Ahora bien, ¿quién y cómo articula? Desde nuestra perspectiva, las políticas solo pueden ser articuladas desde el territorio. Largos años de trayectoria han demostrado la inutilidad de los intentos de concentrar las articulaciones desde el centro. Solo es posible concretar las políticas de los diferentes sectores desde el territorio, en lógica de gobernanza multinivel y evadiendo el localismo. En suma, como han señalado Brugue y Goma, el desafío hoy día no es mandar, sino relacionarse.

## *Visión estratégica*

Poseer una estrategia representa, entre otras cosas, la diferencia entre pedir y negociar, así como el acceso a nuevos recursos. La visión estratégica es por tanto imprescindible para la gobernanza del territorio pero con algunas precisiones.

Es necesario debatir acerca de si la construcción de visión estratégica implica la formulación de un plan. El plan, importante para concretar la estrategia, es solo un paso final, no siempre imprescindible, del proceso de identificación de la visión deseable y posible, así como los recursos necesarios para ello. Por tanto, no se trata de un documento, se trata de una construcción diaria, de un desafío de articulación, una hoja de ruta hacia donde se hacen converger los recursos para conseguirlo.

Es crucial tener claro que requiere de una definición del territorio sujeto de políticas, y la elaboración de una estrategia para este. Aquí se entiende por territorio a la totalidad de los actores involucrados, tanto locales como extralocales.

### *Participación*

La participación es uno de los aspectos que más se han presentado como una de las virtudes del desarrollo local. Siendo esto real y un elemento positivo, es necesario hacer una breve reflexión desde las prácticas. Existen puntos que es necesario rediscutir. Por ejemplo, acerca del por qué de la participación y (sin ser el objetivo de este artículo) diferenciar lo que Fernando Barreiro (2000) ha definido como el debate entre la participación ideológica y la participación pragmática.

Es evidente que existen dificultades para generar credibilidad en los ámbitos de participación, por varias razones. Por una parte, porque no es evidente para todos los actores la relación directa entre formar parte de ámbitos comunes y la obtención de resultados útiles, más allá del beneficio privado que se pueda obtener. En ese marco, un desafío es la existencia de momentos y ámbitos diferenciados para los diferentes actores, sumados a un ámbito común, con resultados y procesos claramente identificados.

Por otra parte, es necesario buscar salir de la participación exclusiva de los actores que “siempre” participan (aquellos que todos saben que serán parte de los ámbitos participativos) y que son fundamentales, pero también ver cómo se genera interés en otros actores, especialmente los jóvenes y las mujeres. Se trata de problemas diferentes: mientras los jóvenes tienen menos participación en los procesos de desarrollo local, las mujeres participan pero no siempre tienen incidencia en la toma de decisiones.

Asimismo, no puede tratarse de una participación “de incluidos”. Una de las principales problemáticas de nuestras sociedades es la exclusión social y, por tanto, hacer esfuerzos por incluir a aquellos que no tienen ámbitos es crucial si realmente estamos hablando de una estrategia de cambio. Esto implica nuevos lenguajes, tiempos, estrategias, que se salgan del camino ya trillado. En suma, se trata de la generación de ámbitos con agenda y resultados concretos, reconociendo las diferentes lógicas de los actores involucrados.

### *Identidad*

Sin identidad vinculada al territorio, como ha señalado José Arocena, no es posible diseñar estrategias de largo plazo, y tampoco es posible el desarrollo local. Esta dimensión clave puede actuar bien como palanca de desarrollo –cuando refleja algunas características particulares– o bien como factor negativo –cuando es meramente nostálgica o de extrema debilidad. Si bien es una temática que necesita de mucha mayor profundización, consideramos que es tan importante a nivel del desarrollo local el trabajo en las dimensiones económicas, sociales o políticas como en la promoción de la identidad vinculada al territorio, como motor del desarrollo.

### *Lógicas de acción de los actores*

Uno de los temas más caros al desarrollo local es aquel que implica la participación e incorporación de actores a los procesos. Esta definición, para no caer en mera expresión de deseo, requiere reconocer la existencia de actores diversos, con lógicas e intereses diferentes, que necesitan ser considerados y articulados. En definitiva, uno de los principales desafíos es el reconocimiento de la diversidad de actores, sus lógicas y, sobre todo, cómo se articulan éstas sin anularlas o hacer como que no existen. Estas reacciones, típicas ante el conflicto, provocan ausencias, resistencias y pérdida de energía social ante un proyecto colectivo.

### *Competencias y recursos*

Esta temática, frecuentemente central en muchos de los artículos, notas y comunicaciones sobre desarrollo local y descentralización, se incluye al final de los nudos críticos de forma no casual. Siendo vital la lucha por la obtención del reconocimiento de nuevas competencias y los consiguientes recursos, se parte de la base de que solo podrán ser utilizados con sentido en tanto cumplan al menos algunos de los requisitos anteriormente planteados. Debates acerca de los nuevos y viejos roles de las autoridades locales o la identificación de nuevas formas de financiamiento, entre otros, son cruciales para cualquier gobierno local, pero subsidiarios a disponer de estrategia, de articulación, de ámbitos de participación y de un plan de acción.

### **Las nuevas estrategias**

La formulación de políticas territoriales necesita del abordaje de al menos tres elementos cruciales a la hora de pensar y actuar en clave de desarrollo local: la gobernanza local, regional y nacional; el desarrollo económico local y el empleo y, por último, la construcción de capital social. Los tres elementos deben considerarse simultáneamente y sin ellos no es posible llevar adelante las acciones “en clave” de desarrollo local.

### *La gobernanza local, regional y nacional*

El desarrollo local mejora la gobernanza en todos sus niveles, básicamente porque pone el gobierno y el poder al alcance de la gente.

Un primer desafío pasa por recuperar el vínculo gobierno-ciudadano, elemento clave para la legitimidad de las formas de gobierno que nos hemos dado. El diagnóstico inicial

es que los desempeños gubernamentales siguen caracterizados, en América Latina (para centrarnos en nuestro continente), por crisis de legitimidad y, por tanto, de credibilidad. La falta de rumbo, la corrupción y la ineficacia siguen siendo atributos de la mayoría de gobiernos, y los métodos para paliar esta realidad siguen dirigidos a la minimización del rol del Estado y la preponderancia de los actores privados, como vía para disminuir el peso de la ineficacia gubernamental, y alcanzar así la gobernabilidad democrática proclamada. Este no es el camino. Como ya se señaló, uno de los atributos del desarrollo local es que permite acercar el poder a la ciudadanía. La cercanía con los problemas y con los tomadores de decisiones puede permitir una mejora democrática.

La propia globalización, con su dinámica de desterritorialización y a la vez de localización produce las condiciones para recuperar el rol de los actores locales como tomadores de las decisiones acerca de su destino. Es que si bien las condiciones favorecen su nueva centralidad, el desafío es de construcción de nuevas formas de gobernanza local<sup>2</sup>. Resulta evidente que estamos ante un proceso en que las jerarquías del gobierno se desmoronan para reaparecer bajo la apariencia de una compleja red de actores y relaciones. En ese marco los actores locales pasan a ser no ya un eslabón de la cadena, sino actores capaces de convertirse en actores políticos y económicos relevantes (Brugé y Goma, 2001).

Sin embargo, en el contexto de esta profunda reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos son nuevos e implican, entre otras formas de acción, moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar.

La presión de la globalización obliga a las autoridades locales a reconstruir las relaciones entre los sectores público y privado a nivel local, así como también a replantearse los aspectos más básicos de su capacidad de gobernar. Articular esta red no es fácil, implica voluntad política y también nuevas capacidades, pero parece ser el principal desafío para gestionar eficientemente el nuevo orden.

En suma, nos hallamos ante un desafío doble, ¿cómo se generan políticas nacionales que den marco y potencien el desarrollo local? (la descentralización es una de las principales), y a la vez ¿cómo generamos nueva gobernanza democrática a nivel local?

en el contexto de [...] reestructuración de las formas de gobernar, los desafíos [...] implican, moverse en la complejidad; gobernar a través de redes y no de jerarquías; dirigir a través de la influencia y no del ejercicio de autoridad; relacionarse más que mandar.



---

2 Una discusión sobre este tema se puede encontrar en Enríquez y Gallicchio (2003).

### *El desarrollo económico local. Su necesario vínculo con el empleo*

Un segundo tema de la nueva agenda es el desarrollo económico local. Durante muchos años el abordaje basista del desarrollo local nos alejó de la discusión real sobre los procesos económicos. En el fondo, una práctica que deje de lado la dimensión económica del desarrollo, es una práctica condenada al ostracismo, como un desafío para técnicos o militantes<sup>3</sup>.

Nuestra tesis es que en la realidad latinoamericana el desarrollo económico local debe ser discutido y practicado no solamente en su dimensión de crecimiento, sino sobre todo, como una estrategia de generación de empleo y trabajo. En lo que refiere a desarrollo económico, América Latina vive horas dramáticas en relación a los temas que hacen a la generación de empleo y su necesario correlato, la mejora de la calidad de vida.

Desde la perspectiva que hemos señalado, hablar de desarrollo económico local implica trabajar sobre una dimensión del desarrollo local inseparable de las demás. Se puede decir que uno de los objetivos de esta línea de trabajo es generar riqueza en un territorio. Los instrumentos para esto son, por ejemplo, el fortalecimiento de las empresas existentes, la atracción de nuevas empresas e inversiones, la integración y diversificación de la estructura productiva, el mejoramiento de los recursos humanos del territorio y la coordinación de programas y proyectos<sup>4</sup>. Los *impactos esperados* son la activación de la economía local, el aumento de ingresos y empleo, el aumento de la productividad y la calidad del empleo, el aumento de la recaudación municipal y, en un sentido más amplio, una mejor calidad de vida.

En este campo podemos claramente identificar *instrumentos* útiles para llevar adelante cada una de estas acciones. Los principales programas de desarrollo económico local (DEL) son los que refieren a la dinamización empresarial (fortalecer y atraer empresas), el fomento del empleo (políticas activas de empleo) y el asociativismo municipal (búsqueda de escalas productivas desde el territorio). En cualquier caso, es ineludible la lectura de las principales dinámicas de los territorios en el contexto de globalización. Como señala Alburquerque<sup>5</sup>, los territorios se encuentran fuertemente impactados por dos tipos de dinámicas: la micro y la macro-economía. Así, aunque no deben confundirse los procesos de cambio tecnológico y organizativo de la producción –de carácter micro-económico–, con la globalización económica, la combinación de nuevas formas de producción y organización empresarial, sumada a la mayor exposición externa de los sistemas productivos locales provoca una fuerte reestructuración de estos sistemas locales, lo que demanda una nueva forma de gestión pública, nuevas formas de regulación y también la reorganización del sistema productivo local.

---

3 Una discusión con mayor profundidad sobre este tema puede ser leída en Gallicchio (2003).

4 Los siguientes párrafos se basan sobre todo en “Desarrollo Económico Local”, Asociación Chilena de Municipalidades, 1996.

5 Alburquerque (1999).

El mismo autor sitúa estos cambios en procesos más amplios de modificaciones al desarrollo territorial. Así, nos ubica en un contexto donde se pasa de una estrategia dominante basada en el objetivo del crecimiento cuantitativo, grandes proyectos, movilidad de la fuerza de trabajo, gestión centralizada de los recursos y el Estado central y las grandes empresas como agentes centrales, a un nuevo modelo, aún emergente, más difuso, más territorializado, con movilización y potenciación del capital endógeno, gestión local del desarrollo, numerosos proyectos y, sobre todo, un nuevo rol de las administraciones públicas locales, pero también del Estado central y del sistema productivo.

Estos cambios hablan de una dinámica totalmente diferente. No se trata, por tanto, de apostar al crecimiento más o menos explosivo de las pequeñas y medianas empresas locales, ni a la apuesta (también casi desesperada) a la inversión extranjera; sino a la construcción de un nuevo tipo de competitividad de corte territorial, donde las empresas y los gobiernos locales tienen un nuevo rol, ahora sí central, a cumplir. Esto nos lleva a otro de los temas de reflexión de este artículo, que refiere a las formas de gobernabilidad del territorio.

Esta situación, de fuerte cambio en el modelo de desarrollo tal como la caracteriza Alburquerque, pone en cuestión no solo la forma de dinamizar la economía de un territorio, sino, sobre todo, la forma de gobernar el mismo. De entrada digamos que no se trata de un problema de gobernabilidad “nacional” o “local”, sino más que nada de una nueva lógica para gestionar las relaciones locales-globales con el territorio como eje.

El propio Alburquerque nos señala los diferentes momentos que se vivieron en países como España a la hora de establecer políticas y líneas de trabajo en desarrollo económico local. En la bibliografía citada se hace referencia a la forma en que el modelo español pasó de las ILE (Iniciativas Locales de Empleo), a las IDE (Iniciativas locales de Desarrollo Empresarial), para culminar en las IDL (Iniciativas de Desarrollo Local). Estas últimas representan un paso adicional a los anteriores. Mientras las ILE confiaban en la “mano visible” del Estado como la fuente que iba a solucionar los temas del empleo (empleos de emergencia, formación, etc.), las IDE confiaban en la “mano invisible” del mercado, y allí se asignó fuerte prioridad a los programas de fomento de las PYMES. Finalmente, se llegó a la conclusión de que el camino era la construcción de políticas integrales que articulen el Estado, el Mercado y los Actores.

En algún sentido, el propio proceso de globalización potencia el rol de los responsables locales. Sin embargo, estas posibilidades que tienen, como nunca antes, los gobiernos locales, pueden operar como oportunidad o como amenaza para su legitimidad en el territorio.

El desempleo no es un fenómeno nuevo en nuestra sociedad. Lo que hace de él un hecho singular en los últimos tiempos, y de manera creciente, son sus dimensiones y características. Estos aspectos lo vuelven una asignatura ineludible para la formulación de políticas que den cuenta de los mismos. Al volumen tan importante de desempleados, hay que sumar otro tan importante contingente de trabajadores que tienen serios problemas en la

calidad de sus empleos, y otros deben optar por la emigración como vía para mejorar sus ingresos y vivir dignamente. El desempleo no se distribuye de manera uniforme entre las diferentes categorías de activos, sino que afecta de modo muy desigual a los diferentes grupos y territorios. Siendo un fenómeno de toda la sociedad, es un hecho anti-igualitario que tiende a concentrarse en ciertos colectivos.

El desempleo, al decir de Cachón (1992), “se nos impone como un hecho social básico para comprender nuestras sociedades, porque, aunque no toda la sociedad *esté* desempleada, el desempleo *está* en toda la estructura social”.

El desempleo, [...] “se nos impone como un hecho social básico para comprender nuestras sociedades porque, aunque no toda la sociedad *esté* desempleada, el desempleo *está* en toda la estructura social”

---



Nuestra región viene, en el mejor de los casos, de una tradición de políticas “pasivas” vinculadas al mercado de trabajo, desde una óptica en la cual el empleo es directamente dependiente del crecimiento económico, y en la que ante situaciones de desempleo, coyunturales, se debe actuar a través de medidas “pasivas” como el seguro de paro o vía la seguridad social. Por el contrario, la realidad ha marcado que el desempleo se ha vuelto más frecuente en la vida activa de los trabajadores, además de más largo. El retorno al mercado laboral necesita de nuevos saberes e instrumentos, de ahí la necesidad de políticas activas que complementen, y no sustituyan, las políticas pasivas.

Nuestro subcontinente ha reconocido diversas experiencias de políticas activas de empleo en los últimos años, impulsadas por diversos actores. Muy pocas han considerado la dimensión territorial como uno de sus elementos centrales. Por el contrario, y por formar parte de las agendas de los organismos multilaterales, la descentralización ha sido vista en una lógica funcional al modelo neoliberal, y no como un mecanismo de democratización de la sociedad. En cualquier caso queda pendiente cuál puede ser el rol de los gobiernos locales en este tema. La experiencia europea y la latinoamericana son muy diferentes en ese sentido. América Latina ha “entrado” al desarrollo económico local desde sus propias necesidades, pero también inducida por la cooperación al desarrollo. La visión ha sido frecuentemente economicista (*clusters*, agencias, competitividad, etc.) y ha chocado con la debilidad de nuestros actores y gobiernos locales. Como contrapartida a esta línea de trabajo, ha surgido otra que hace hincapié en la integralidad de los procesos de desarrollo. Este discurso se ancla muchas veces en lo social y no desarrolla líneas tendientes a mejorar la economía local. Ninguna de las dos líneas de trabajo ha sido eficaz para resolver los problemas.

### *La construcción de capital social*

La principal hipótesis es que se debe trabajar simultáneamente en los procesos de desarrollo económico local, los de gobernabilidad local y los de construcción de capital social, en el entendido de que los primeros son una variable dependiente de los segundos. No habrá desarrollo económico si no se generan previamente las condiciones mínimas de desarrollo social local, y más aún, no habrá desarrollo local sostenible sin construcción de capital social que mantenga y le dé sentido a los demás procesos.

He señalado que el desafío del momento en relación al desarrollo local en América Latina es la construcción de capital social. Pero es importante discernir de qué hablamos cuando hablamos de capital social. Se trata de un tema del que se habla mucho en este momento y no queremos caer en definiciones que prioricen la conformación de capital social como disminución de costos de transacción, lo cual implica una visión “neoliberal” del mismo. Nos basaremos en la definición propuesta por Barreiro (2000): es un “concepto que se refiere a las normas, redes y organizaciones con las que la gente accede al poder y a los recursos, y a través de los cuales se toman decisiones colectivas y se formulan las políticas. Podemos referirnos al capital social como ‘asociaciones horizontales’ entre la gente y a redes sociales de compromiso cívico y normas colectivas que tienen efectos en la productividad de la comunidad. El aspecto fundamental del capital social es que facilita la coordinación y la cooperación en beneficio mutuo de los miembros de la asociación”.

Cuando señalamos que el objetivo de fondo de los procesos de desarrollo local es la construcción del capital social, estamos diciendo que es necesario, desde la gestión local, y también desde la cooperación, prestar mucha más atención a estos procesos. Los cambios necesarios no pueden ser abordados por organizaciones aisladas ni por proyectos puntuales, sino que deberán establecerse fórmulas sistemáticas y persistentes de interacción social.

Como señala Barreiro: “si la cooperación y la asociación son un factor clave para el éxito del desarrollo local, debemos averiguar cómo funciona, como se genera y por qué determinados territorios son proclives a que sus agentes colaboren y otros, en cambio, son débiles en las acciones cooperativas, que son las que, finalmente, activan y combinan los recursos existentes de una manera adecuada. Esto es, que producen desarrollo para el territorio.” La pregunta es si estos procesos pueden estimularse y promoverse, y la respuesta es sí. Es hacia allí que es necesario caminar: “el capital social se diferencia de otros factores de desarrollo en que es el único que es relacional, se encuentra en la estructura de las relaciones. Para poseer capital social una persona o una organización debe relacionarse con otra. No es propiedad de ninguno de los actores que se benefician de él. Sólo existe cuando se comparte” (Barreiro, 2000).

También señala que uno de los problemas a los que nos enfrentamos a menudo en el desarrollo local es *el carácter ocasional de las formas de cooperación*. La permanencia en la

interacción social es constituyente del capital social. Siendo éste el objetivo, hay que considerar el costo de producirlo. Requiere recursos, pero el principal es el tiempo. Éste es uno de los grandes desafíos para la cooperación y los actores nacionales y regionales actuando en desarrollo local, construyendo territorios, dimensión económica, ambiental, social, política.<sup>6</sup>

## Para continuar

Finalmente, es importante señalar que el desarrollo local no es, no puede ser, un proceso autárquico sino que debe articularse con los procesos nacionales de desarrollo. Además, la acción local sólo será útil en el mediano y largo plazo si la unimos a una acción por cambiar los marcos nacionales de desarrollo. Las políticas nacionales de desarrollo local deben ser un objetivo de quienes trabajamos en desarrollo local y también de la cooperación para el desarrollo. En este sentido, podemos decir que el desarrollo local es una estrategia más política que económica o social en sentido estricto. Sin embargo, no es suficiente la voluntad de territorializar las políticas desde el centro, ese es un paso sustantivo porque implica voluntad política y recursos, pero la articulación solo puede ser generada desde el territorio.

Para ello es necesario, como se ha señalado, considerar simultáneamente acciones en torno a la gobernanza multinivel, a la construcción de capital social y al desarrollo económico local.

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (1999). *Desarrollo Económico Local en Europa y América Latina*. Consejo Superior de Investigaciones Científicas. Madrid.
- Arocena, José (1995). *El desarrollo local como desafío contemporáneo*. Montevideo: CLAEH-Nueva Sociedad.
- (1999). “Por una lectura compleja del actor local en los procesos de globalización”. En *Desarrollo Local en la Globalización*. Javier Marsiglia (Ed.), Montevideo: CLAEH.
- Asociación Chilena de Municipalidades (1996). *Desarrollo Económico Local*. ASM-FESUR-DSE. Santiago de Chile.
- Barreiro, Fernando (2000). *Desarrollo desde el territorio: a propósito del desarrollo local*. En <http://www.iigov.org>

---

6 La dimensión ambiental y la vinculada al cambio climático, no consideradas en este *paper*, deben ser incorporadas como temas centrales para una estrategia de desarrollo local. Tampoco han sido considerados las temáticas de género, que ocupan un lugar central en las estrategias de desarrollo local.

- Brugue, Quim y Goma, Ricard (2001). *Gobiernos locales y políticas públicas*. Barcelona: Ariel Ciencia Política.
- Cachón, Lorenzo (1992). “El estudio del mercado de trabajo local en el mercado de una política de desarrollo endógeno”. Revista *Economía y sociedad* N.º 7. Madrid: IUDC
- Enríquez, Alberto (2003). “Desarrollo Local: hacia una nueva forma de desarrollo nacional y centroamericano”. *Alternativas para el Desarrollo* N.º 80. FUNDE. San Salvador, Diciembre.
- Gallicchio, Enrique (2008). “El Desarrollo Local y sus múltiples abordajes”. En *Desarrollo Económico Local, una apuesta por el futuro*. Luz Stella Sierra. (Comp.). Bogotá: Fundación Social.
- (2003). “El desarrollo económico local. Estrategia económica y de construcción de capital social”. *Revista Estudios Centroamericanos* N.º 66, Universidad Centroamericana José Simeón Cañas, Octubre.
- (2003) “El Desarrollo Económico Local en el marco de una estrategia de desarrollo integral. Reflexiones acerca del caso uruguayo”. En *Cuadernos del CLAEH* N.º 86/87. Montevideo.
- (2002) *La experiencia del Centro Latinoamericano de Economía Humana (CLAEH) en la construcción de alianzas para el desarrollo local. Analisis de tres experiencias*. Conferencia en Asamblea General de ALOP. Antigua (Guatemala) mayo.
- Gallicchio, Enrique y Lucy Winchester (2003). *Territorio local y desarrollo. Experiencias en Chile y Uruguay*. Santiago de Chile.
- Gallicchio Enrique y Alejandra Camejo (2005). *Desarrollo Local y Descentralización en América Latina*. Montevideo: CLAEH-DIBA.



# Análisis multidimensional y escalar del desarrollo territorial en Brasil

## *Multidimensional and multiscalar analysis of territorial rural development in Brazil*

Sergio Schneider, Paolo Waquil, Eduardo Ernesto Filippi, Aldomar Arnaldo Rückert, Anelise Graciele Rambo, Guillermo F. W. Radomsky, Marcelo Antonio Conterato y Suzimary Spetch <sup>1</sup>

### Resumen

Recientemente han ocurrido cambios de carácter político, práctico y analítico respecto del entendimiento del desarrollo rural. Diversos esfuerzos se han realizado en el análisis y la discusión de dinámicas como ruralidad, territorios, desarrollo y en la construcción de una perspectiva territorial de desarrollo rural. Los cambios en las formas de identificación y medición del desarrollo rural suscitan cuestionamientos con relación a la validez y eficacia de los métodos y técnicas utilizadas. Lo anterior alude a la necesidad de establecer criterios y metodologías de análisis coherentes con las múltiples manifestaciones y escalas del desarrollo. Dentro de este cuadro se inscribe el objetivo de este trabajo: proponer una metodología de análisis multidimensional y multi-escala del desarrollo territorial rural. Para ello, exponemos metodologías testadas en cuatro territorios rurales de Brasil. Los resultados de este trabajo están basados en el pragmatismo que configuró sus objetivos iniciales y que pretendía analizar, con base en dos herramientas metodológicas, una caracterización, medición y análisis del nivel de desarrollo de territorios rurales de Brasil.

*Palabras clave:* desarrollo rural, Índice de Desarrollo Sostenible, biograma, territorio, escalas.

### Abstract

Of late, there have been several political, practical and analytical changes to our understanding of rural development. Diverse efforts have emerged in the analysis and discussion of spatial dynamics such as “rurality”, territories, in the construction of a territorial perspective of rural development. These changes in the forms of identification and measurement of rural development lead us to question the validity and effectiveness of applied methods, inviting us to establish methodologies and analytical criteria coherent with the multiple manifestations and scales of development. This article offers a multidimensional and multi-scalar analytical model for territorial rural development, using our methodology tested in four rural territories of Brazil.

*Key words:* rural development, sustainable development index, biogram, territory, scale.

<sup>1</sup> Sergio Schneider - Profesor del Departamento de Sociología y de los Programas de Post-Grado en Desarrollo Rural (PGDR) y Sociología de la UFRGS (schneide@ufrgs.br); Paolo Waquil - Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS); Eduardo Ernesto Filippi (UFRGS); Aldomar Arnaldo Rückert (UFRGS), Anelise Graciele Rambo (UFRGS); Guillermo F. W. Radomsky (UFRGS); Marcelo Antonio Conterato - Universidades Federal de Pelotas (UFPEL) y Suzimary Spetch - Universidades de Cruz Alta (UNICRUZ)

## Introducción

Ruralidad y desarrollo están entre los principales temas que contribuyeron para la renovación de las investigaciones sobre los procesos sociales rurales en los años recientes. En Brasil y en varios países de América Latina, a partir de mediados de la década de 1990, se evidencia una renovación en las discusiones y abordajes sobre la ruralidad y los procesos de desarrollo.

[...] destacaron los problemas que puede ocasionar la superposición entre el sentido conceptual y cognitivo del territorio y la dimensión práctica y normativa del abordaje político del desarrollo territorial.

---



Tal como resaltó Kay (2008) los estudios sobre ruralidad reclaman una “novedad” que, en muchos aspectos, están relacionados con los viejos problemas que afectan la realidad social y económica del medio rural<sup>3</sup>. De la misma forma, Gómez (2001) también enfatizó los aspectos ambiguos de la “nueva ruralidad”. En otro trabajo (Schneider, 2009), ya había sido destacada la convergencia entre los estudios sobre la ruralidad y las agendas de los procesos de desarrollo. De una manera general, los estudios recientes sobre la ruralidad y desarrollo tratan de temas relacionados con el papel de las actividades no-agrícolas y de la pluriactividad, con las nuevas relaciones rural-urbano y con las transformaciones en la cultura e identidad de las poblaciones rurales, producto de la masificaciones del acceso a las comunicaciones y de la mayor interacción con los mercados y empresas transnacionales.

En la convergencia entre los temas de ruralidad y desarrollo, estudiosos y formuladores de políticas públicas (*policy makers*) emplearon, de forma creciente, el concepto de territorio y a utilizar un abordaje territorial para analizar el desarrollo. Este encuentro no siempre fue amistoso y varios analistas (Schneider y Tartaruga, 2006; Abramovay, 2006) destacaron los problemas que puede ocasionar la superposición entre el sentido conceptual y cognitivo del territorio y la dimensión práctica y normativa del abordaje político del desarrollo territorial. Así, el uso generalizado del término o del abordaje territorial en la literatura sobre desarrollo rural parece haber producido una naturalización de los conceptos analíticos, tal como el de territorio, además de una incorporación y adopción, sin crítica y mediación, de la terminología normativa del desarrollo territorial.

El objetivo de este trabajo es mostrar la importancia del análisis multidimensional y escalar como recurso metodológico y heurístico en el estudio de los procesos de desarrollo

---

3 Kay (2008) indicó que en América Latina los estudios sobre la “nueva ruralidad” buscan ampliar la visión del campo de lo agrario a lo rural, enfatizar la multifuncionalidad de los espacios rurales debido a la creciente importancia de las actividades no agrarias y de la fluida e intensa interrelación entre lo rural y lo urbano y lo local con lo global, así mismo se resignifican los cambios en los patrones culturales y de vida rurales (2008: 32).

territorial. La metodología multidimensional será presentada y discutida a partir de las técnicas estadísticas multivariadas que permiten trabajar con bases de datos compuestas por múltiples indicadores y variables. Esta metodología es producto de un trabajo de investigación exploratorio que fue realizado en cuatro territorios rurales de Brasil. El recurso heurístico de análisis escalar, por su parte, pretende incorporar una sugerencia de los geógrafos, que insisten en la necesidad de considerar los distintos niveles y proyecciones espaciales que pueden asumir las formaciones territoriales. De esa forma, se pretende mostrar que es posible promover el diálogo entre la dimensión cognitiva y conceptual del territorio, tal como es entendido especialmente en la geografía, y su dimensión más aplicada que ha sido identificada con el abordaje o perspectiva territorial de desarrollo. Igualmente, se busca proporcionar mayor coherencia analítica a la propia definición de desarrollo territorial que, al incorporar las referencias del análisis multidimensional y escalar, agregaría consistencia teórica y robustez metodológica a los aspectos normativos y políticos.

Este artículo se divide así. La primera es la introducción. En la segunda sección son presentadas reflexiones sobre las interfaces entre la nueva ruralidad y el desarrollo rural a partir del abordaje territorial. La tercera trata de la multidimensionalidad del desarrollo rural y es presentada y aplicada la metodología del Índice de Desarrollo Sostenible (IDS) y del biograma en cuatro territorios rurales del Brasil. En la cuarta sección, se muestra cómo estas metodologías permiten la visualización de distintos padrones de desarrollo en un determinado punto en el tiempo y espacio, indicando que la metodología escalar permite una mayor aproximación a las distintas dinámicas territoriales de desarrollo rural. En las consideraciones finales, se busca enfatizar la complementariedad entre el análisis escalar y multidimensional en la perspectiva territorial del desarrollo rural.

## Ruralidad y desarrollo territorial

Existe de facto una discusión sobre la ruralidad contemporánea que, en líneas generales, puede ser apropiada desde tres vertientes importantes. La primera comprende la ruralidad a partir de los cambios socioeconómicos y demográficos. Esta perspectiva ganó proyección luego de la divulgación del trabajo de la OCDE sobre los límites de las definiciones sectoriales del rural y de la presentación y aplicación de una metodología que quedó conocida como los “indicadores territoriales de ruralidad” (Schneider y Blume, 2004).

La segunda vertiente trata la ruralidad como una forma de percepción y representación relacionada con la cultura y la identidad de los individuos, desvinculada de su base físico-espacial. Mormont (1990) sugiere que la forma de destacar lo rural y dar una definición propia sería por medio del entendimiento de la diversidad de identidades de los actores que usan y residen en el medio rural, que no serían solo los agricultores. Por lo tanto, el medio rural pasaría a ser una categoría identificable a partir del modo en que sus actores

construyen su relación y sus representaciones simbólicas con el espacio. La ruralidad se convierte en una categoría social y espacial que puede ser asimilada por medio de las representaciones de los individuos a través de su identidad social.

La tercera perspectiva enfoca el rol de la diversidad y heterogeneidad de los espacios rurales forjados por las mudanzas societarias contemporáneas, como la descentralización económica y política, las nuevas tecnologías informacionales, los flujos de comunicación e interacción. Para Marsden (1998) y Murdoch (et al., 2003), la reestructuración capitalista de la agricultura tiene como efecto la aparición de una ruralidad diferenciada (*differentiated countryside*) que es “consumida” por diferentes actores y procesos. El rural diferenciado surge como un objeto de consumo de diferentes actores y como resultado de los procesos más generales de los cambios de la sociedad en el periodo postfordista.

Esta discusión sobre la ruralidad, bien como las distintas y complementares formas de su análisis, transcurren durante el periodo que inicia con la década de inestabilidad de 1990. Ocurre que este también es el período en que las discusiones sobre el tema de desarrollo vuelven a escena en América Latina. Tomando como ejemplo Brasil, pasados los años de inestabilidad macroeconómica y político institucional, caracterizada por la hiperinflación y caída por *impeachment* del primer presidente elegido por voto directo después de la dictadura militar (Collor de Melo), se percibe que el Estado brasileño vuelve a tener un rol importante como inductor de acciones de desarrollo a partir de mediados de la década de 1990. Sin embargo, este proceso ocurre en un contexto de recuperación organizacional y política de los movimientos sociales y otras instancias de la sociedad civil. Este será el contexto en que las discusiones sobre nuevas formas y enfoques de desarrollo ganan espacio político y reconocimiento institucional.

En este escenario surge el abordaje territorial de desarrollo, que aparece con la propuesta de promover la superación del enfoque sectorial de las actividades económicas, amenizar la dicotomía espacial entre lo rural *versus* urbano o campo *versus* ciudad y reconocer el protagonismo de los actores emergentes de la sociedad civil. En estos términos, el abordaje territorial de desarrollo se propone valorizar la diversidad de acciones, estrategias y trayectorias de los actores que buscan que el vector de los movimientos adopte la forma *bottom up*. El territorio es visto y entendido como espacio y campo en que estos procesos se afirman y transcurren, convirtiéndose de esta forma en una unidad importante para el planeamiento e implementación de las acciones de desarrollo.

En Brasil, autores como Veiga (2002) y Abramovay (2003) comenzaron a destacar la importancia considerar la “dimensión espacial del desarrollo” en que la representaciones sectoriales y escalar pierden importancia debido a su incapacidad de lidiar con las múltiples escalas, formas de gestión y ejercicio de poder que representan nuevos formatos institucionales en el medio rural. En ese sentido, muchos autores destacan que la perspectiva o abordaje territorial representa un avance con relación al enfoque sectorial porque consigue superar las rígidas escalas de gestión, poder y planeamiento, que no corresponden al con-

texto de la acción del Estado y ni la necesidad de participación de los actores de la sociedad civil.

En América Latina, el trabajo de Schejtman y Berdegú (2004) mostró cómo es posible conjugar el referencial teórico y político de la relación entre territorio y desarrollo territorial rural. Los actores definen el territorio como una construcción social, “un espacio de identidad dotado de un proyecto de desarrollo socialmente acordado” (2004: 05). Tal definición fundamenta sus concepciones sobre la perspectiva de desarrollo territorial rural, que es destacado como “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado con la finalidad de reducir la pobreza rural” (2004: 30). El documento elabora una definición operacional de territorio que permite delimitar los espacios de acción de las políticas de desarrollo rural. No obstante, para una definición operacional, parece importante destacar que además de la identidad asentada por Schejtman y Berdegú es importante considerar que los territorios resultan del ejercicio de poder de múltiples actores sobre un espacio físico determinado. En ese sentido, tal como destacado por Raffestin (1993), es posible comprender cómo los territorios son transformados y cuáles actores se tornan hegemónicos y ejercen la dominación.

Una reseña de la trayectoria de las discusiones sobre la incorporación de la noción de territorio al análisis de los procesos de desarrollo indica que esta se relaciona con dos otras perspectivas. La primera se refiere a la relación entre territorio y las discusiones sobre identidad y capital social que enfatizan la importancia de la cohesión social y su relación con la formación de las identidades en un determinado espacio. Es la reflexión de Echeverri (2006), que encuentra paralelos en las formulaciones de Ray (1998) y Putnam (1996). La segunda perspectiva destaca los procesos de inmersión (*embeddedness*) de las relaciones sociales y económicas en un determinado contexto o ambiente local en que las relaciones de inter-conocimiento, reciprocidad y proximidad se convierten en dimensiones sobre las cuales se apoya el proceso de desarrollo; esto estimula formas de cooperación, intercambio e interacción que amplían la capacidad de innovación y reducen los costos de transacción. Esta última vertiente se afirma en el campo de la sociología económica donde destaca las contribuciones de Granovetter (1973); Abramovay (2003) y Storper (1997).

Los territorios rurales inmersos en procesos sociales y económicos son presentados como un abordaje diferenciado para los estudios sobre desarrollo rural. Inspirado por las discusiones de la sociología económica, Granovetter (1973) recupera la idea de Karl Polanyi, en que las relaciones económicas entre los individuos están inmersas en un contexto social caracterizado por normas, códigos y hábitos (una cultura) que pueden ser vistos como instituciones tácitas que poseen el rol de garantizar la cohesión social. Al contrario de la perspectiva culturalista de Putman, los estudiosos de la sociología económica afirman que las relaciones e interacciones entre los actores son socialmente construidas y negociadas y que forman estructuras, jerarquías sociales y luchas por poder.

En Brasil, la perspectiva de inmersión ha sido adoptada en los trabajos de Abramovay (2006, 2003). Para el autor, los lazos informales y las interacciones no mercantiles establecidas a lo largo del tiempo son tan o más importantes que los factores naturales y las dotaciones humanas, capaces de determinar las opciones de localización de las empresas y de los trabajadores en la constitución de un territorio. La predisposición de recursos es un factor objetivo pero está en la forma de organización el elemento esencial para la definición de un territorio (Beduschi Filho y Abramovay, 2003).

Tal constatación encuentra resonancia en los apuntes de Storper (1997, que aborda el territorio como un espacio social y económico que potencializa la dinámica de desarrollo asentado en la colaboración y aprendizaje colectivo. Para Storper, las convenciones y las normas pueden regular las relaciones sociales de un determinado grupo humano localizado en el territorio, dando oportunidad a la reducción de los costos de transacción, la estabilización del ambiente institucional y en consecuencia el incremento de la eficiencia económica. De esta forma, la visión de desarrollo territorial por la óptica de la teoría de *embeddedness* se revela en un recurso analítico adecuado para comprensión de dos elementos centrales en experiencias de desarrollo: los mecanismos de cooperación entre actores y el papel de los mercados (Abramovay, 2006).

El entendimiento de los territorios rurales, mientras estén inmersos en los procesos sociales y económicos dentro de un contexto de retorno del Estado, como ordenador de acciones de desarrollo que legitima e interactúa con los actores de la sociedad civil, parece adecuado para el análisis de las relaciones entre ruralidad y desarrollo. No obstante, de forma general, esta perspectiva carece de herramientas metodológicas que permitan comprender las dinámicas territoriales de desarrollo rural de múltiples escalas que conforman la ruralidad contemporánea diferenciada. Esto es importante para la comprensión de cómo estas dinámicas rurales influyen las acciones y políticas a ser realizadas en los territorios. En un intento de contribuir al debate, este artículo propone el uso del análisis multidimensional y escalar como recursos metodológicos y heurísticos de los procesos de desarrollo rural.

Según Sepúlveda (2008), el abordaje territorial favorece y enfatiza la multidimensionalidad que asume importancia en la medida que permite la percepción de la complejidad, diversidad y heterogeneidad de los procesos de desarrollo. La perspectiva territorial de desarrollo rural, para el autor, envuelve un proceso que busca transformar la dinámica de desarrollo mediante una distribución ordenada de las actividades productivas en conformidad con el potencial de sus recursos naturales y humanos. Tal perspectiva exige que las políticas económicas, sociales, ambientales y culturales que actúan en los territorios sean mantenidas y apoyadas en procesos descentralizados y participativos. El análisis de las múltiples dimensiones permite registrar desequilibrios o posibles contradicciones internas además de diferencias entre las regiones y los territorios evaluados, representando de esta forma una herramienta capaz de auxiliar en la elaboración e implementación de acciones y políticas públicas de desarrollo.

Sin embargo, a pesar de que análisis multidimensional tiene el mérito de englobar la diversidad, este es limitado en lo que se refiere a los aspectos longitudinales dado que las herramientas como el biograma (la representación gráfica de las dimensiones) y el IDS (Índice de Desarrollo Social, que es un indicador sintético con base en variables secundarias) se restringen a observar las trayectorias de las regiones y de los territorios investigados, lo que permite apenas un análisis estático y puntual. En ese sentido, el análisis escalar cumple el rol metodológico de complementar al abordaje multidimensional de desarrollo dado que identifica qué actores están presentes y actúan en el territorio y cómo usan y transforman el espacio. Mientras el biograma y el IDS permiten evaluaciones de las dimensiones y comparaciones de los niveles de desarrollo en diferentes territorios, el análisis escalar permite un estudio sobre las dinámicas territoriales, usualmente pautadas en mecanismos de cooperación entre los actores y en el acceso a mercados, que son dinámicas inmersas en procesos sociales y económicos.

La metodología de las escalas geográficas de poder y gestión representa un recurso analítico y metodológico que permite observar de qué forma los actores locales/regionales (sociedad civil, Estado y mercado) se articulan entre sí y con las demás escalas de poder y gestión, con vistas a la promoción de acciones, buscando el desarrollo de su territorio. Para Castro (1995), la escala geográfica es un artificio analítico que otorga visibilidad a lo real una vez que la complejidad del espacio torna exhaustiva la descripción de la totalidad, no levantando la comprensión de los fenómenos (Raffestin, 1993).

Es importante resaltar que una escala no puede ser vista de forma aislada a las demás dimensiones ya que tiene como consecuencia la pérdida de su poder explicativo. En ese sentido, vale la pena llevar en cuenta la observación de Born y Purcell (2006), que alertan sobre las “trampas” de lo local (*local trap*), que puede ocurrir cuando el análisis de una determinada escala (en general, lo local) oculta el rol de otras dinámicas escalares, que pueden actuar de forma complementar o en competencia, conforme el caso. Born y Purcell destacan tres aspectos inherentes al análisis escalar: primero se debe considerar que la escala es una construcción social, por tanto, una estrategia; segundo, la escala es fluida y fija y; tercero, que toda escala es relacional.

La escala como construcción social corresponde a estrategias o acciones practicadas por actores sociales impresas sobre el espacio pero en constante transformación, lo que hace que sea resultado tanto de la dinámica interna como de las relaciones con otras escalas. En ese sentido, Brenner (2001) afirma que los procesos de estructuración escalar constituyen geografías de poder social y enfatiza que la continua reorganización y reestructuración de

[...hay] tres aspectos [en el] análisis escalar: primero se debe considerar que la escala es una construcción social, por tanto, una estrategia; segundo, la escala es fluida y fija y, tercero, que toda escala es relacional.



las escalas espaciales es parte integrante de las estrategias sociales y de las luchas por el control, empoderamiento y apropiación de espacio.

En esa misma dirección, Acselrad (2002) resalta que los procesos de desarrollo que se territorializan a partir de las acciones de los actores en escalas locales pueden no ser repuestas endógenas a problemas exógenos. La dinámica del desarrollo territorial de escala local ocurre por la combinación de factores y de múltiples dimensiones en escalas variadas, lo que resalta su carácter relacional. De esta misma forma, Born y Purcell (2006) enfatizan que la escala implica un conjunto de relacionamientos inter-escalares. El significado de una escala local, por ejemplo, sólo tiene sentido en relación con otras escalas más amplias por la cual los autores llaman atención al debido cuidado y cautela con la idealización de las soluciones que siempre preconizan el retorno a lo local.

Desde el punto de vista operacional, es pensado que el análisis de la dinámica de los actores de múltiples escalas, que originan diferentes niveles de densidad institucional<sup>4</sup>, puede ser implementado por medio del estudio y análisis de indicadores como acciones/proyectos/programas, lo que permite que sean catalogadas demandas, potencialidades y debilidades del territorio. Los resultados de estos análisis, además de ofrecer una representación de la red de conexiones e interfaces entre los actores y sus escalas de actuación, permite subsidiar la formulación de políticas públicas y acciones de desarrollo rural que, en el límite, pueden influenciar las dimensiones que merecen ser apoyadas con mayor prioridad (que pueden ser justamente aquellos que el análisis multidimensional estuviera apuntando por medio del IDS y del biograma de los territorios).

A partir de estas referencias, serán presentados los resultados de un estudio en el cuál se realizó un ejercicio en el sentido de reunir una herramienta normativa, que es el análisis multidimensional, por medio de la utilización del IDS y de los biogramas y la metodología escalar.

## Aprendiendo la multidimensionalidad del desarrollo territorial rural en Brasil

La multidimensionalidad es importante para los análisis territoriales una vez que permite entender la diversidad y heterogeneidad de los espacios rurales que marca la ruralidad contemporánea, ruralidad producida y consumida por múltiples actores. De la misma forma, es necesario considerar que el desarrollo rural es tributario de la diversidad de experiencias,

---

4 La densidad institucional se refiere a la densidad de organizaciones e instituciones que actúan en el territorio visualizando acciones de desarrollo rural. Para Fernández (2004) representa una sólida presencia institucional (firmas, asociaciones empresariales, instituciones financieras, ONG, agencias de desarrollo, escuelas, centros de servicio, institutos tecnológicos y universidades, etc.) además de formas de cooperación que generan una conciencia de pertenencia a una dinámica territorial.

de mecanismos de cooperación y de acceso a mercados y, consecuentemente, requiere un estudio sobre sus múltiples dimensiones que lo constituyen y conforman, tal como mencionado por Sepúlveda (2008).

A partir de esta consideración, fue realizado un estudio, a cargo de un equipo multidisciplinar, lo que buscaba atender una demanda de la Secretaría de Desarrollo Territorial (SDT) del Ministerio de Desarrollo Agrario (MDA) para la elaboración de una caracterización, medición y análisis del nivel de desarrollo de los territorios rurales. La SDT inicialmente seleccionó una herramienta metodológica, el biograma y el IDS, que fueron desarrollados y utilizados por el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en algunos países de América Latina. Esta propuesta metodológica consiste en la colecta y sistematización de indicadores representativos de dimensiones de desarrollo sostenible y permite la realización de evaluaciones rápidas y comparativas de los niveles de desarrollo en diferentes territorios.

El IDS y el biograma son pertinentes y adecuados para realizar estudios comparativos, en los cuales se puede percibir y analizar la diversidad de situaciones encontradas. Su operacionalización, después de algunas adecuaciones a la realidad brasileña, fue realizada en cuatro territorios rurales: “Estrada de Ferro”, Goiás (GO), “Alto Jequitinhonha”, Minas Gerais (MG), “Sudoeste do Paraná”, Paraná (PR), y “Médio Alto Uruguai”, Rio Grande do Sul (RS)<sup>5</sup>. Los instrumentos, una vez validados, pueden ser fácilmente aplicables a los demás territorios rurales.

Para la construcción de la herramienta metodológica que intenta sintetizar la multidimensionalidad del desarrollo territorial se definieron dimensiones y variables, valorizando elementos rurales, pero condicionada por la disponibilidad de datos. La definición de las dimensiones siguió orientación en Sepúlveda (2005). Un número de variables complementarias fue buscado en cada dimensión para expresar las manifestaciones territoriales de desarrollo rural. De esta forma, las dimensiones presentan las siguientes composiciones<sup>6</sup>:

- 5 Estos territorios fueron instituidos por la SDT/MDA, para la implementación del Programa de Desarrollo Sostenible de los Territorios (Pronat) en 2004. El Pronat considera el territorio rural como un instrumento de planeamiento. Un espacio físico, geográficamente definido, englobando ciudades y campos, caracterizados por criterios multidimensionales (ambiente, economía, sociedad, cultura, política, instituciones (una población con grupos sociales distintos, que se relaciona interna y externamente por medio de procesos específicos (BRASIL, 2004:10). Son 164 territorios en Brasil.
- 6 Las variables de cada dimensión fueron basadas en datos de las municipalidades que compone cada territorio. El proceso de agregación ocurrió por medio del cálculo del promedio ponderado en cada territorio, teniendo como ponderaciones la participación de la población de cada municipalidad en los respectivos territorios. Más detalles ver Waquil et al. (2007) y Waquil et al. (2010).

Cuadro N.º 1 Dimensiones y sus variables	
Dimensión	Variables
Ambiental	abastecimiento de agua, disponibilidad de desagüe sanitario, disponibilidad de colecta de basura, drenaje de suelos, resistencia a la erosión, fertilidad de los suelos
Cultural	bibliotecas, clubs, gimnasios y estadios, salas de cine, unidades de enseñanza superior
Demográfica	tasa de urbanización, densidad demográfica, relación entre población masculina e población femenina, población con más de 60 años
Económica	Índice de Desarrollo Humano (IDH) ingreso, Índice de Gini ingreso, Índice de Gini tierra, participación de la agricultura en el producto interno, rendimiento promedio de la producción agropecuaria, relación entre establecimientos agrícolas familiares y patronales, exportaciones
Político-institucional	comparecimiento en las elecciones, número promedio de consejos municipales, participación en los consejos territoriales, acceso a la justicia, transferencia intergubernamentales de la Unión
Social	IDH longevidad, IDH educación, mortalidad infantil hasta 1 año de edad, número de camas hospitalarias, número de homicidios, familias atendidas por transferencia de beneficios sociales
Fuente: elaboración por los autores	

Las 33 variables fueron transformadas en índices (escalas de cero a uno), posibilitando agregación en seis dimensiones. El IDS es calculado por el promedio aritmético de los índices de las seis dimensiones, cada una calculada por el promedio aritmético de las respectivas variables que los componen, además de un promedio armónico que cuida del equilibrio entre las dimensiones en cuestión. En la secuencia, será presentado el IDS de los cuatro territorios, teniendo como referencias los valores mínimo y máximo de los 20 territorios de los cuatro estados.

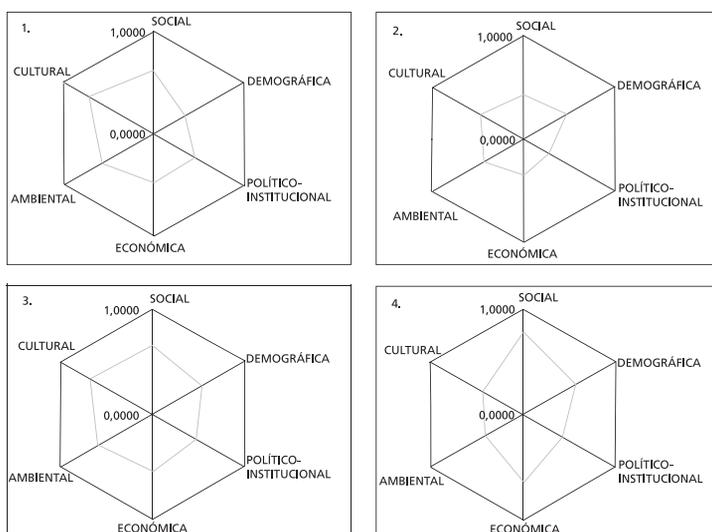
**Tabla N.º 1**  
Índices por dimensiones e índices agregados de desarrollo sostenido

Territorio/Dimensión	Social	Demográfica	Político Institucional	Económica	Ambiental	Cultural	IDS (Promedio Aritm.)	IDS (Promedio Armón.)
Estrada de Ferro	0,620	0,353	0,468	0,478	0,577	0,727	0,537	0,509
Alto Jequitinhonha	0,430	0,487	0,281	0,354	0,438	0,480	0,412	0,397
Sudoeste do PR	0,659	0,534	0,471	0,548	0,597	0,686	0,583	0,573
Médio Alto Uruguai	0,791	0,568	0,421	0,650	0,410	0,438	0,546	0,515
Mínimo	0,193	0,195	0,226	0,230	0,400	0,153	0,313	0,263
Máximo	0,822	0,797	0,757	0,650	0,759	0,946	0,728	0,713

Fuente: cálculos de los autores.

Las seis dimensiones arriba colocadas dan origen al biograma mientras que los datos de la tabla posibilitan un análisis comparativo entre los territorios en cada dimensión. Con el biograma es posible realizar un análisis comparativo del conjunto para cada territorio y este es representado por un hexágono que expresa la distribución de las seis dimensiones en forma de un anillo dado por la unión de puntos que varían en la escala entre 0 y 1. Se trata de una fotografía del estado de desarrollo de un determinado territorio:

**Gráfico N.º 1**  
Biograma por dimensión de los territorios Estrada de Ferro (1), Alto Jequitinhonha (2), Sudoeste do Paraná (3) y Alto Uruguai (4)



Fuente: Cálculo de los autores

El biograma del territorio “Estrada de Ferro” expresa un nítido desequilibrio entre las dimensiones, revelado también por la diferencia entre los promedios del IDS. En el “Alto Jequitinhonha”, se denota cierto equilibrio entre las dimensiones estudiadas. Con todo, la figura forma la menor área, demostrando que las seis dimensiones llegaron a índices poco elevados. El biograma del “Sudoeste do Paraná” revela una forma también relativamente equilibrada siendo sensiblemente mayor al del “Alto Jequitinhonha”. El biograma del “Médio Alto Uruguai” presenta desequilibrios, especialmente las dimensiones social y económica.

En este estudio, la definición de las escalas geográficas de poder y gestión fue realizada según dos criterios: divisiones políticos-administrativas y escalas no institucionalizadas, resultantes de la acción/gestión de los actores locales/regionales sobre el territorio

---



Puede ser inferido, por tanto, que los procesos de desarrollo de los territorios “Sudoeste do Paraná” y “Alto Jequitinhonha” poseen distribuciones más equilibradas en las seis dimensiones y que proyectos y políticas públicas de desarrollo deberían llevar en consideración la preservación de esta distribución más armónica. De otro lado, el biograma de los territorios “Estrada de Ferro” y “Médio Alto Uruguai” permiten constatar que las formas de intervención sobre estos territorios, que objetivan mejorar los indicadores de desarrollo, deberían enfocar acciones que busquen una distribución más equilibrada entre las dimensiones.

La comparación de los biogramas con el IDS sugiere que la representación gráfica capta mejor la diversidad de desarrollo. Esta representación mejora la visualización de las dimensiones de desarrollo. Ella no invalida el resultado numérico, especialmente el promedio armónico del IDS, cuyo valor es mayor cuando hay más equilibrio de las dimensiones.

En fin, tanto el biograma como el IDS permitirán una caracterización, medición y análisis del nivel de desarrollo de los territorios rurales. Se observó desigualdades internas en relación con las dimensiones abordadas, bien como diferencias entre los territorios. Puede ser inferido, por tanto, que los cuatro territorios presentan dinámicas diferenciadas de desarrollo rural, pudiendo ser una muestra de ruralidad diferenciada, de la cual se trató en párrafos anteriores. Estas diferencias demandan acciones también diferenciadas y orientadas a las especificidades territoriales, es decir, acciones inmersas en las trayectorias y dinámicas sociales y económicas de cada territorio. Es en ese momento que el análisis escalar complementa el abordaje multidimensional.

## Análisis escalar de desarrollo territorial en cuatro territorios rurales del Brasil

Las escalas geográficas de poder y gestión representan una metodología que complementa al abordaje multidimensional de desarrollo rural dado que identifican cuales actores y de qué forma estos usan y transforman el espacio. Mientras que el biograma y el IDS permiten evaluaciones de las dimensiones y comparaciones de los niveles de desarrollo en diferentes territorios, el análisis escalar permite un estudio sobre las dinámicas de los territorios.

En este estudio, la definición de las escalas geográficas de poder y gestión fue realizada según dos criterios: divisiones políticas-administrativas y escalas no institucionalizadas, resultantes de la acción/gestión de los actores locales/regionales sobre el territorio. El primero se refiere a las divisiones políticas administrativas (municipal, micro-regional, estatal, nacional). El segundo representa las escalas de gestión en ámbitos locales/regionales, definidas por la implementación de acciones/estrategias/políticas de desarrollo, llevando a nuevos usos políticos y económicos que tienen reflejos en el desarrollo rural. Este criterio refuerza las características de construcción social, así como evidencia el carácter fijo, fluido y dinámico de las escalas.

Ya la identificación de las escalas actuantes en los territorios rurales ocurrió mediante la aplicación de entrevistas usando una guía semi-estructurada a líderes de proyectos de desarrollo. Estos proyectos representan la idea-guía<sup>7</sup> que sobrepasa las acciones en el territorio, en general, relacionada con las potencialidades locales/regionales. Fueron levantadas informaciones sobre las fuentes de recursos presentes y como estos son empleados en acciones de desarrollo. De esta forma, fueron definidas las siguientes escalas.

Cuadro N.º 2 Escalas y actores	
Escala	Actores correspondientes
Escala nacional	actores que poseen actuación en el ámbito nacional;
Escala estatal	actores del estado de la federación de cada territorio investigado;
Escala regional	actores de cada territorio rural; actores de cada territorio rural investigado;
Escala local/ regional	actores con actuación en el área de alcance de los “arranjos” (arreglos) institucionales que coordinaron los proyectos investigados.
Fuente: elaboración por los autores	

Estas escalas son construidas por los actores sociales, bien político-institucionalmente (nacional, estatal) o bien socio, económico o culturalmente (regional y local/regional). A pesar que las escalas nacional y estatal presentan mayor fijeza, su poder sobre el local puede ser más o

7 La idea guía fue indicada por los entrevistados y se refiere a la principal acción realizada en los territorios rurales.

menos denso, dependiendo de las estrategias que los actores de cada escala adoptaron. Los actores fueron clasificados como representantes del Estado, de la sociedad civil y del mercado.

Cuadro N.º 3 Actores representantes del Estado, sociedad civil y mercado	
Clasificación	Actores correspondientes
Estado	secretarías, ministerios y órganos del gobierno, universidades públicas, empresas estatales, autarquías, financiamientos internacionales públicos...
Sociedad civil	sindicatos, asociaciones, cooperativas, representaciones de clase, foros y consorcios de desarrollo, ONG, escuelas, universidades comunitarias, confesionarios, filantrópicas...
Mercado	actores representantes del mercado se refieren a empresas locales, nacionales y multinacionales, capital financiero...
Fuente: elaboración por los autores	

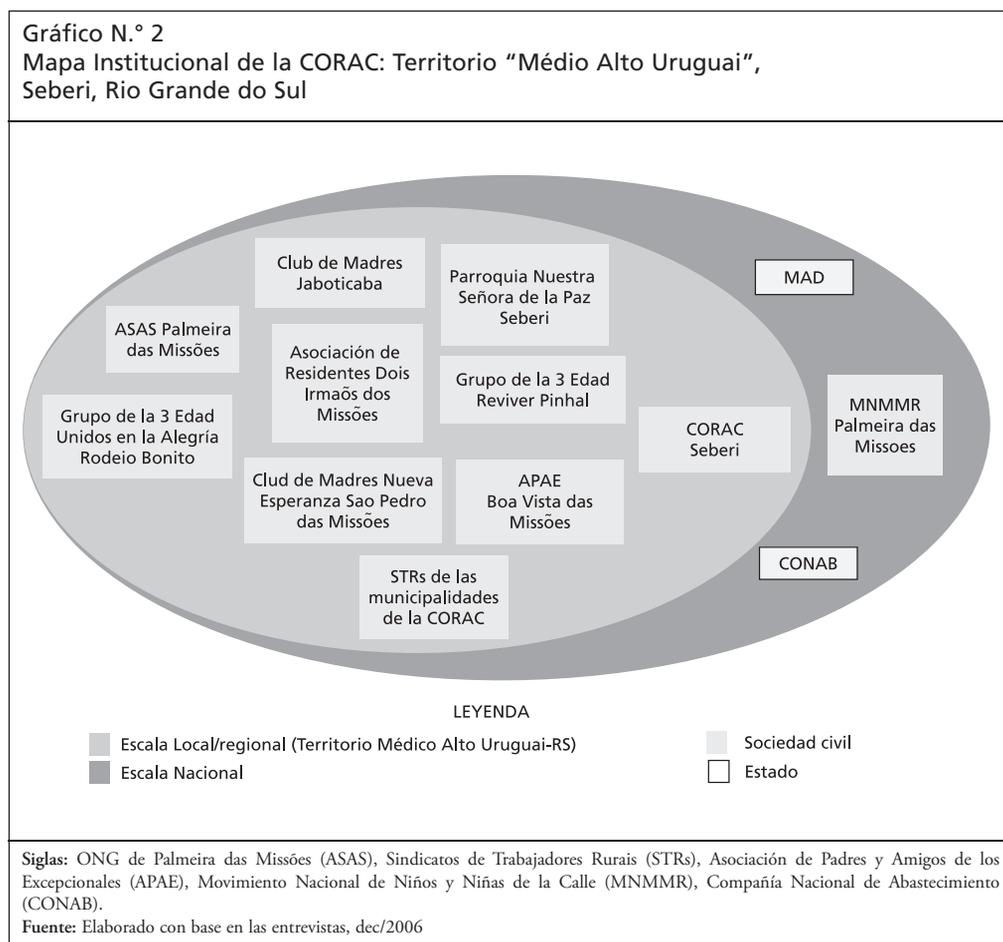
Por consiguiente, para medir la densidad institucional se tomó por base la interacción de actores y escalas en torno de los “arreglos” (arreglos) institucionales y proyectos desarrollados en los territorios, se estableciendo los siguientes niveles:

Tabla N.º 2 Niveles de Densidad Institucional	
Niveles	Poderes actuantes junto a los “arreglos (arreglos)/proyectos
4	Poder solo de las instituciones/organizaciones civiles/profesionales y/o empresariales
3	Poder municipal e instituciones/organizaciones civiles/profesionales y/o empresariales
2	Poder estatal e instituciones/organizaciones civiles/profesionales y/o empresariales
1	Poder federal, estatal y local, instituciones/organizaciones civiles/profesionales y/o empresariales y/o extranjeras
Fuente: Rückert (2001); Rambo (2006).	

Cuanto más próximo al nivel 1, mayor la densidad de actores y mayor tienden a ser las transformaciones territoriales generadas. Para que se pueda visualizar mejor esa densidad institucional, se utilizó el mapa institucional (Boisier, 1997) referente a cada “arreglo” (arreglo) o proyecto estudiado. El mapa ilustra los actores presentes, pero fueron levantados también los procedimientos utilizados por los actores y los recursos (materiales, naturales, financieros, humanos, conocimiento en cada territorio<sup>8</sup>

8 Aquí se optó por enfatizar solo los sectores involucrados en los proyectos analizados. Para mayores detalles ver Rückert y Rambo.

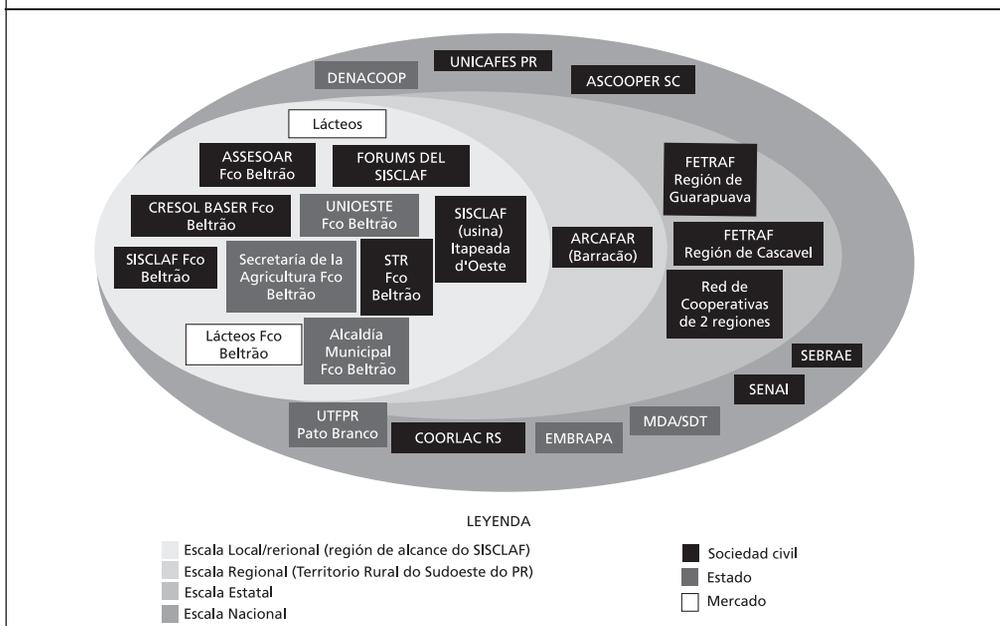
Siendo así, en el territorio “Médio Alto Uruguai” la idea-guía objetivó procesos de organización y capacitación de los agricultores para cualificación y re-estructuración de las agroindustrias familiares, asociada a la apertura de canales de comercialización para sus productos. El proyecto que mejor territorializó la idea-guía es el Programa de Adquisición de Alimentos (PAA), coordinado en la escala local/regional por la Cooperativa Regional de Agricultura Campesina (CORAC) en la municipalidad de Seberi. Esta Cooperativa está relacionada con la Red de Comercialización Solidaria que congrega 14 cooperativas, recurriendo a la Red cuando le falta algún producto que compone la cesta o canasta de alimentos. La CORAC es responsable por la organización de la producción y recibimiento de los productos. Inmediatamente efectúa la distribución de las cestas para las entidades socias, que repasan para las familias de bajos ingresos, escuelas y hospitales. El mapa institucional destaca los actores y las escalas que interactúan en el territorio a partir de la CORAC:



En el territorio del “Sudoeste do Paraná”, la Cooperativa Central de Leche de la Agricultura Familiar con Interacción Solidaria (SISCLAF) fue el proyecto que mejor territorializó la idea-guía. Pretende acciones de sostenibilidad y protagonismo de las poblaciones del campo. La SISCLAF está compuesta por 23 cooperativas singulares en 23 municipalidades.

Los actores de aquel territorio entienden la actividad lechera como una potencialidad de la agricultura familiar ya que permite viabilizar unidades productivas con base en pequeñas extensiones de tierra. A pesar de ser una actividad conocida y común a los agricultores, ésta necesita estructurar su cadena productiva, en razón de la vulnerabilidad a las políticas de precio y de comercialización de las industrias de procesamiento. Estableciendo estrategias de acción en cuatro ejes –organización, producción, comercialización y transformación– la SISCLAF ha desarrollado un trabajo de fortalecimiento familiar por medio de la cadena de leche. El mapa institucional destaca los actores y escalas envueltas en esta dinámica territorial:

Gráfico N.º 3.  
Mapa Institucional del SISCLAF: Territorio del “Sudoeste do Paraná” (Francisco Beltrão)



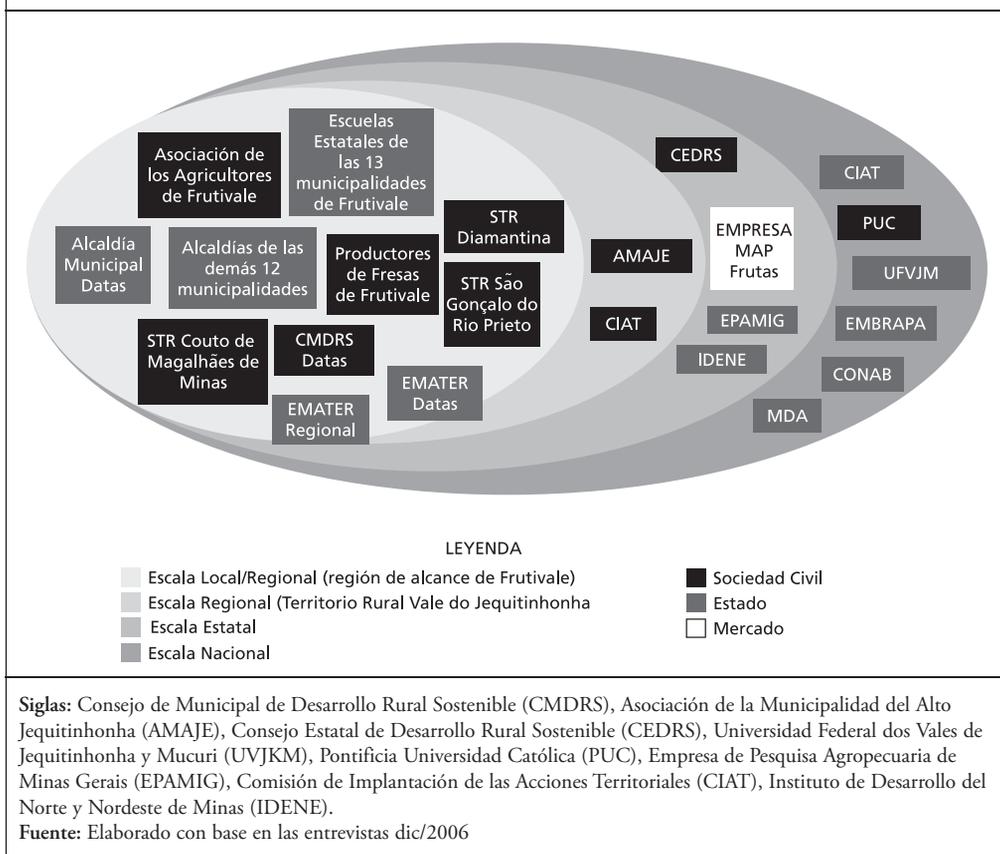
**Siglas:** Sistemas de Cooperativas de Leche (SISCLAF), Cooperativas de Leche de la Agricultura Familiar (CLAFS), Asociación de Estudios, Orientación y Asistencia Rural (ASSESOAR), Empresa Brasileña de Pesquisa Agropecuaria (EMBRAPA), Universidad Estatal del Oeste de Paraná (UNIOESTE), Universidad Tecnológica Federal del Paraná (UTFPR) y Asociación de las Casas Familiares Rurales (ASCAFAR), Unión Nacional de Cooperativas de la Agricultura Familiar (UNICAFES), Federación de los Trabajadores de la Agricultura Familiar (FETRAF), Servicio de Apoyo Brasileño a las Micro y Pequeñas Empresas (SEBRAE), Servicio Nacional de Aprendizado Industrial (SENAI), Sistemas de Cooperativas de Crédito Rural con Interacción Solidaria (CRESOL).

**Fuente:** Elaborado con base en las entrevistas, dec/2006

De otro lado, en el “Alto Jequitinhonha”, la idea-guía enfocó en la generación de trabajo e ingresos en la agricultura familiar. La creación de canales de comercialización fue considerada la acción principal. El proyecto de la Asociación Frutivale fue elegida como la mejor que territorializó la idea-guía. Este abarca 13 municipalidades de pulpa y producción de las mudas. Los objetivos del proyecto se refieren al desarrollo de la fruticultura, entendida como una alternativa de ingresos y una potencialidad territorial, una vez que pretende agregar valor a las frutas “de fundo de quintal” (atrás del huerto) por medio del PAA. Existe una diversidad de actores y escalas involucrados.

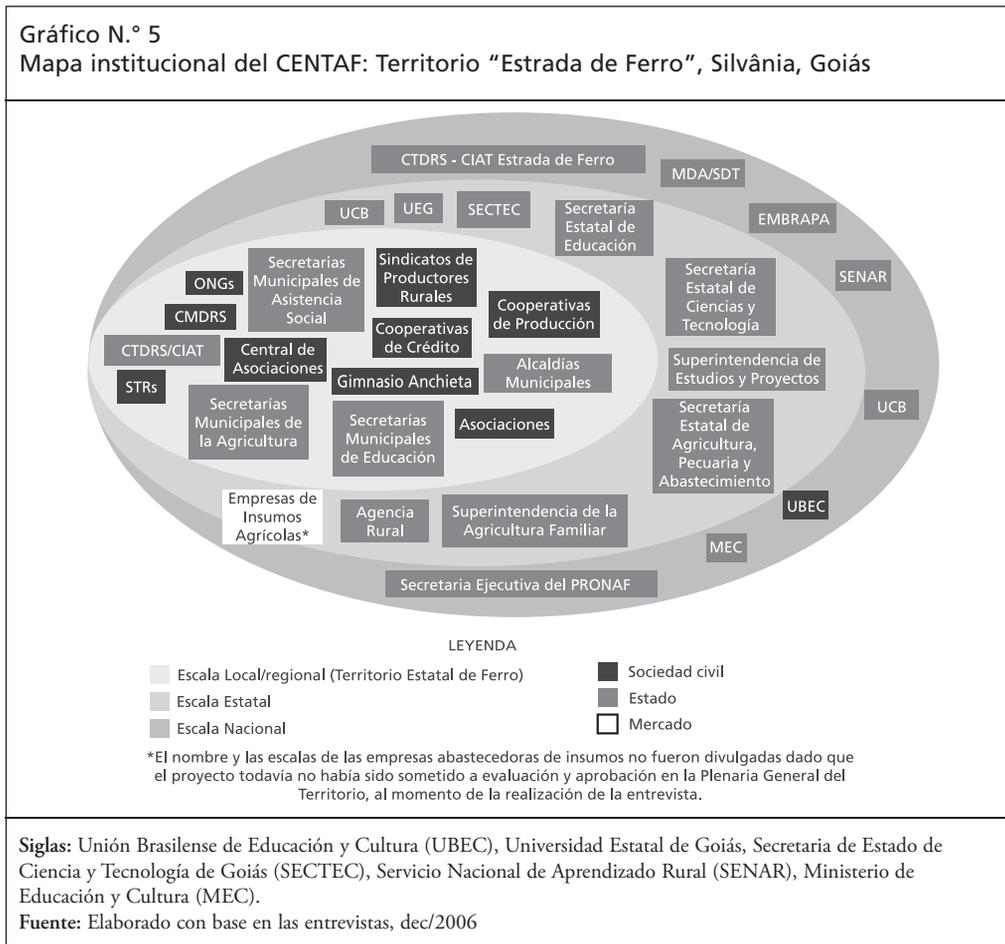
Gráfico N.º 4

Mapa institucional de la Asociación Frutivale: Territorio “Alto Jequitinhonha”  
Datos de Minas Gerais



En el territorio de “Estrada de Ferro” la idea-guía se refiere al fortalecimiento de la agricultura familiar por medio de la capacitación, cualificación profesional y gestión de la propiedad. Para eso fue creado el Centro de Formación de la Agricultura Familiar São José Operário (CENTAF) en la municipalidad de Silvânia. El Centro ofrece cursos técnicos a los agricultores familiares. Se propone con el Centro disminuir el éxodo rural y crear nuevas formas de capital social para un mayor alcance y efectividad de las políticas públicas. El curso técnico inicial es de agropecuaria familiar teniendo como base la pedagogía de la alternancia, seguido por los cursos de agroindustria familiar, artesanía y desarrollo sostenible. Deberán ocurrir también cursos de corta duración, relacionados con la pecuaria lechera, con la apicultura, con la producción orgánica, asociativismo y cooperativismo. Los actores involucrados en el CENTAF constan en el mapa institucional a continuación:

Gráfico N.º 5  
Mapa institucional del CENTAF: Territorio “Estrada de Ferro”, Silvânia, Goiás



Los cuatro proyectos analizados presentan niveles de densidad institucional 1, con actores de la sociedad civil. Estado y mercado, de las escalas local, local/regional, estatal y nacional. Sin embargo, hubo dos excepciones.

En el caso de la CORAC, hay presencia de apenas dos escalas: local/regional y nacional, con actores de la sociedad civil y el Estado. El proyecto fue también considerado de nivel 01 en razón de la presencia de la escala nacional. El CENTAF presentó apenas tres escalas: local/regional, estatal y nacional. No obstante, esto resultó de un gran número de actores presentes y del tiempo reducido para la realización de la investigación de campo, no permitiendo profundizar. A partir del mapa institucional y del porcentual de participación de los actores, fue posible observar una *predominancia de la escala local/regional* cuanto al número de actores involucrados como es destacado en la Tabla N.º 03:

Tabla N.º 3 Participación de cada escala en los cuatro proyectos				
Escalas	Proyectos			
	CORAC (RS)	SISCLAF (PR)	CENTAF (GO)	Ass. Frutivale (MG)
Local/Regional	85%	45%	43%	35%
Regional	***	4%	***	9%
Estatal	***	13%	30%	28%
Nacional	15%	38%	27%	28%
TOTAL	100%	100%	100%	100%
(***) Escala no existente Fuente: Elaborado con base en los mapas institucionales.				

La significativa participación de la escala local/regional muestra la capacidad de organización y movilización de los actores locales/regionales en torno de sus demandas. Esta escala, sumada a la regional (cuando existente) eleva su participación para próximo del 50%. Aquello indica que estas acciones de desarrollo rural están inmersas (Granovetter, 1973) en trayectorias sociales y económicas, una vez que los actores locales/regionales movilizan organizaciones e instituciones en estas escalas formando nuevos arreglos para responder las demandas o potencializar especificidades territoriales (Storper, 1997).

Al observar la escala regional de forma individual, su participación, cuando existente, es discreta. Lo anterior resulta de la implementación reciente del PRONAT, sobre todo en el momento de la realización de la investigación, siendo una escala todavía en consolidación. De otro lado, pondera para que las futuras acciones en los territorios incentiven la

construcción de una identidad/territorial en torno de esta escala, de forma que no se constituya en más de una regionalización dentro de las ya existentes.

La participación de las escalas estatal y nacional permanece en una fase semejante en el territorio “Estrada de Ferro” y en el “Alto Jequitinhonha”. Realidad opuesta observada en el territorio “Médio Alto Uruguai” donde no hay presencia de escala estatal, consecuencia de representaciones políticas más directas con la escala nacional. En el “Sudoeste do Paraná”, la participación de la escala estatal es inferior a la nacional.

Según la escala estatal y nacional, se puede encontrar todavía que, excepto en el “Sudoeste do Paraná”, el actor que más se destaca es el Estado (Tabla N.º 04). Considerando que hay una movilización local/regional significativa en torno de las demandas de esta escala en los cuatro casos, la participación del Estado puede representar una relación de sinergia entre escalas. Esta interacción remite al carácter relacional, esencial a los análisis escalares conforme Purcell y Brown (2005) y Born y Purcell (2006) y enfatiza todavía la retomada de la actuación del Estado como ordenador de las acciones de desarrollo.

Además, la discreta participación del Estado en la escala estatal en dos territorios indica una necesidad de construcción de redes entre estos dos niveles de poder de modo a sumar fuerzas y reducir esfuerzos emprendidos en acciones que en muchas ocasiones tienen los mismos objetivos pero corren paralelas sin interactuar.

Por su parte, el mercado aparece de forma mucho más discreta, lo que muestra una realización de acciones de integración entre las experiencias y el mercado ya que la idea guía del territorio del “Médio Alto Uruguai” y “Alto Jequitinhonha” pasa por la búsqueda de nuevos canales de comercialización, lo que es implícito también en los otros territorios.

Tabla N.º 4 Participación de cada escala en los 4 proyectos de los territorios rurales												
Escalas	CORAC (RS)			SISCLAF (PR)			CENTAF (GO)			Ass. Furtivale (MG)		
	SC	E	M	SC	E	M	SC	E	M	SC	E	M
Local/Regional	85	-	-	24	13	8	30	13	-	26	9	-
Regional	***	***	***	4	-	-	***	***	***	9	-	-
Estatal	***	***	***	13	-	-	-	30	-	5	18	5
Nacional	-	15	-	21	17	-	4	23	-	5	23	-
Total por escala	85	15	0	62	30	8	34	66	0	45	50	5
TOTAL	100%	100%	100%	100%								

(\*\*\*) Escala no existente  
Fuente: Elaborado con base en mapas institucionales.

Además, fue expresiva la presencia de actores en la agricultura familiar. Esta constatación, *a priori*, apunta para acciones sectorializadas. De otro lado, los proyectos evidencian una visión de agricultura no más restringida solamente a la producción de alimentos pero sí, orientada a la producción, procesamiento y comercialización. El CENTAF, por ejemplo, engloba actores de diferentes sectores, dado que a partir de inversiones en la educación busca fortalecer la agricultura familiar. Los proyectos relacionados con el PAA también pueden ser aquí citados dado que además de beneficiar a los agricultores familiares, favorecen familias carentes, escuelas y hospitales.

Las consideraciones hasta aquí presentadas quieren demostrar la aplicabilidad de la metodología escalar a los procesos de desarrollo territorial. Al observar escalas y sus actores, al lado del rol de cada uno en el territorio, es posible percibir su relevancia para los procesos de desarrollo, además de indicar potenciales actores y acciones necesarias al alcance de los objetivos que los proyectos se proponen.

En párrafos anteriores fue mencionado, con base en los diagramas, que los territorios del “Sudoeste do Paraná” y “Alto Jequitinhonha” demandan políticas públicas que lleven en consideración la preservación a la distribución equilibrada de las dimensiones. Ya en los territorios “Estrada de Ferro” y “Médio Alto Uruguai”, las acciones deberían comenzar por políticas que fomenten las dimensiones con índices menos expresivos. Ya un análisis escalar, al identificar las dinámicas locales, puede subsidiar y orientar las acciones sugeridas.

Finalmente, el análisis escalar constituye un método no dicotómico de aprehensión de la diversidad y heterogeneidad social y económica de los territorios. Lleva en consideración elementos o actores distintos más imbricados, que emplean nuevos usos políticos y económicos del territorio. Cada actor posee su territorialidad y el recurso de las escalas recupera la importancia de los actores relegados a las posiciones coadyuvantes en los análisis centrados en el marco estatal, atribuyendo relevancia a varias dimensiones que interconectadas, influyen en la dinámica territorial.

## Consideraciones finales

Los resultados de este trabajo están basados en el pragmatismo que configuró sus objetivos iniciales en que se pretendía realizar, con base en dos herramientas metodológicas, una caracterización, medición y análisis del nivel de desarrollo de territorios rurales de Brasil. No obstante, el carácter experimental y exploratorio de este estudio no afecta su relevancia en términos de los alcances metodológicos y analíticos para percibir la diversidad y heterogeneidad de la ruralidad y de las distintas trayectorias adoptadas en dirección al desarrollo rural.

La elaboración de los biogramas posibilitó la mejor visualización de los distintos padrones de desarrollo en un determinado punto en el tiempo. Satisfacen la “fotografía” junto con el IDS, auxilia la percepción de desarrollo y de los desequilibrios entre las

dimensiones y optimiza la visualización de la multidimensionalidad de desarrollo. Con la obtención de series históricas sobre los territorios es posible identificar la dinámica procesual de cómo evolucionan las dimensiones y los promedios del IDS.

No obstante, la actuación sobre estos territorios requiere una comprensión sobre su dinámica, teniendo en cuenta cuestiones sobre quiénes son los actores, cuáles son los más empoderados, cómo se relacionan y cómo usan el territorio. Esta parece ser la contribución del análisis; escalar a la presente discusión.

la actuación sobre estos territorios requiere una comprensión sobre su dinámica, teniendo en cuenta cuestiones sobre quiénes son los actores, cuáles son los más empoderados, cómo se relacionan y cómo usan el territorio.

Esta parece ser la contribución del análisis del análisis escalar a la presente discusión.



Los trabajos de Purcerll y Brown (2005) y Born y Purcell (2006) también sintetizaron los dilemas que afectan a los investigadores dedicados a pensar el desarrollo territorial y las dimensiones escalares al afirmar que *no hay, a priori, una escala adecuada e ideal al desarrollo*. El alcance de los objetivos que los procesos de desarrollo se proponen es coherente con el empoderamiento de los actores que usan y actúan sobre el territorio y esto ocurre en diferentes escalas. Una vez que son escalas socialmente construidas no es raro que sean diferentes y distintas con relación a aquellas instituidas por el Estado, lo que ocasiona los desencuentros y asimetrías entre los deseos y expectativas de quién vive y actúa en el territorio y las propuestas del Estado y de las políticas de desarrollo.

Esta conclusión es crucial para demostrar que la diversidad de formas que puede asumir el desarrollo territorial no puede ser suspensa, una vez que las características endógenas y sus articulaciones externas diseñan la interacción entre actores, la construcción de los mercados, la actuación del Estado en los diferentes niveles de gobierno, la generación de proyectos colectivos, las identidades y la cohesión social (Schneider, 2004).

La perspectiva de análisis escalar parece adecuada para escapar del localismo e igualmente de determinaciones externas. Ésta percibe la dinámica en múltiples niveles de relación en red (Murdoch, 2000). Los proyectos examinados en el estudio que sirvieron de base para este artículo demostraron la multiplicidad de actores y dinámicas de poder en escalas diferenciadas y alcances desiguales.

En ese sentido, es posible afirmar que es pertinente la combinación del abordaje multidimensional y escalar en el análisis de los procesos de desarrollo. De un lado, porque esto permite identificar y caracterizar lo que Marsden (1998) y Murdoch et al., (2003) denominaron de “*ruralidad diferenciada*”, que reconoce el rol activo de diferentes actores, sean productores, consumidores u otros.

Desde un punto de vista práctico y aplicado, la metodología multidimensional y escalar pueden orientar diferentes formas de intervención pública y privada sobre el territorio. A partir de la “fotografía” (IDS, biograma) y del entendimiento de las dinámicas (análisis escalar) que, indirecta o indirectamente pueden interferir en la configuración de esta fotografía, es posible desencadenar intervenciones sobre los procesos territoriales de desarrollo rural que sean más adecuados a las agendas construidas por los actores de las diferentes escalas. Es en ese sentido que aparece la posibilidad de diálogo entre la dimensión cognitiva y conceptual del territorio, agregando consistencia teórica y robustez metodológica a los aspectos normativos y políticos de desarrollo territorial rural.

## Bibliografía

- Abramovay, R. (2003). *O futuro das regiões rurais*. Porto Alegre: Editora da UFRGS.
- (2006). “Para uma teoria dos estudos territoriais”. In: Manzanal, M.; Guillermo Neiman y Mario Lattuada. *Desarrollo rural: Organizaciones, instituciones y territorios*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Acsehrad, H. (2002). “Território e Poder: as políticas das escalas”. En: Tânia Fischer (Org.) *Gestão do Desenvolvimento e Poderes Locais: marcos teóricos e avaliação*. Salvador: Casa da Qualidade.
- Beduschi Filho, L.C. y Abramovay, R. (2003). “Desafios para a gestão territorial do desenvolvimento sustentável no Brasil”. En: *Congresso Brasileiro de Economia e Sociologia Rural (SOBER)*, XLI, 2003, Juiz de Fora.
- Boisier, S. et al. (1997). *Sociedad civil, actores Sociales y desarrollo regional*. Santiago de Chile: ILPES-CEPAL
- Born, B.; Purcell M. (2006). “Avoiding the Local Trap Scale and Food Systems in Planning Research”. In: *Journal of Planning Education and Research*. N.º 26.
- BRASIL. Ministério do Desenvolvimento Agrário (2004). *Atlas dos Territórios Rurais*. Brasília: IICA.
- BRASIL/MDA (2003). *Referências para o desenvolvimento territorial sustentável*. Brasília: CNDRS/ CONDRAF/NEAD. (Texto para discussão N.º4).
- Brenner N. (2001). “The limits to scale? Methodological reflections on scalar structuration”. En: *Progress in Human Geography*. v.25, N.º4.
- Castro, I.; Gomes, P.C.C.; Corrêa R.L. (Orgs.) (1995). *Geografia. Conceitos e Temas*. Rio de Janeiro: Bertrand-Brasil
- Echeverri, R. P. (2006). *Aspectos conceptuales y metodológicos de un proceso de construcción de tipologías de territorios de identidad*. Brasília: IICA.
- Fernández, V. R. (2004). “Densidad institucional, innovación colectiva y desarrollo de las cadenas de valor local: un triángulo estratégico en la evolución de los enfoques regionalistas durante los noventa”. *Redes*. Santa Cruz do Sul: v.9, enero/abril.

- Gómez, S. (2001) Nueva ruralidad? Un aporte al debate. Rio de Janeiro, *Estudos Sociedade e Agricultura* n° 17, pág. 5–32.
- Granovetter, M. (1973). “The strength of weak ties”. *American Journal of Sociology*. Vol. 78, N.º 6, mayo.
- Kay, C. (2008). “Reflections on Latin American Rural Studies in the Neoliberal Globalization Period: a new rurality?”. *Development and Change* 39(6): 915–943
- Marsden, T. (1998). “New Rural Territories: regulating the differentiated rural spaces”. *Journal of Rural Studies*, London, v. 14, N.º 1.
- Mormont, M. (1990). “Who is rural? or, How to be rural? Towards a Sociology of the Rural”. En: Marsden, T., Lowe, P., Whatmore, S. (Eds.). *Rural Restructuring: global process and their responses*. London: David Fulton Publishers.
- Murdoch, J. (2000). “Networks: a new paradigm of rural development?” *Journal of Rural Studies*, v. 16, N.º 1.
- Murdoch, J; Lowe, P, Ward, N y Marsden, T. (2003) *The Differentiated Countryside*. London: Routledge.
- Purcell, M.; Brown J. C. (2005). Against the local trap: scale and the study of environment and development. En: *Progress in Development Studies*. v.5, N.º 4
- Putman, R. D. (1996). *Comunidade e democracia: a experiência da Itália Moderna*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas
- Raffestin, C. (1993). *Por uma Geografia do Poder*. São Paulo: Ática.
- Rambo, A. G (2006). “Contribuição da Inovação Territorial Coletiva e da Densidade Institucional nos Processos de Desenvolvimento Territorial Local/Regional: a experiência da Coopercana-Porto Xavier/RS. Porto Alegre”. Universidade Federal do Rio Grande do Sul. Porto Alegre. Dissertação (Mestrado em Geografia)
- Ray, C. (1998). “Territory, structures and interpretation—Two case studies of the European Union’s LEADER I programme”. *Journal of Rural Studies*, London, v. 14, N.º.1.
- Rückert, A. A. (2001). “Reforma do Estado e Tendências de Reestruturação Territorial. Cenários contemporâneos no Rio Grande do Sul”. São Paulo: Universidade de São Paulo: Tese (Doutorado em Geografia Humana).
- Rückert, A; Rambo, A. (2010). “Metodologia das escalas geográficas de poder e gestão aplicada à análise de desenvolvimento em quatro territórios rurais no Brasil”. En: *Confins*, vol.8,. Disponível em:<<http://confins.revues.org/index6370.html>>. Visita junho de 2010.
- Schejtman, A.; Berdegué, J. (2004). *Desarrollo territorial rural*. Santiago: RIMISP.
- Schneider, Sergio (2004). “A abordagem territorial do desenvolvimento rural e suas articulações externas”. *Sociologias*, Porto Alegre, N.º 11, enero/junio.
- (2009). Ciências Sociais, Ruralidade e Territórios: em busca de nivas referências para pensar o desenvolvimento. En: *Campo e Território. Revista de Geografia Agrária*. v.4, 7, N.º febrero.

- Schneider, S.; Blume, R. (2004). “Ensaio para uma abordagem territorial da ruralidade: em busca de uma metodologia”. *Revista paranaense de desenvolvimento*, Curitiba-Paraná, v. 107.
- Schneider, S.; I. Tartaruga, (2006). “Territorios y enfoque territorial: de las referencias cognitivas a los aportes aplicados al análisis de los procesos”. En: *Desarrollo Rural. Organizaciones, Instituciones y Territorio*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.
- Sepúlveda, S. (2005). *Desenvolvimento microrregional sustentável: métodos para planejamento local*. Brasília: IICA.
- (2008). *Gestión de desarrollo sostenible en territorios rurales: métodos para la planificación*. San José: IICA.
- Storper, M. (1997). *The regional world. Territorial development in a global economy*. New York: Guilford Press.
- Veiga, J. E. (2002). *Cidades Imaginárias: o Brasil é menos urbano do que se calcula*. Campinas: Editora Autores Associados.
- Waquil, P. D. et al. (2010). Avaliação de Desenvolvimento Territorial em Quatro Territórios Rurais no Brasil. En: *Revista REDES*, Santa Cruz do Sul, v. 15, N.º 1 enero/abril.
- (2007). “Para Medir o Desenvolvimento Territorial Rural: validação de uma proposta metodológica”. En: *Anais XLV Congresso da Sober. Sociedade Brasileira de Economia, Administração e Sociologia Rural*. Londrina.

## Otras referencias

- IBGE. *Censo Agropecuário*, 1995/96. CD-ROM
- . *Censo Demográfico*, 2000. CD- ROM
- OCDE. *Territorial indicators of employment: focusing on rural development*. Paris, OCDE, 1996.



# Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina

## *Rural territorial dynamics in Latin America*

Manuel Chiriboga Vega<sup>1</sup>

### Resumen

Este artículo es un avance del estudio sobre dinámicas territoriales que lleva a cabo el Centro Latino Americano para el Desarrollo Rural (RIMISP). En él se analizan 4 de los 11 territorios del programa de investigación sobre dinámicas territoriales en América Latina, la isla de Chiloé en el sur de Chile, la provincia de Tungurahua en Ecuador, la región de Santo Tomás en Nicaragua y Cuatro Lagunas en Cuzco Perú. Considerando la bimodalidad del sector rural Latinoamericano donde se contraponen enclaves agroexportadores integrados a cadenas de valor globales con zonas campesinas empobrecidas incidiendo en políticas diferenciadas, el estudio busca encontrar la relación entre el acceso a activos productivos, el capital humano, el empoderamiento político, y el papel de los mercados y las instituciones, principalmente de las coaliciones sociales innovadoras en las regiones ganadoras.

*Palabras clave:* desarrollo territorial rural, dinámicas territoriales rurales, pobreza e inequidad, innovación, Latino América

### Abstract

This article draws from the preliminary findings of an ongoing applied research program on rural territorial dynamics carried out by the Latin American Center for Rural Development (RIMISP). The article provides some initial findings on 4 territories, of the 11 territories that are part of the overall study. The case studies include the island of Chiloé in southern Chile, the province of Tungurahua in Ecuador, a dairy farm region of Santo Tomás Nicaragua and Cuatro Lagunas near Cuzco Perú. Rural areas in Latin America are characterized by their dual nature with agro-exporting enclaves linked to global value chains alongside impoverished peasant economies, leading to differentiated policy recommendations. The research attempts to find relationships between reduced poverty and inequality in winning regions, measured by three variables, with issues of access to resources, human capital, political empowerment, markets and institutions, with particular attention to innovative social coalitions.

*Key words:* rural territorial development, rural territorial dynamics, poverty and inequality, innovation, Latin America

1 Investigador principal de Rimisp, Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, mchiriboga@rimisp.org

## Introducción

Las visiones predominantes sobre los efectos de la globalización sobre el sector rural de América latina, tanto de aquellos que se sitúan en un punto de vista crítico, como de aquellos que lo apoyan, contraponen enclaves agro-exportadores, integrados verticalmente en cadenas globales, y zonas campesinas empobrecidas, por la competencia de productos importados y la ausencia de políticas públicas de apoyo. Concentración de la riqueza y el ingreso y aumento de la pobreza y la desigualdad, así como crecientes crisis ambientales, parecerían ser las tendencias predominantes del mundo rural actual. Esta bi-modalidad implicaría, así mismo, una expresión territorial entre zonas con características como las descritas, lo que tendría, como correlato, énfasis de políticas diversas: macroeconómicas y sectoriales en el primer caso, políticas sociales y de transferencias públicas en el segundo tipo.

La línea crítica se refleja bien en el enfoque reciente de Delgado y Gavira, para quienes: “se hace explícita de este modo una nueva segmentación territorial de las zonas rurales, que divide y tiende a polarizar social y económicamente a estos territorios y a los grupos sociales que en ellos viven, dependiendo de cuál sea el modo de articulación con los mercados internacionales [...] Así, mientras en algunos espacios rurales de los países ricos y de algunos periféricos, junto al tradicional negocio familiar conviven la gran empresa multinacional, las cooperativas de productores o franquicias de empresas internacionales de servicios ligadas al negocio inmobiliario..., en la mayoría de zonas rurales, la población activa disminuye y envejece, las explotaciones se descapitalizan...y la población diversifica de funciones” (2006: 36-37).

El informe 2009 sobre desarrollo mundial del Banco Mundial, desde una óptica bastante distinta, llega a conclusiones similares, al expresar cierto determinismo en cuanto al camino desigual que, en términos espaciales, tendría el desarrollo. La actividad económica migraría a aquellos lugares de mayor densidad de población, donde las distancias son cortas y donde no hay divisiones políticas significativas. Expresa que: “El mensaje principal del informe es que el crecimiento económico será desbalanceado. Tratar de ampliar espacialmente la actividad económica es desincentivarla”. [...] “el desafío de los gobiernos es permitir, incluso incentivar crecimiento económico desbalanceado y, al mismo tiempo, asegurar un desarrollo inclusivo.” Esto último se lograría por medio de políticas sociales sectoriales y trasferencias de ingresos. (World Bank, WDR: 2009: xxi)

Sin embargo, una observación detallada a la región demuestra que el desarrollo económico está lejos de ser concentrado, que hay muchos territorios por fuera de los grandes centros que les va bien, tanto desde el punto de vista de aumento de ingreso, como de reducción de la pobreza y mejora en la equidad. En su último informe denominado “La Hora de la Igualdad”, la CEPAL, si bien reconoce una fuerte asociación entre las diversas manifestaciones de desigualdad y brechas de productividad y dinámicas territoriales, argumentan que es posible impulsar políticas dirigidas a cerrar dichas brechas, como parte de polí-

ticas para lograr mayores niveles de igualdad: desarrollo local, transferencias fiscales y fondos de cohesión territorial. No existe, desde el punto de vista de CEPAL, una tendencia no superable de crecimiento desbalanceado. Las políticas para vencer la desigualdad deben ser tanto focalizadas en los hogares pobres, como territoriales. El último informe sobre Desarrollo Humano del PNUD igualmente destaca la dimensión territorial de la pobreza y la desigualdad y la necesidad de pensar políticas de lugar (PNUD, IRDH, 2010).

Rimisp, por su parte, lleva adelante un estudio sobre once países de la región, incluyendo Brasil, México, Chile, Colombia, Perú, Ecuador, Bolivia, Guatemala, El Salvador, Nicaragua y Honduras, en el que se compara, a nivel de las unidades político administrativas más pequeñas para las que hay información estadística, la evolución del ingreso o del consumo, la incidencia de la pobreza y la tasa de desigualdad de ingresos entre la década de los 90 y la del 2000. Este trabajo, destaca que al menos 12% de la población en dichos países se encuentra en localidades donde aumentó el ingreso, disminuyó la pobreza y mejoró la igualdad. En contraste, el trabajo encontró que un 32% de la población se localizó en zonas donde no aumentó el ingreso y empeoraron la pobreza y la desigualdad. La diferencia se localiza entre estas dos situaciones, tal como puede verse en el cuadro siguiente<sup>2</sup>.

Evolución de ingresos, pobreza y desigualdad entre los 90 y 2000 para países de América Latina				
Indicador	Población	%	Municipios	%
1GGG	34 810 814	9%	1 260	12%
2 GGP	60 920 050	15%	2 129	20%
3GPG	5 512 634	1%	120	1%
4 GPP	32 708 854	8%	736	7%
5 PGG	30 934 332	8%	1 034	10%
6 PGP	9 462 410	2%	395	4%
7 PPG	85 462 336	21%	1 388	13%
8 PPP	139 697 708	35%	3 359	32%
Total	399 509 138	100%	10 421	100%
G= Ganador P= Perdedor Fuente: RIMISP				

- 2 Los mapas se elaboraron con la metodología de Elbers y Lanjouw de estimación estadística de pequeños territorios; por el cual a partir de los datos de las Encuestas de hogares, el modelo estadístico captura la asociación entre consumo *per cápita* (o ingresos) y un conjunto de correlatos individuales, de hogares, de localidad y de nivel regional. El conjunto de correlatos debe existir no solamente en la encuesta de hogares, sino también en el censo de población. Los parámetros estimados de consumo son llevados a los datos del censo de población y utilizados para proyectar consumo a nivel de todos los hogares del censo poblacional. Las estimaciones pueden utilizarse para calcular estadísticas agregadas (consumo promedio, medidas de pobreza o de desigualdad) a cualquier nivel de agregación. Este ejercicio se realizó para las encuestas de hogares y los censos de población en los 90 y en los 2000 y se midió para cada territorio el cambio en tres indicadores: ingreso o consumo, incidencia de pobreza y coeficiente *gini* de ingresos.

Sin embargo, no hay evidencia suficiente de cuáles son los procesos y que explica esas diferencias entre territorios. El estudio de Rimisp en su segunda fase intenta responder a esa pregunta, analizando 19 territorios caracterizados, al menos, por el crecimiento del ingreso entre las dos décadas; de estos estudios, cuatro han terminado y arrojan ya unas primeras evidencias. Antes de entrar a analizar unos primeros resultados, cabe revisar la literatura originada en las ciencias sociales y explicitar, en forma sucinta, el marco conceptual del estudio.

## Desarrollo Territorial Rural y globalización

En términos normativos, el desarrollo territorial rural puede ser definido como un proceso simultáneo de transformación productiva y de cambio institucional que tiene como resultado: crecimiento económico, reducción de la pobreza y desigualdad y el manejo sostenible del ambiente (Schejtman Alexander y Berdegúé Julio, 2004)<sup>3</sup>. El territorio no hace referencia exclusivamente a un área geográfica o un eco-sistema específico e incluso a una circunscripción político administrativa sino, más bien, de articulación productiva, redes sociales y económicas, coaliciones sociales, instituciones y construcción de cierto sentido de pertenencia a una localidad determinada.

La transformación productiva parte de la concepción de cambios en las condiciones prevalecientes en la producción, a través de una innovación en productos, procesos y gestión, direccionados a articular la economía rural a mercados más dinámicos. El desarrollo institucional se configura a través de la interacción concertada y organizada entre actores públicos y privados, donde es posible encontrar coaliciones discursivas que, de una u otra manera, buscan imprimir su sello en la forma cómo se construye y desarrolla el territorio. El cambio institucional resulta justamente de la capacidad de los actores territoriales de construir una coalición durable; donde la participación de los sectores tradicionalmente excluidos deviene fundamental en términos de construir instituciones, reglas formales e informales, que reproducen las condiciones de pobreza, desigualdad y deterioro de la base de recursos naturales. En este sentido, cualquier estrategia de desarrollo territorial rural con las características normativas deseables deben considerar la *inclusión* de los sectores pobres y socialmente excluidos, especial atención a los micro y pequeños emprendimientos, el enfoque de *género*, la *interculturalidad* y una *evaluación de las restricciones* e implicaciones ambientales.

Varias de las escuelas de pensamiento sobre desarrollo económico territorial ponen de relieve elementos que hacen parte de la dinámica territorial y que se convierten en reque-

---

3 Para una crítica de esta propuesta ver Kay (2009)

rimientos para articular los ejes transversales de la política territorial. Estos elementos ponen énfasis en la perspectiva de interacción entre actores, tanto en relación a la actividad productiva, como en el intercambio de conocimientos y los procesos de innovación.

Marshall (1954) en su libro *Principles of Economics* creó el concepto de sistemas productivos geográficamente localizados (distritos industriales), basados en una intensa división local de actividades entre pequeñas empresas especializadas en los diferentes procesos de producción y de la distribución de un sector o actividad dominante, donde se logran ciertas “economías externas localizadas”, basadas tanto en competencia como en cooperación. Krugman (1995) subrayó las fuerzas centripetas de las economías de escala, costos de transporte y economías externas que se expresan en reservas de destrezas y de servicios e instituciones especializadas que generan vínculos por medio de los mercados y los flujos de información y conocimientos.<sup>4</sup>

Porter (1991), lo complementa introduciendo dos conceptos pertinentes: el de cadena y *cluster* y el de carácter sistémico de la competitividad. Desarrolla la idea de agrupaciones sectoriales por medio de su muy conocido diamante, en que diversas actividades se vinculan tanto horizontalmente (clientes – tecnologías) como verticalmente (comprador-proveedor). Los *clusters* se definieron como concentraciones geográficas de cadenas e instituciones interconectadas en una actividad específica (1998). Es la calidad y eficiencia del conjunto, la que, en última instancia, genera competitividad nacional y global<sup>5</sup>.

Piore y Sabel (1984), que analizaron casos exitosos de desarrollo en áreas de concentración de mipymes (en Italia, Alemania, Japón y Estados Unidos), crearon el concepto de “especialización flexible”, al referirse a la presencia simultánea de flexibilidad en el uso de fuerza de trabajo, pero también a adaptación pequeños y medianos cambios en las condiciones de la demanda. Otros trabajos como los de Bagnasco (1977) analizaron el desarrollo de conglomerados de PYMES en Italia (Marche, Emilia-Romagna, Firuli-Venezia-Julia) donde ellas, aprovecharon la existencia de fuerza de trabajo que se ocupaba también en actividades agrícolas, lo que creaba condiciones de flexibilidad en el mercado laboral.

Para Kevin Morgan el tema de localización de negocios en territorios específicos no está definido solamente por la existencia de una infraestructura para investigación y desa-

El territorio [se refiere a una] articulación productiva, redes sociales y económicas, coaliciones sociales, instituciones y construcción de cierto sentido de pertenencia a una localidad determinada.



4 En esta sección sigo el trabajo: A. Schejtman, J. Berdegué y Manuel Chiriboga, (2008) *El Concepto de territorio para el desarrollo rural*, Rimisp, preparado como insumo para el LAC Companion, para el Informe sobre el Desarrollo Mundial de 2009. Debo mencionar que esta revisión fue hecha en gran parte por Alexander Schejtman.

5 Y, eventualmente, territorial.

rollo o de políticas del entorno favorables, sino por la existencia en territorios específicos de centros de innovación y de aprendizaje, en que diversos actores interactúan para generar innovaciones de diverso tipo (1997: 500). El factor clave para que los negocios se localicen en determinados territorios está dado por la calidad de esa interacción y la presencia de sinergia local. Como consecuencia de ello, no es condición suficiente dotar a los territorios de infraestructura para la investigación y el desarrollo o la formación de recursos humanos de alto nivel, sino el de incentivos para la interacción entre sectores, entre éstos y centros de investigación, entre técnicos públicos, sectores y centros de investigación con la finalidad de generar innovación y aprendizaje.

Maillat (1995) introdujo el concepto de “*innovative milieu*”, es decir, un ambiente con capacidad innovadora, que permite un aprendizaje colectivo, por medio de los vínculos en la cadena proveedor-utilizador y los sistemas informales de intercambio de conocimiento por medio de lo que se conoce como “efecto cafetería” (*coffee-shop effect*) (Camagni, 2000)<sup>6</sup>, que tiene lugar cuando la interacción entre actores económicos, desarrollada bajo la luz de encadenamientos productivos, genera externalidades positivas, lo que lleva a un proceso de aprendizaje más eficiente en términos de gestión de recursos.

Las *redes e interacciones* juegan un papel muy importante que tiene que ver con interdependencias no intercambiables en el mercado tales como conocimientos tácitos que se relacionan con las creencias, las intuiciones, las habilidades y las destrezas, normalmente específica al contexto y transmitida de generación en generación; y, por lo tanto, diferente al conocimiento explícito, es decir, aquel codificado en textos y transmisible por medio del lenguaje y la enseñanza (Chiriboga: 2003).

El aporte de Storper es que esos conocimientos tácitos tienden a ser territorialmente localizados y solo enseñan su potencialidad por medio de sistemas de interacción (2003). Las rutinas de interacción, innovación y aprendizaje tienden a estar fuertemente influidas por las culturas locales y desarrolladas en la medida que uno es miembro de redes más o menos permanentes. Las nociones de capital social son, pues, de gran importancia para el desarrollo de este tipo de economías de aglomeración. La interacción de los territorios con las economías regionales y globales dependerá, en buena parte, de la existencia de estas redes y su carácter innovador y, por lo tanto, no exclusivamente de políticas macroeconómicas.

“Por *ambiente de innovación* (yo) entiendo un conjunto específico de relaciones de producción y de gestión, basado en una organización social que tiene en común, en su conjunto, una cierta cultura de trabajo y objetivos operacionales dirigidos a la creación de conocimientos, procedimientos y productos nuevos” (Castells, 1996: 438). Lo que define al ambiente de innovación es su capacidad de generar motivaciones y sinergias, es decir, un

---

6 Esto se refiere al intercambio de conocimientos entre técnicos en lugares informales de la vida cotidiana, como el barrio o la cafetería.

valor añadido que proviene de la interacción. Igualmente, Arocena y Sutz, citado por esta última, denominan procesos de aprendizaje a gente aprendiendo a resolver problemas en interacción con otra gente y que, en ese proceso, aplica, intercambia, busca y crea conocimientos, estos se denominan espacios interactivos de aprendizaje y de innovación. (Arocena y Sutz: 2000)<sup>7</sup>.

Esta afirmación es congruente con lo que afirma Rodrik, para quien, uno de los problemas centrales del desarrollo económico son las fallas de coordinación entre actores. Para ello, los gobiernos territoriales pueden promover la formación de consejos y otras formas de interacción que son las que permiten a las firmas un proceso de auto descubrimiento de lo que funciona o no (2007: 76). Para el ya citado Storper, la promoción de la acción colectiva en los territorios por medio de la creación de espacios públicos donde diversos individuos se encuentran e intercambian (2003) es fundamental para que los territorios puedan insertarse en la globalización.

Lo dicho está también en la misma línea de Granovetter quien afirma que surgen más oportunidades cuando los vínculos entre los actores y encadenamientos son débiles que cuando éstos son rígidos y, por lo tanto, limitan las posibilidades de interacción (1997). En un artículo posterior, señala que las redes sociales abiertas, de diverso tipo, permiten un mejor flujo de la información pertinente, por que la mayor parte es tácita y no explícita y con mayores niveles de confianza.

Este tipo de conocimientos se ha probado que es viable en economías pequeñas y abiertas y que pueden sostener innovaciones tecnológicas intermedias, sin “gran ciencia,” sino un sistema integral de innovación basado en vínculos efectivos entre conocimientos prácticos y modernas tecnologías, para producción, para la organización de la producción y para mercadeo. Estos vínculos relativamente informales generan conocimientos específicos sobre diseño de productos y ayudan a que los procesos funcionen en forma eficiente y no burocrática. (Storper y Salais, 1997)<sup>8</sup>.

Ray (1998) adoptó el concepto de economía cultural como una aproximación a posibilidades de desarrollo territorial rural, por medio de la revaluación de las potencialidades

Las redes juegan un papel importante que tiene que ver con interdependencias no intercambiables en el mercado [que son] conocimientos [relacionados] con creencias, intuiciones, habilidades, destrezas, [son específicos del] contexto y transmitidas de generación en generación; por lo tanto, diferente conocimiento explícito, codificado en textos y transmisible por medio del lenguaje y la enseñanza



7 Originalmente desarrollado en Manuel Chiriboga (2003), “Innovación, Conocimiento y Desarrollo” Rural, Revista *Debate Agrario* N.º 36, CEPES, Lima.

8 El nivel alto o bajo de la tecnología se mide por el porcentaje del valor de la producción que cada productor o empresa dedica a investigación y desarrollo. Aquellas intermedias dedican entre 1 y 2% a ID; y las de bajo nivel tecnológico menos del 1%. (Maksell et al., 1999).

económicas de una zona particular basada en elementos de su identidad cultural. Se trata de iniciativas basadas en atributos como: tipo de producción, alimentos y gastronomía tradicional, lenguajes locales, artesanías, folklore, artes visuales y de interpretación, referencias literarias, sitios históricos y pre-históricos, paisaje y flora y fauna asociada. Un enfoque de desarrollo territorial rural con identidad cultural puede seguir dos vías posibles: promover productos o servicios con una marca cultural específica, del tipo denominación de origen, o el desarrollo de una marca-territorio, basada en un conjunto de elementos culturales, que permite promoverlo y, por ejemplo, atraer turismo significativo. Esto, a su vez, podría promover un conjunto de actividades que pueden llegar a conformar una cadena o *cluster* significativo que incluya: hoteles, restaurantes, empresas de turismo receptivo, guías, almacenes de artesanías, eventos culturales de diverso tipo.

Douglas North (2005) ofrece al desarrollo territorial su punto de partida con una idea central: “La interacción continua entre instituciones y organizaciones en el contexto económico de escasez de recursos y por lo tanto competencia es clave para el cambio institucional.” (2005: 59) Define *instituciones* como las restricciones que los seres humanos imponen a la interacción entre personas y organización como “...grupos de individuos vinculados por algunos objetivos comunes.” Más aún, la estabilidad de las arquitecturas institucionales se explica por el hecho que las relaciones entre instituciones y organizaciones se caracteriza por dependencia de ruta, no solamente por la inercia generada por la herencia de instituciones heredadas del pasado, pero más todavía, porque muchas organizaciones dependen, para su sobrevivencia, de la perpetuación de esas instituciones y, por lo tanto, dedican recursos para prevenir que no sean modificadas. (2005: 51)

La teoría de campos de Bordieu (1977) y la de Fligstein (2001), sobre aplicación de su teoría de arquitectura a los mercados, ofrecen un mayor desarrollo a las proposiciones de North sobre cambio institucional<sup>9</sup>. Un territorio es un campo que puede ser analizado como un espacio donde “actores dominantes producen significado o sentidos comunes que les permite reproducir sus ventajas. Estos sentidos comunes les permite preservar sus posiciones dominantes y volverlas legítimas. North lo llama “sistemas de creencias compartidas” si este discurso dominante aparece como no-contradictorio con la realidad. Se modifican solo cuando emprendedores políticos son capaces de ganar poder institucional (North, 2005: 106).<sup>10</sup>

Para que un discurso político tenga un impacto en las políticas públicas, los actores deben tener una cierta capacidad que les permita modificar los discursos dominantes.

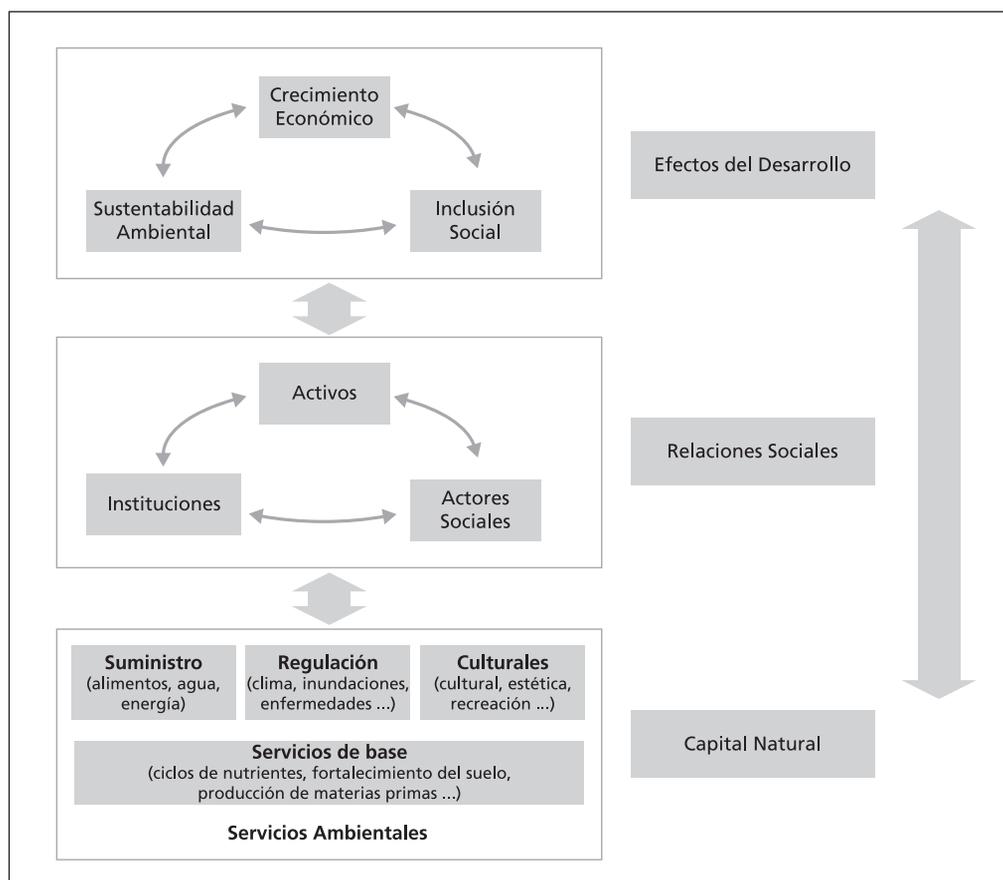
---

9 En síntesis: (i) competencia como clave de cambio institucional, (ii) la competencia obliga a los actores a invertir para sobrevivir, (iii) las instituciones guían las percepciones sobre dónde invertir, (iv) las percepciones provienen de construcciones mentales, y (v) las condiciones económicas hacen que el cambio institucional sea incremental y ruta-dependiente.

10 Es lo que aconteció con el discurso del Consenso de Washington que fue presentado como discurso dominante y legítimo. Solo cuando comenzó a fallar, creció un discurso contestatario de grupos anti-sistema como las ONG que, en algunos casos, ganaron el poder político.

Coaliciones de diferentes actores incluyendo agencias gubernamentales, asociaciones productivas, ONG, académicos, la prensa e individuos influyentes pueden constituir coaliciones y organizaciones informales construidas para influir en el diseño y ejecución de políticas.<sup>11</sup> Estas vías de cambio, como lo demostró Jonathan Fox, pueden resultar de una combinación de: a) apertura en los gobiernos de vías de acceso para actores que impulsan cambios en los énfasis de las políticas públicas en un sentido o el otro; y, b) la existencia en esos gobiernos de corrientes abiertas a impulsar reformas de políticas en el mismo sentido que el propuesto desde abajo (2001).

La formación de redes políticas también se ha revelado como un mecanismo importante de cambios institucionales. Pueden ser caracterizados como *sistemas informales de interacción entre actores públicos y privados con intereses distintivos, pero interdependientes, que buscan solucionar problemas de acción colectiva en un nivel central, no jerárquico* (Börzel, 1997, *italica en el original*).



11 Usamos sistema de creencias, sentidos comunes predominantes, discursos e ideología como sinónimos.

Un tema central es cómo participan los actores tradicionalmente excluidos en la construcción de coaliciones territoriales, en la medida que es condición necesaria para que ellas tengan un carácter inclusivo. Parece fundamental remitirse para ello a los conceptos de activos y capacidades en la tradición de Sen y de Nussbaum. Tiene que ver con las nociones de realizaciones o funciones, capacidades y valores, según las cuales las realizaciones se relacionan con el estado de la persona que le permite hacer o ser. Algunas son básicas y tienen que ver con estar bien nutrido, tener buena salud o ser capaz de imaginar, pensar y razonar (para lo que la educación es fundamental) y, otras, son más complejas como el estar integrado en la sociedad, tener un grado de auto-respeto o tener capacidad de interactuar con otras personas o preocuparse por y en relación con la naturaleza. (Sen y Nussbaum, 1993; Sen, 2000). Recientemente, Sen ha incluido en su noción de funcionamientos un marco de libertades públicas, de relaciones interculturales basadas en el respeto, rendición de cuentas, etcétera. “Capacidades” se relaciona más bien con la capacidad de escoger entre diversos niveles de vida, en última instancia, tiene que ver con la libertad de los individuos viviendo en sociedad.

Finalmente, al revisar la literatura sobre la relación entre ambiente y desarrollo se buscó el alejarse de la visión tradicional que exclusivamente analiza los impactos ambientales de los procesos económicos, sociales e institucionales, para intentar analizar las restricciones que impone el ambiente al desarrollo. Estos tienen que ver con restricciones vinculadas a los ciclos del agua, la formación de los suelos, los ciclos climatológicos, entre otros. (WRI, Evaluación de Ecosistemas del Milenio, 2003)

El cuadro de la página anterior resume el marco conceptual del estudio de Rimisp donde las relaciones entre actores, activos e instituciones, dadas las restricciones impuestas por el capital natural, tienen implicaciones directas sobre el crecimiento económico de los territorios, la inclusividad de los procesos en términos de equidad y bienestar, y de sustentabilidad ambiental.

## Algunos hallazgos de los estudios sobre dinámicas territoriales rurales<sup>12</sup>

Basados en la revisión de la literatura antes mencionada, la hipótesis principal del programa de RIMISP es que las relaciones en los territorios entre actores sociales, instituciones y activos, determinan las dinámicas de desarrollo territorial y sus efectos en términos de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental. Los territorios con dinámicas ganar-ganar-ganar son aquellos donde los actores sociales han construido instituciones que favorecen determinadas distribuciones y usos de los activos tangibles e intangibles. El corolario de política de esta hipótesis es que no es suficiente invertir en activos

---

12 Esta síntesis es muy personal y se alimenta, en buena parte, de las discusiones del equipo de RIMSIP y sus socios en toda la región. Debe verse como un esfuerzo provisional. Ver nota final.

(capital físico, humano, financiero, etc.) para lograr círculos virtuosos localizados de crecimiento económico, inclusión social y sustentabilidad ambiental; además, hay que estimular y apoyar el desarrollo de coaliciones sociales innovadoras capaces y dispuestas a construir instituciones que generen un marco de incentivos y restricciones tal, que favorezca aquella distribución y uso de los activos que “optimizan” las probabilidades de efectos ganar-ganar-ganar<sup>13</sup>.

El estudio RIMISP en curso, adelantó su trabajo en cuatro territorios: la isla de Chiloé en el sur de Chile, la provincia de Tungurahua en Ecuador, la región ganadera de Santo Tomás en Nicaragua y Cuatro Lagunas en la región de Cuzco en Perú. Si bien la síntesis está en proceso, es posible encontrar algunos hallazgos que se desprenden de los estudios concluidos y que pueden explicar por qué estos territorios vieron sus ingresos subir, la pobreza disminuir y la desigualdad reducirse<sup>14</sup>.

## La importancia de los activos de la población y el capital humano

La calidad de los activos básicos de la población parecen fundamentales, incluyendo aquellos funcionamientos relacionados a las políticas sociales: educación, salud, nutrición. Estos generan pisos básicos para el desarrollo territorial que permite a la población, en conjunto, aprovechar y contribuir. Si bien, ha habido una expansión considerable de la cobertura de los programas de salud, nutrición y educación en la región y esto pudo constatar-se en los territorios analizados. En muchos casos, los programas de transferencias condicionados de ingresos, ayudan a generar estos activos básicos, al condicionarlos a que quienes los reciben o sus hijos, acudan a los centros de enseñanza y salud. Al mismo tiempo, los requerimientos de la actividad económica pueden generar diferenciaciones importantes de la población.

Pero además, de los activos relacionados al capital humano, parece fundamental el capital físico relacionado a carreteras, puertos y aeropuertos, electrificación y comunicaciones. Existe suficiente evidencia de que cuando hay una canasta de infraestructuras desarrollada en el territorio, ésta constituye una base importante para la actividad económica. Adicionalmente, parece ser importante que la infraestructura de conexión con los mercados se enlace con una red de carreteras que conecte los diversos poblados, en la medida que esto fortalece las articulaciones internas al territorio. En los cuatro territorios, la dinamización territorial coincide con el paso de carreteras y ejes viales y, en el caso de Chiloé, con un aeropuerto que les permite conectarse con Puerto Montt, Quito y Guayaquil, San

13 En sentido estricto, la discusión de los tres “ganar” se refiere a crecimiento económico-reducción, de pobreza-reducción, de desigualdad en la distribución del ingreso. El cuarto “ganar”, el de sustentabilidad ambiental, resultó ser el más esquivo de todos.

14 Se pueden consultar los trabajos en: [http://www.rimisp.org/proyectos/seccion\\_adicional.php?id\\_proyecto=180&cid\\_sub=183](http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=180&cid_sub=183)

Salvador y con Cuzco, pero solo en Tungurahua y Chiloé se ha desarrollado una red vial hacia adentro del territorio, lo que permite que un mayor número de localidades y abastecedores se vinculen.

Otros activos juegan igualmente papeles relevantes: naturales, sean terrestres, del subsuelo o marinos, ayudaron al desarrollo, como en el caso de de la actividad salmonera, lo mismo que la zona de Santo Tomás para la actividad ganadera. Sin embargo, solo en algunos casos, éstos permiten un desarrollo articulado territorial, más allá de las típicas economías de enclave. Esto se da cuando la actividad principal logra articular un conjunto de proveedores y prestadores de servicios, directa o muy indirectamente relacionados. También juegan papel importante los activos financieros, por ejemplo, en Tungurahua donde la existencia de una red provincial de organizaciones de micro-finanzas, ha apoyado los emprendimientos en el territorio.

Pero, además de estos activos básicos que tienen en común los territorios, hay otros que los informes insinúan de manera importante y que tienen que ver con capacidad de interactuar, de relacionarse con la naturaleza, integración social y participación política. En algunos casos, ello tiene que ver con la actividad económica: de participar en los mercados (Tungurahua), de establecer relaciones con los proyectos de desarrollo (Cuatro Lagunas), de proveer servicios a las empresas (Chiloé) o de gestionar ante los municipios sobre temas de control de quemas como en Santo Tomás. En otros casos, parece estar vinculado a la participación en acciones colectivas vinculadas a la gestión del agua de riego, a los recursos naturales o a proyectos productivos. En un caso, al menos, tiene que ver con participación política (Tungurahua)

## Los temas de acceso a la tierra y el agua

La estructura agraria más equitativa puede ser importante para explicar la equidad de la dinámica solo cuando es un factor relevante en la estructura del poder territorial. En territorios donde la actividad agrícola es relevante, la forma cómo se distribuye la tierra tiene una relación directa con la distribución del ingreso, pero también con el poder. Éste es el caso de Santo Tomás, donde la estructura agraria es concentrada, donde la dinámica no es equitativa y donde la producción lechera es la base de la dinámica: Santo Tomás. Allí se confirma la idea de que una estructura agraria inequitativa tiende a favorecer DTR inequitativas. En otras zonas, estructuras agrarias democráticas sientan las bases para un desarrollo más equitativo, especialmente allí donde la actividad agropecuaria es importante para la dinámica territorial. En otros casos, la estructura agraria juega un papel menor, especialmente cuando el dinamismo territorial no depende de ella. En el caso de Chiloé, la estructura agraria no tiene importancia para la dinámica del territorio; son, más bien, las concesiones otorgadas por el Estado a las empresas salmoneras, las que determinan la dinámica

en el territorio, en la medida que estas concesiones limitan el acceso de los pescadores artesanales a dichas zonas.

Una estructura de tenencia de tierra más homogénea y equitativa puede combinarse con una estructura de comercialización más concentrada y, en ese caso, los efectos redistribuidores se vuelven limitados. En el caso de Santo Tomás, esa parece ser la lógica; no solo hay un proceso de concentración de la tierra, salvo por un segmento de productores medianos, sino que el mercado de la leche tiende a ser organizado por empresas que lo controlan en la vecina república de El Salvador.

Adicionalmente, intervenciones del tipo “reforma de la tierra” no parecen ser siempre efectivas en términos de redistribución del ingreso y del poder. En el caso de Santo Tomás, Nicaragua, la reforma agraria sandinista de los 80, paulatinamente, ha sido revertido y muchos de los antiguos propietarios, son hoy dueños principales de la tierra en la zona.

Los *factores de igualdad y desigualdad* tienen formas de construcción histórica, muchas veces en tiempos largos. El caso de Tungurahua, donde no hubo redistribución de la tierra importante, son los campesinos y pequeños productores, los que, vía vinculación al mercado, han podido democratizar la tierra, en una zona donde la clase terrateniente nunca parece haber sido especialmente fuerte.

El poder no solamente se relaciona con la posesión o no de activos. En muchas de las zonas estudiadas, el poder se manifiesta en la capacidad de moldear las normas, leyes y sistemas administrativos. En muchos casos, es la capacidad de una industria de moldear la legislación que establece derechos de acceso y uso de ciertos recursos, en otros, son protecciones específicas a ciertas actividades económicas, las que tienen el papel determinante. En este sentido, las relaciones de poder (de igualdad o desigualdad) no solamente se relacionan entre actores del territorio, sino entre éstas y el ámbito nacional o global.

En territorios donde la actividad agrícola es relevante, la forma cómo se distribuye la tierra tiene una relación directa con la distribución del ingreso, pero también con el poder.



## El papel de los mercados

Los mercados parecen jugar un papel relevante en las dinámicas de los territorios, analizados éstos como toda institución, están, en buena parte, determinados por la forma como se construyen, desarrollan y regulan, independientemente que sean internos o externos. Si parece importar, sin embargo, algunas de sus características para explicar el comportamiento de los territorios. Entre éstas se debe incluir el dinamismo de los mercados, entendidos

como una expansión importante de la demanda por los productos o servicios, la importancia de los factores institucionales, por ejemplo, el tener economías socialmente más incluyentes, el carácter más o menos competitivo de los mercados o, por el contrario, su nivel oligopólico, el carácter de los productos y si se relacionan con especificidad de activos o no, la existencia de reglas de funcionamiento, incluyendo información o regulaciones que favorecen a los pobres, como en los mercados de comercio justo, la articulación entre mercados de bienes, servicios y de dinero, y si se incentiva o no a la cooperación para participar en los mercados como, por ejemplo, hacia asociaciones de productores.

## El papel del Estado en el desarrollo territorial

En buena parte de casos de dinamismo territorial, el Estado ha jugado papeles críticos, tanto a nivel nacional como al sub-nacional. Este papel del Estado tiene que ver con las políticas macroeconómicas que establecen por ejemplo los precios relativos para productos agrícolas e industriales o entre éstos y los salarios (Cuatro Lagunas); con las políticas comerciales que pueden proteger ciertas industrias o poner a competir con similares importadas, con políticas industriales y agropecuarias, incluyendo las de fomento a ciertas actividades productivas (ver Tungurahua y el caso de la actividad florícola, por un lado, y metal mecánica, en el otro); así como en las políticas de inversión, tanto en infraestructura, como en educación, salud y en general, capital humano (en los cuatro casos).<sup>15</sup>

Sin embargo, en algunos casos, son los gobiernos sub-nacionales y locales los que han jugado papeles relevantes, muchas veces complementando la acción del gobierno nacional. Su papel, obviamente, es más importante allí donde hay mayores niveles de descentralización, como parece ocurrir en Tungurahua. Sin embargo, la descentralización, por sí sola, no explica en todos los casos el papel del gobierno local en el desarrollo territorial; depende de la importancia de los gobiernos locales y sub-nacionales también de la calidad del juego político local. Parece fundamental que dichos gobiernos cuenten con capacidad de decisión autónoma sobre sus recursos propios, legitimidad y autoridad para la toma de decisiones y atribuciones suficientes para la gestión. Tungurahua es un excelente ejemplo de gobierno provincial participativo y proactivo en el desarrollo territorial.

---

15 Sería difícil entender la expansión del salmón en Chile sin las acciones de CORFO, de la producción agrícola de Cuatro Lagunas, sin las políticas de precios relativos o la expansión de la metal mecánica en Tungurahua, sin las políticas de protección arancelaria, de los gobiernos nacionales.

## El carácter del desarrollo económico

El crecimiento económico territorial con inclusión social requiere economías diversificadas con altos niveles de encadenamiento con emprendimientos locales. Ello se logra cuando se establecen *clusters* y economías de aglomeración, donde hay participación de algunas grandes empresas con las que se articula el pequeño y mediano emprendimiento local. Adicionalmente, economías diversificadas (en el sentido industrial) conducen a dinámicas más resilientes.

No parece haber un solo tipo de motor que explique el dinamismo territorial, sino una combinación adecuada de factores externos (mercados, inversiones), con factores endógenos al territorio. En algunos de los casos analizados, el desarrollo económico local se organiza en torno a un producto o actividad: el salmón en Chiloé o la leche en Santo Tomás, pero en otros depende de una constelación diversificada de actividades económicas en la producción o en los servicios. En ese sentido, no siempre hay un solo motor que explique lo que acontece en un territorio, sino en cómo se articulan diversas actividades. En Tungurahua, el mercado parece ser el factor explicativo más importante.

Un elemento fundamental del dinamismo territorial es la innovación en productos, procesos y formas de organización, que provienen de nuevos vínculos entre investigación, emprendimientos productivos y políticas públicas. De hecho, buena parte de la expansión frutícola en Tungurahua proviene de los desarrollos tecnológicos del INIAP en los años 70 y 80.

## La importancia de las ciudades intermedias

No hay desarrollo territorial exclusivamente en las zonas rurales. Es fundamental que se produzca una articulación virtuosa con un centro urbano, ciudades intermedias normalmente. Éstas no juegan solamente un papel económico importante, como centros de concentración de la producción, localización industrial, localización para prestación de servicios financieros y no financieros, tanto para las actividades económicas, como para las personas, así como de las actividades de comercialización, lugares donde se realiza mucha de la actividad de innovación; además de ello, las ciudades juegan un papel crítico en el surgimiento de nuevos actores sociales y, en general, de una nueva estructura social más compleja, como los estratos medios. Estos cambios, en muchas ocasiones, modifican el tipo de relaciones campo-ciudad pero, también, los comportamientos políticos territoriales.

## Bibliografía

- Arocena, Rodrigo y J, Sutz (2000) "Interactive Learning Spaces and Development Problems in Latin America". DRUID WorkingPaper. 13/2000.
- Bagnasco, A.. *La problemática territorial dello sviluppo italiano*. Bologna: Il Mulino.
- Bordieu, Pierre (1972). "Esquisse d'une théorie de la pratique, précédé de trois études d'ethnologie kabyle". Eng, Outline of a Theory of Practice, Cambridge University Press 1977.
- Börzel, T.A. (1997). "Policy Networks: A New Paradigm for European Governance". European University Institute. Working Papers No. 19. San Domenico di Fiesole. 1997.
- Camagni Roberto, Louis Boulianne, Olivier Crevoisier (2000). *Les MILIEUX urbains: innovation, systèmes de production et ancrage* Neuchatel: IRENE
- Carballo Roberto (2006). *Innovación y gestión del conocimiento*. Madrid: Ediciones Díaz de Santos. 2006.
- Castells Manuel (1995). *La ciudad informacional, Tecnologías de la información, estructuración económica y el proceso urbano-regional*. Madrid: Alianza Editorial.
- CEPAL (2010). *La Hora de la Igualdad*, Santiago.
- Chiriboga, Manuel (2007) *El Papel de Instituciones en Territorios Rurales sujetos a acciones de Reforma Agraria*. Quito, Ecuador.
- (2003) "Innovación, Conocimiento y Desarrollo Rural." Memorias del Segundo Encuentro de la Innovación y el Conocimiento para Eliminar la Pobreza Rural. Ed. G Escobar y Báez, L. Lima: FIDAMÉRICA. 18-35.
- Delgado, Manuel y Lina Gavira (2006) "Agricultura y trabajo rural en la globalización". Revista española de estudios agrosociales y pesqueros, ISSN 1575-1198, N.º 211: 21-62.
- Fligstein Neil (2001) *Organizations: Theoretical Debates and the Scope of Organizational Theory*, Department of Sociology, University of California, Berkeley.
- Fox, Jonathan (2001) "Vertically Integrated Policy Monitoring: A Tool for Civil Society Policy Advocacy," *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 30(3), Septiembre.
- Granovetter, Mark (2005) "The Impact of Social Structure on Economic Outcomes". *Journal of Economic Perspectives*- Volume 19, N.º 1: 33-50.
- (1973). "The Strength of Weak Ties, American Journal of Sociology". Volume 78, Issue 6. May: 1360-1380.
- Kay, Christopher (2009) "Estudios rurales en América Latina en el periodo de globalización neoliberal: ¿una nueva ruralidad?". *Revista Mexicana de Sociología* 71, núm. 4 (octubre-diciembre), págs. 607-645
- Maillat, D. (1995). "Les Milieux Innovateurs". *Sciences Humaines*. N.º 8.

- Mansfield, Edwin y Lee Jeong-Yeon (1996) "The modern university: contributor to industrial innovation and recipient of industrial R&D support." *Research Policy* 25.7: 1047-1058.
- Marshall, Alfred. (1954). *Principles of Economics*. London, Macmillan and Co. Ltda.
- Matthews, Michael (2001). "Methodology and Politics in Science: The Fate of Huygens' 1673 Proposal of the Seconds Pendulum as an International Standard of Length and Some Educational Suggestions." *Science and Education* 10: 119-135.
- Mitchell, Koza y Arie Lewin (1998) "The Co-Evolution of Strategic Alliances," *Organization Science*: 255-264.
- Morgan, Kevin (1997). "The Learning Region: Institutions, Innovation and Regional Renewal, Department of City and Regional Planning". University of Wales Cardiff. *Regional Studies*, Volumen 31.5: 491-503.
- North, Douglas (2005). "Introduction to Understanding the Process of Economic Change," *Introductory Chapters*, in: *Understanding the Process of Economic Change* Princeton University Press.
- Nussbaum, Martha y Amartya Sen (1993). *The Quality of Life*. Oxford: Clarendon Press.
- Piore, Michael y Charles Sabel (1984) "Mass Production as Destiny and Blind Decision". *The Second Industrial Divide*. Westport: Greenwood Press.
- Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2010). "Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010: Actuar sobre el futuro: romper la transmisión intergeneracional de la desigualdad". –1a. Ed. – San José, C.R.: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).
- Porter, Michael (1991) *La Ventaja Competitiva de las Naciones*. Buenos Aires: Vergara.
- Krugman, Paul (1995) "Technology, Trade and Factor Prices". NBER, Working Papers. 5355. Center for Economic policy and Research, National Bureau of Economic Research. Princeton.
- Ray, Debraj and Rajiv Vohra (1998) "A Theory of Endogenous Coalition Structures", Working Papers, 98-1 Brown University. Department of Economics.
- RIMISP, Rural Territorial Dynamics (2007) "A research –based policy advice and capacity–building program for rural economic growth, social inclusion and sound environmental governance", February.
- RIMISP, [http://www.rimisp.org/proyectos/seccion\\_adicional.php?id\\_proyecto=180&id\\_sub=183](http://www.rimisp.org/proyectos/seccion_adicional.php?id_proyecto=180&id_sub=183)
- Rodrik, Dani (2007). "Normalizing Industrial Policy". WCFIA Working Paper, Harvard University. Cambridge, MA 2007.
- Rodrik, Dani y Ricardo Hausmann (2003). "Economic Development as Self-Discovery", Revised April. New-age economics meets the Washington Consensus.
- Schejtman, Alexander y Julio Berdegú (2004). "Rural Territorial Development". Documento de Trabajo N.º 4 Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP, Marzo.

- Sen, Amartya (2000) *Development as Freedom*. New York: Knopf
- Storper, Michael and Scott Allen (2003) "Regions, Globalization, Development," *Regional Studies*, Taylor and Francis Journals, vol. 37(6-7): 549-578, August.
- Storper Michael and R, Salais (1997) *Worlds of Production, The Action Frameworks of the Economy*. Cambridge: Harvard University Press.
- World Bank (2009) "World Development Report". *Reshaping Economic Geography*. Washington.
- World Resources Institute (2003). *Ecosistemas y Bienestar Humano: Marco para la Evaluación*, Informe del Grupo de Trabajo sobre Marco Conceptual de la Evaluación de Ecosistemas del Milenio.

# Agricultura comercial y *resistencia territorial*: Análisis de las relaciones campo-ciudad en la provincia del Azuay

## *Commercial agriculture and territorial resistance: Analysis of urban-rural relations in the province of Azuay*

Nasser Rebai<sup>1</sup>

### Resumen

En la provincia del Azuay, la promoción de la agroecología aparece como el símbolo del renacimiento de la agricultura familiar en el contexto migratorio regional. Entre los cambios en el uso del suelo y el mejoramiento de la economía campesina, asistimos a una mutación profunda de la ruralidad azuaya. Sin embargo, en vez de un verdadero modelo de *desarrollo territorial rural*, mejor vale hablar de *resistencia territorial* porque las redes comerciales regionales funcionan con debilidades y no permiten la integración de una mayoría de campesinos. A pesar de una experiencia alentadora, falta todavía una visión ambiciosa que permita una vinculación más estrecha entre lo rural y lo urbano y una inserción facilitada de los campesinos más pobres.

*Palabras clave:* Ecuador, Azuay, migración, agricultura comercial, aprovisionamiento urbano, resistencia territorial.

### Abstract

In the Ecuadorian province of Azuay, agro-ecology seems to signal towards the rebirth of family agriculture in a context of regional migration. Given changes in land usage and the improvement of peasant economies, we envisage a profound mutation in the rural landscape of Azuay. Notwithstanding, in lieu of a true model of territorial rural development, the term territorial resistance is used as weak regional commercial networks do not allow an adequate integration of a majority of peasants, evidencing the need for a more ambitious vision that takes into account the close ties between rural and urban areas, to assist the insertion of poor peasant farmers into commercial agriculture.

*Key words:* Ecuador, Azuay, migration, commercial agriculture, territorial resistance.

1 Doctorante en Geografía, Universidad Paris I Panthéon-Sorbonne.

## Introducción

La emergencia de la agricultura comercial en la provincia del Azuay, particularmente en la parroquia Octavio Cordero Palacios, constituye una originalidad en el contexto migratorio regional. La formación de redes de productores agroecológicos y la interconexión creciente entre lo rural y lo urbano nos llama la atención sobre el posible renacimiento de la agricultura familiar y su rol en el aprovisionamiento urbano en esta provincia andina de Ecuador. A pesar de la disminución de la mano de obra, observamos una movilización cada vez más importante de los grupos campesinos y un cambio profundo en la economía rural. Así, a través de este artículo, quisiéramos proponer una pregunta simple para pensar en el futuro de los campesinos andinos: ¿puede la agricultura comercial ser un factor de *resistencia territorial* en la Sierra ecuatoriana?

### Definiciones: del *territorio* a la *resistencia territorial*

La noción de territorio “testimonia una apropiación a la vez económica, ideológica y política (entonces social) del espacio” (Di Méo 1998: 107). De hecho, esta noción supone la *permanencia* de la población en la tierra que controla y con la que se identifica, lo que significa que en el contexto migratorio actual, podríamos llegar al “fin de los campesinos” (Mendras, 1967) y a la desaparición progresiva de las estructuras comunitarias (Rebaï, 2009), si no se encuentra una alternativa sustentable para el mantenimiento de las unidades familiares de producción. En Bolivia, se ha constatado que la migración podía constituir una vía de “resistencia territorial” (Cortes, 1999: 267), gracias a las inversiones post-migratorias y a las compras de tierras que permiten a una parte de la sociedad campesina seguir viviendo de la agricultura. En la provincia del Azuay, las nuevas orientaciones productivas y la inserción urbana podrían ser la base de esta *resistencia territorial* para un número importante de familias cuyos miembros han salido del país en los últimos años. Para evaluarlo, proponemos presentar una parte de nuestro trabajo de investigación, observando las evoluciones de la agricultura campesina en una pequeña parroquia ubicada en la periferia de Cuenca.

### Metodología. Octavio Cordero Palacios: un laboratorio de las transformaciones rurales

Para diferenciarnos de la mayoría de los estudios migratorios en el Ecuador, que pertenecen más a los campos sociológico y antropológico (Herrera et al., 2006; Torres et al., 2008), seleccionamos una zona de estudio donde pudimos observar la recomposición de

la actividad agrícola como si fuera una cadena: *ir del campo a la ciudad* fue nuestra meta, para ver tanto la transformación de la actividad agropecuaria como la redefinición de las relaciones campo-ciudad en el contexto migratorio, en vez de tratar únicamente de los efectos económicos de las remesas o de las recomposiciones sociodemográficas en el medio rural. Eso nos iba a permitir vincular la cuestión migratoria a las del desarrollo rural y de la soberanía alimentaria en la región andina.

## Una migración antigua en una localidad periurbana

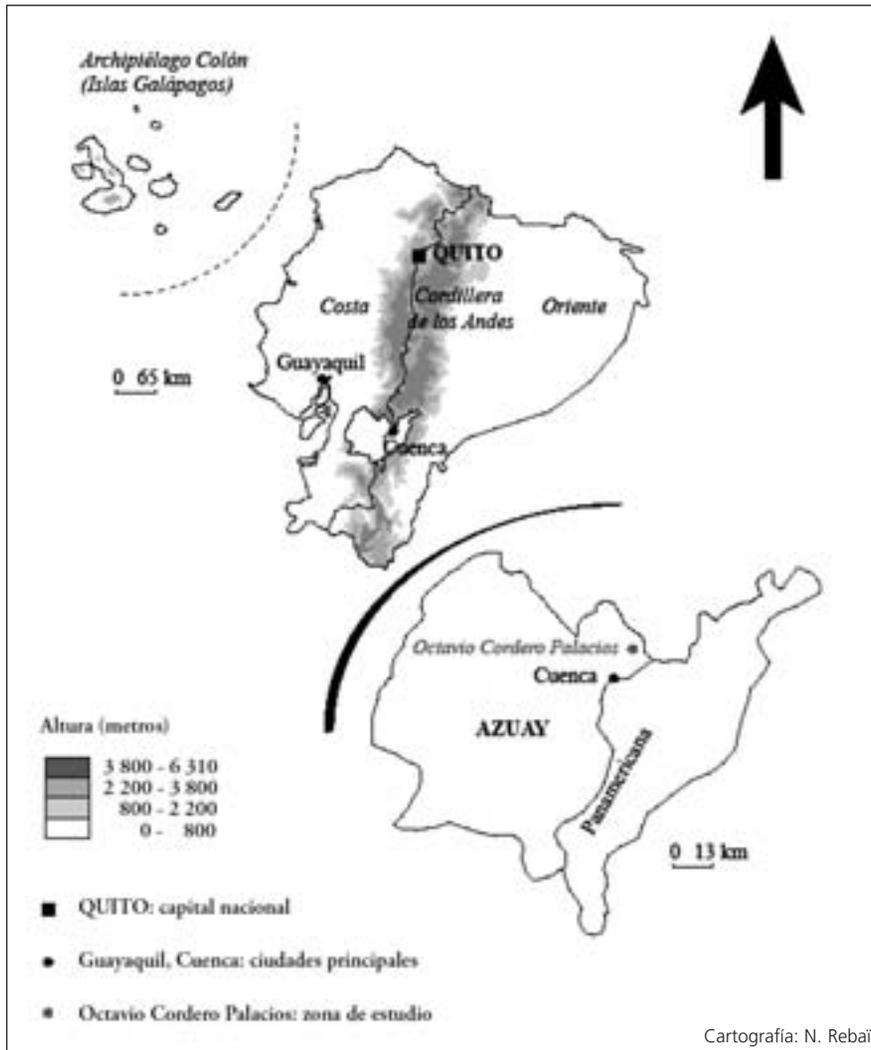
Después de un primer trabajo de investigación en la parroquia Juncal, en la provincia del Cañar, donde habíamos concluido que el aislamiento geográfico de la localidad era un limitante para el desarrollo agrario (Rebai, 2008), cambiamos totalmente de marco de trabajo, orientándonos hacia la parroquia Octavio Cordero Palacios ubicada en la provincia del Azuay. Eso debía permitirnos trabajar en una zona caracterizada por una emigración antigua<sup>2</sup>, cerca de Cuenca y de sus trescientos mil habitantes.

El hecho de cambiar de marco de trabajo era muy importante para no limitarnos a un solo aspecto de los efectos de la migración en el medio rural. La *proximidad de la ciudad* nos pareció un elemento nuevo, pertinente, justamente porque podíamos estudiar la evolución de la agricultura familiar en un contexto, *a priori*, favorable. En Juncal, desde hace quince años, la migración sigue siendo la única alternativa económica porque esta localidad pertenece a un “subespacio de la periferia pasiva” del país (Deler, 2007: 375), donde el desarrollo de la agricultura comercial es casi imposible. Al contrario, la cercanía urbana puede constituir una ventaja para el sostenimiento de la agricultura familiar, como lo han mostrado geógrafos franceses en diferentes estudios de caso africanos (Chaléard, 1996; Tallet, 1999), al mostrar que las ciudades constituyen el motor del desarrollo agrícola.

## Ubicación de la parroquia Octavio Cordero Palacios

Entonces, organizamos nuestro trabajo en dos etapas. Después de un análisis de los cambios agrarios locales, observamos más precisamente las redes comerciales entre la parroquia Octavio Cordero Palacios y la ciudad de Cuenca. A través de este artículo, vamos a presentar, en primer lugar, algunos datos sobre la evolución agraria local, antes de analizar, con más detenimiento, los modos de inserción urbana de los productores.

2 Los primeros migrantes de la zona salieron a partir de los años sesenta a EEUU, después de perder sus principales fuentes de ingresos, con el fin del contrabando de trago (una dinámica local que permitió a numerosas familias capitalizar para salir de la parroquia) y con la caída de las exportaciones del sombrero *Panamá* que afectó a un gran número de hogares rurales del Azuay a partir de la década de 1950 (Borrero, 1995; Jokish, 2001)



## De los cambios agrarios a la agricultura comercial

Durante la primera etapa de nuestro trabajo de investigación, *en el campo*, consultamos los datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INEC) y los del Instituto de Estudios de Régimen Seccional del Ecuador (IERSE). Eso nos permitió constatar dos fenómenos clave: una caída poblacional de la parroquia Octavio Cordero Palacios de 33,4% a partir de la década 1980, y un cambio profundo en el uso del suelo caracterizado por una disminución de las superficies cultivadas y un aumento excepcional de las áreas de pasto, en menos de veinte años.

Cuadro N.º 1 Evolución poblacional en la parroquia Octavio Cordero Palacios (1982-2001)			
Año	1982	1990	2001
Número de habitantes	3 134	2 767	2 178
Fuente: INEC.			

Cuadro N.º 2 Evolución del uso del suelo en la parroquia Octavio Cordero Palacios (1991-2007)			
Uso del suelo	Superficies en hectáreas		Evolución en %
	1991	2001	
Cultivos asociados	1 194,2	1 088,0	-8,9
Bosques	5 96,1	479,6	-19,6
Páramos	1 73,2	152,9	-11,8
Pasto	300,9	554,4	+184,2
Fuente: IERSE.			

Con esta información, podíamos considerar legítimamente que la disminución de la mano de obra era el factor principal del cambio en el uso del suelo. Para verificar esta hipótesis, entramos en la dimensión práctica de nuestra investigación y entrevistamos a 50 personas, según dos modos :

- PRIMERO, realizamos 16 *entrevistas históricas*, con ancianos y tenientes políticos, para conocer la evolución de las prácticas campesinas en las últimas décadas. Eso nos ha permitido entender cómo evolucionó el espacio agrario en el contexto migratorio local;
- SEGUNDO, hicimos 38 *entrevistas familiares*, para conocer la organización del trabajo agrícola a nivel de cada finca. Concretamente, consultamos tanto familias *con migrantes* (28), como familias *sin migrantes* (10), para poner de relieve la diversidad de las explotaciones en la localidad. El número de familias entrevistadas corresponde a una elección racional y no constituye una nueva base estadística para la zona de estudio. Sin embargo, parece indicar la tendencia sociodemográfica local: durante nuestro trabajo de campo, tuvimos muchas dificultades para encontrar familias *sin migrantes*. Por eso, el 74% de las familias que consultamos tienen al menos un miembro en el extranjero.

Este trabajo, a nivel de cada hogar, nos permitió precisar los efectos de la migración sobre las estructuras familiares campesinas, sobrepasando las estadísticas oficiales del INEC del 2001, demasiado antiguas para estudiar los efectos de la migración en la última década<sup>3</sup>. Así constatamos que, desde 1976, el 47% de la mano de obra había salido y que solamente se quedaron 62 personas para la agricultura, mientras que 26 individuos siguen trabajando en la ciudad de Cuenca, en otros sectores de empleo, como obreros o empleados. Lógicamente, se produjo una recomposición del trabajo agrícola y por eso nos interesamos

nuestra metodología [...] permitió no desconectar lo rural de lo urbano y tener un ejemplo concreto de la importancia de la agricultura familiar para la soberanía alimentaria de las provincias andinas.



principalmente a las familias *con migrantes*, para entender cómo ellas siguen trabajando la tierra a pesar de la falta de mano de obra.

Para ellas, ahora, el objetivo es vincularse al mercado urbano de Cuenca para sacar ingresos regulares. Por consecuencia, las personas que se quedan (mujeres, viejos y niños) prefieren aumentar, por un lado, las superficies de pasto para vender leche y criar cuyes; por otro, intensificar el trabajo sobre micro-huertos para vender hortalizas. En este contexto, desaparecen progresivamente el maíz, el haba, el fréjol y los tubérculos, lo que da lugar a un cambio profundo en las prácticas agrícolas: las superficies de cultivos de ciclo largo se reducen cada vez más porque no aseguran la supervivencia diaria de los hogares.

Así, más que un cambio agrario, podíamos considerar que la migración había provocado la redefinición de las relaciones campo-ciudad. Si hasta el fin de los años noventa, las familias de la parroquia Octavio Cordero Palacios se iban a Cuenca para comprar un parte de sus necesidades alimentarias, ahora, constatamos que participan activamente en el aprovisionamiento urbano, vendiendo hortalizas, frutales, productos lácteos y pequeños animales. No obstante, no pudimos limitarnos a esta constatación. En consecuencia, orientamos nuestra metodología para entender las lógicas de inserción urbana de los campesinos. Eso constituyó la segunda parte de nuestra investigación, *en la ciudad*, que nos permitió realizar otra serie de entrevistas y de encuestas:

- Hicimos 6 *entrevistas institucionales*, con técnicos del Programa de Agricultura Urbana (PAU) de la Municipalidad de Cuenca, del Centro de Reconversión Económico del Austro<sup>4</sup> (CREA) y del Centro de Desarrollo y de Investigación Rural (CEDIR), cuya

3 Esa observación vale para la evolución agraria local. Podemos suponer que la disminución de la mano de obra en la última década ha provocado un cambio importante en el uso del suelo, diferente a los datos del IERSE. De hecho, pensamos que la reducción de las superficies cultivadas es mucho más grave.

4 El Austro corresponde a las tres provincias australes del Ecuador: Cañar, Azuay y Morona Santiago.

meta común es la promoción de la agricultura comercial y de la agroecología a nivel de la provincia de Azuay.

- Realizamos el *seguimiento comercial* de cinco familias que trabajan en grupo, entre septiembre de 2008 y mayo de 2009. Esta encuesta económica global fue posible gracias a la existencia de un libro de cuentas que pudimos consultar regularmente con el acuerdo de los campesinos, ayudándoles a mejorar su contabilidad.
- Por fin, consultamos los administradores de 5 mercados cuencanos para debatir del rol de los campesinos en el aprovisionamiento urbano y ver las incoherencias de las redes comerciales regionales.

Así, nuestra metodología nos permitió *no desconectar lo rural de lo urbano* y tener un ejemplo concreto de la importancia de la agricultura familiar para la soberanía alimentaria de las provincias andinas.

## Agricultura comercial e inserción urbana campesina en la provincia del Azuay

### *Apoyos institucionales y desarrollo de la agricultura comercial*

Hasta finales de la década 1990, los campesinos de la parroquia Octavio Cordero Palacios no vendían productos agrícolas, o solamente de manera muy excepcional en algunas ferias rurales o, a veces, como vendedores informales en las calles de Cuenca. Las fuentes monetarias para los gastos agrícolas y domésticos provenían principalmente de las actividades extra-agrícolas: la artesanía, con la fabricación del famoso sombrero *Panamá*; la pluriactividad y de los empleos urbanos; las migraciones temporales a la Costa (Martínez, 1985; Rodas, 1985) y de la migración internacional (Carpio, 1992).

Hace quince años, empezaron algunos de ellos a vincularse a los mercados cuencanos, gracias a la intervención del cura de la parroquia, quien les animó a producir frutales y hortalizas para ya no depender de las remesas. A nivel provincial, existía una sinergia entre la Iglesia y las ONG desde más de quince años, que correspondía a una voluntad común de viabilizar la condición campesina después de la Reforma Agraria (1964-1974), creando grupos de trabajo y de producción en varias localidades del Azuay. En los años 1990, surgieron en el debate sobre el desarrollo rural regional algunas instituciones como la Universidad de Cuenca o el Centro de Agricultura Biológica, investigando en el campo para encontrar alternativas a la pobreza rural y, a los inicios de la década de 2000, el Municipio de Cuenca y el CREA actuaron concretamente al crear dos asociaciones de productores agroecológicos que reunían en 2009 más de 300 familias.

Según los diferentes técnicos que trabajan sobre el tema, la agroecología constituye un enfoque muy concreto del desarrollo rural, justamente porque garantiza el acceso de los campesinos al mercado, atribuyéndoles títulos de *productores limpios*<sup>5</sup>. Desde un punto de vista puramente comercial, eso permitió crear, desde el inicio de las redes comerciales, un ambiente de confianza con los consumidores quienes prefieren ahora comprar los productos locales y favorecer la agricultura azuaya. La formación de dos asociaciones regionales de pequeños productores constituyó también un marco institucional muy importante para la inserción urbana y para luchar oficiosamente contra la informalidad. Así, *entre el huerto y la ciudad*, se desarrollaron nuevas formas de complementariedad que modificaron tanto los espacios urbanos de venta, como la economía campesina.

La visibilidad de las asociaciones campesinas en los mercados cuencanos (Fotografías 1, 2, 3, 4)

Foto 1



Foto 2



*Las carpas y los uniformes verdes permiten una mejor visibilidad de los Productores Agroecológicos del Azuay (PAA-Municipio de Cuenca) en la feria de Miraflores.*

Foto 3



Foto 4



*Las vendedoras informales del mercado de la nueve de Octubre luchan en medio del tráfico y, a veces, contra la Policía. (Fuente: N. Rebaï).*

5 Que trabajan sin químicos.

*Trabajos colectivos y cambios en la economía familiar*

En la parroquia Octavio Cordero Palacios, existen varios grupos de trabajo que nacieron al fin de los años 1990 para luchar contra la falta de mano de obra. Entre ellos, el grupo de productores agroecológicos *Bajo Invernadero*<sup>6</sup> es uno de los más dinámicos, reuniendo cinco familias y recibiendo el apoyo técnico del CREA desde 2004. Dentro del grupo, 10 personas se dedican diariamente a la agricultura para mantener a 24 personas, mientras que desde 1995, la mano de obra global ha sido reducida en más del 30% por la migración. Las salidas al mercado se desarrollan dos veces a la semana, el miércoles, en el mercado *12 de Abril*, y el sábado, en la feria del CREA<sup>7</sup>. Entre las tareas agrícolas y la parte comercialización, los miembros del grupo *Bajo Invernadero* se organizan de la manera siguiente:

- Para el *trabajo de la tierra*, las familias hacen mingas, reuniéndose cada lunes para dedicarse a la deshierba de los huertos en las fincas de dos productores, uno en la mañana y otro en la tarde.
- Para *vender los productos*, un miembro sale cada miércoles a vender al nombre del grupo, mientras que el sábado, son dos productores que se dedican a la venta. El trabajo en los mercados necesita mucha organización, entre las ventas y las cuentas separadas.

## Vendedores en el mercado del CREA (Fotografías 7 y 8)

Foto 1



Foto 2



*Dos productores del grupo Bajo Invernadero vendiendo hortalizas* (Fuente: N. Rebañ).

6 Este nombre hace referencia a la acción del cura, quien animaba a los campesinos a construir invernaderos para producir y vender frutales. Hoy en día, constatamos que su influencia fue determinante para la agricultura local.

7 Una de las cinco familias pertenece a las dos asociaciones regionales de productores (Municipio y CREA), lo que permite al resto del grupo tener dos espacios de venta semanales.

Según las entrevistas que tuvimos con los diferentes miembros del grupo, antes de pertenecer a la Asociación de Productores del Austro (APA-CREA), ninguno de ellos se iba a Cuenca para vender. Ahora, todos tienen ingresos regulares, como lo indica el cuadro siguiente:

Cuadro N.º 3 Ingresos mensuales en dólares de cinco productores de la parroquia Octavio Cordero Palacios: Septiembre de 2008-Mayo de 2009											
Productor	Sep.08	Oct.08	Nov.08	Dic.08	Ene.09	Feb.09	Mar.09	Abr.09	May.09	Total	X
1	151,4	156	150,75	125,25	187,2	150,95	222,7	171,6	94,55	1 410,4	156,7
2	302,5	299,05	335,45	249,9	174,25	207,55	163	140,4	169,05	2 575,4	286,15
3	80,9	68,7	112,1	65,35	71,9	105,6	58,65	30,35	66,15	6 59,7	73,3
4	42,4	64,85	92,55	97,1	105,65	73,65	31,4	28,6	92,1	6 28,3	69,8
5	43,2	57,05	90,25	86,6	65,65	53,55	110,55	67,7	97,65	6 72,2	74,7
Grupo	620,4	645,65	781,10	624,20	604,65	591,30	586,3	438,7	519,5	5 411,8	601,3
Fuente: Libro de cuentas, grupo <i>Bajo Invernadero</i> . Cálculos: N. Rebaï. X = ingreso promedio mensual.											

A pesar de los costos de transporte (4 dólares semanales por cada productor), de los impuestos en el mercado (5 dólares mensuales por cada productor) y de las compras regulares de abono orgánico (entre 5 y 10 dólares cada mes por cada finca), la agricultura se ha vuelto una fuente de ingresos importante para este grupo. No obstante, no podemos hablar de una verdadera *agriculturización* de la economía campesina porque las actividades extra-agrícolas siguen siendo muy importantes: la pluriactividad local y sobre todo las remesas constituyen más del 50% de los ingresos globales de este grupo. Además, si nos limitamos a observar los cambios económicos a nivel de cada productor, nos enteramos de que solamente uno de ellos, una mujer sola (productor N.º 3), vive integralmente de la agricultura. Entonces, sin hablar de revolución, podemos considerar que esta experiencia es muy interesante para mejorar la condición campesina, pero no constituye, todavía, un eje fuerte de desarrollo territorial rural.

## Problemas técnicos y limitaciones de la red agroecológica regional

El auge de la agroecológica en la provincia del Azuay no debe borrar las dificultades de una mayoría de campesinos en esta provincia. A la pregunta, ¿puede la agroecológica constituir una vía de desarrollo rural regional?, por el momento, no podemos responder de manera afirmativa, por varias razones:

- PRIMERO, porque los productores que pueden vender en los mercados pertenecen a la periferia inmediata de la ciudad de Cuenca, lo que significa que la mayoría de productores que viven en el resto de la provincia se queda afuera de la dinámica comercial. Así, no hablamos de redes regionales, sino de *organizaciones de productores muy localizadas* cuya influencia geográfica es muy reducida todavía;
- SEGUNDO, porque las dos asociaciones no integran a los campesinos con pocas tierras y porque piden un costo de entrada de 50 dólares, lo que excluye lógicamente los campesinos más pobres. Por eso, sería necesario desarrollar formas de venta asociativas que permitirían integrar a una mayoría de productores aislados, como lo hemos visto, a través del ejemplo del grupo *Bajo Invernadero*, en la parroquia Octavio Cordero Palacios;
- TERCERO, porque la producción agroecológica no es suficiente para aprovisionar la ciudad en el contexto actual. La entrada de más productores, trabajando en grupos, aseguraría un aprovisionamiento más regular y más importante, mientras que actualmente, los *agroecológicos* siguen siendo minoritarios en la ciudad de Cuenca, respecto a los miles de intermediarios. De hecho, la ampliación de la red asociativa podría ser la clave de la soberanía alimentaria regional y la del mantenimiento de los empleos rurales;
- CUATRO, porque el seguimiento técnico sobre las normas agroecológicas no es fiable. Ni el Municipio de Cuenca ni el CREA tienen la capacidad de controlar regularmente a todos los productores, lo que provoca ciertas irregularidades en las producciones. En este contexto, la agroecología ya no es una garantía de productos de calidad sino, más bien, una vía para asegurarse un espacio de venta. En definitiva, sería importante promover la formación generalizada del manejo de la agroecología, para llegar a una verdadera cadena productiva auto-administrada por los campesinos, con responsables y promotores, y para que los productores locales sean los responsables del aprovisionamiento urbano provincial.

El desarrollo de la agricultura comercial y el aprovisionamiento urbano no pueden limitarse a un grupo reducido de productores especializados en el cultivo de hortalizas. La *diversificación* agropecuaria tiene que ser un elemento central de la agricultura regional, para permitir a una mayoría de campesinos vincularse al mercado y vender sus productos. Además, la *multiplicación de los puntos de venta* en toda la provincia debería ser prevista, para dar la oportunidad a los campesinos ubicados en las partes marginales de la región acceder regularmente a un espacio de venta. Eso debería estar acompañado de un *mejoramiento de las condiciones de transporte* para aumentar la rentabilidad de la actividad campesina. En definitiva, el desarrollo de la agricultura comercial en la provincia del Azuay pasa por la *integración* de un número más importante de productores, por un *fortalecimiento* del apoyo institucional y por un *ordenamiento* del espacio regional para articular la capital, Cuenca, con su periferia rural.

## Conclusión

### ¿De la *resistencia* al *desarrollo territorial rural*?

A pesar de varias debilidades, las redes de productores agroecológicos constituyen una base interesante para pensar en el mejoramiento de la condición campesina en la provincia del Azuay. Constatamos que la inserción urbana es un factor fundamental para el sostenimiento de la economía doméstica y, a largo plazo, podría ser la clave del dinamismo agrícola regional. Así, en el contexto migratorio, la agricultura comercial parece ser una forma de *resistencia territorial*, pero de la *resistencia* al *desarrollo*, existe una brecha. Los ingresos agrícolas se quedan reducidos todavía y la red comercial muy localizada, excluyendo la gran mayoría de los campesinos que necesitan encontrar a los consumidores. Así, para llegar a un modelo sustentable de desarrollo agrario, que permita garantizar tanto los ingresos rurales como el aprovisionamiento urbano en productos sanos, se debería asegurar el acceso al mercado a un número más importante de campesinos. Por eso, se debería favorecer la imbricación entre lo rural y lo urbano y poner de relieve las reciprocidades entre la ciudad y el campo. El aumento de los ingresos rurales podría ser el primer paso de un verdadero *desarrollo territorial rural* que implicaría una diversificación agropecuaria y una diversificación de las actividades económicas rurales, para luchar contra el subempleo rural... y la migración.

## Bibliografía

- Borrero, Ana Luz y Vega, Silvia (1995). *Mujer y migración. Alcances de un fenómeno nacional y regional*. Cuenca: ILDIS-Abya Yala
- Chaléard, Jean-Louis (1996). *Temps des villes, temps de vivres. L'essor du vivrier marchand en Côte d'Ivoire*. Paris: Karthala
- Carpio, Patricio (1992). *Entre pueblos y metrópolis. La migración internacional en comunidades austroandinas en el Ecuador*. Cuenca: ILDIS
- Cortes, Geneviève (1999). "Mobilités paysannes et identités territoriales dans les Andes boliviennes". En *Le territoire, lien ou frontière?* Luc Cambrezy, Joël Bonnemaïson y Laurence Quinty-Bourgeois (Eds.). Paris: L'Harmattan.
- Deler, Jean-Paul (2007). *Ecuador, del espacio al Estado nacional*, Quito: Universidad Simón Bolívar-IFEA-Corporación Editora Nacional.
- Di Meo, Guy (1998). "De l' espace auz territoires. Elements pour une archeologie des concepts fondamentaux de la géographie". *L'information géographique*, N.º 3: 99-110.
- Herrera Gioconda, Carrillo, María Cristina y Torres, Alicia (2006). *La migración ecuatoriana: transnacionalismo, redes e identidades*. Quito: FLACSO

- Jokish, Brad (2001). “Desde Nueva York a Madrid: tendencias en la migración ecuatoriana”, *Ecuador Debate*, N.º 54: 59-82. Quito: CAAP
- Martínez, Luciano, 1985, “Migración y cambios en las estrategias familiares de las comunidades indígenas de la Sierra”, *Ecuador Debate*, N.º 8, CAAP, Quito: 110-152.
- Mendras, Henry (1967). *La fin des paysans, innovations et changements dans l'agriculture française*, Paris: SEDEIS
- Rebaï, Nasser (2009). “Diversidad de las estrategias campesinas en la provincia del Azuay: un punto de vista geográfico”, *Ecuador Debate*, N.º 77, CAAP, Quito: 173-183.
- \_\_\_\_\_ (2008). “Juncal de Cañar: la progresiva transformación territorial de una parroquia de la sierra ecuatoriana”, *Ecuador Debate*, N.º 75, CAAP. Quito: 107-116
- Rodas, Hernán (1985). “La migración campesina en el Azuay”, *Ecuador Debate*, N.º 8, CAAP, Quito: 155-193.
- Tallet, Bernard (1999). “Le maraîchage à Bobo-Dioulasso (Burkina Faso): un dynamisme agricole sous influence urbaine”. En Jean-Louis Chaléard y Alain Dubresson (Eds.) *Villes et campagnes dans les pays du sud : une géographie des relations*. Paris: Karthala
- Torres, Alicia y Carrasco, Jesús (2008). *Al filo de la identidad. Migración indígena en América Latina*. Quito: FLACSO





Estudios de caso



# La alianza productiva y social de María la Baja en Colombia. Un contraste de lo encontrado con los discursos del desarrollo local.

*The social and productive alliance in Maria la Baja Colombia, contrasts between findings and the discourse of local development.*

Andrés Gómez<sup>1</sup>

## Resumen

¿Cuáles han sido las implicaciones de la alianza productiva y social de María la Baja para producir aceite de palma sobre el Desarrollo local del Municipio? A partir de esta pregunta, el presente artículo enfocó la atención en la trayectoria de un territorio en el que se ha cultivado palma de aceite, así como en las políticas estatales promotoras del mismo, señalando la confluencia de condiciones naturales y socioeconómicas propias del territorio y la política pública agrícola definida por el poder estatal central, como los factores que han propiciado la instauración y la permanencia del cultivo de palma. Esto se ha asegurado por un discurso de aglomeración territorial de actores productivos el cual no corresponde a lo que en realidad se ha generado en el territorio.

*Palabras clave:* cluster, alianza productiva y social, palma de aceite, política pública, aglomeración de agentes económicos, desarrollo local.

## Abstract

What have been the implications of the social and productive alliance of Maria la Baja for palm oil production in terms of local development of the municipality? It is from this question, that the article focuses its attention on the trajectory of a palm oil producing territory, and the state policies aimed at promoting this activity. By signaling the convergence of natural and social conditions unique to the territory, through agricultural policies defined by a central state in response to factor conditions that favor the cultivation of palm oil, justified by a discourse of territorial clustering of productive actors, the article concludes that the discourse does not suit the reality of the territory.

*Key Words:* clusters, productive and social alliance, Colombia, public policy, local development.

<sup>1</sup> Politólogo de la Universidad Javeriana de Bogotá y máster en desarrollo local y territorio de FLACSO-sede Ecuador.

## Introducción

El presente artículo tiene el objetivo de presentar el contraste realizado en una investigación académica, entre un caso de estudio y los referentes teóricos del campo del desarrollo local. Para ello, el documento relaciona las condiciones locales con las de políticas públicas, para después dilucidar cómo se apropia el discurso del *cluster*<sup>2</sup> y de la aglomeración territorial en un caso concreto de producción de palma de aceite. Se llegará al punto de evidenciar la preferencia de los formuladores de la política pública por los enfoques del desarrollo local que priorizan el crecimiento económico a los que lo asimilan desarrollo local con empoderamiento y la articulación de los actores locales y el control de los mismos sobre “la riqueza” local.

### La alianza productiva y social de María la baja como idea de aglomeración espacial de agentes económicos.

La actual política pública agrícola colombiana sugiere la organización de la producción de derivados de palma de aceite, a través de conglomerados productivos, los cuales entiende como *clusters*, donde se optimice la capacidad instalada de extracción y se especialicen dichos conglomerados dependiendo del mercado que se busque atender, ya sea el del biodiesel o el de aceites y grasas (Conpes 3477, Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010).

Así, esta política potenció lo que los sucesivos gobiernos nacionales desde finales de los 90, presentaron como “el modelo de las alianzas productivas y sociales” expuesto en el discurso gubernamental del presidente Andrés Pastrana (1998-2002) como un ejemplo de aglomeración espacial de agentes económicos con una potencialidad enorme de generar ventajas económicas al territorio –principio del desarrollo económico local (DEL)–.

Una experiencia de las implicaciones que sobre el desarrollo local ha tenido la adopción de políticas públicas bajo el discurso del entorno territorial y la flexibilidad productiva, puede comprenderse a partir del caso del cultivo de palma de aceite en el municipio de María la Baja, cercano a la ciudad caribeña de Cartagena, en Colombia.

Allí, desde hace poco más de una década, la producción de palma africana y de sus derivados, que van desde la industria de alimentos hasta la oleoquímica, se ha instalado a través del modelo de desarrollo empresarial de la alianza productiva y social, con el propósito de aprovechar el auge en los precios internacionales de los productos procedidos de estos cultivos.

Del procesamiento de aceite de palma se obtienen dos productos: la oleína (la parte líquida) y la estearina de palma (la parte sólida). De la oleína se genera el aceite comestible o de fritura y es insumo para la producción de biodiesel; y de la refinación de la este-

---

2 Anglicismo que traduce “encadenamiento”, en el sentido de conglomerado productivo.

arina se derivan grasas utilizadas para producir principalmente margarinas y jabones. La almendra tiene otro proceso, al molerse, se deriva de ella aceite de palmiste demandado por la industria cosmetológica, panadera, repostería y heladera. La torta de palmiste, otro derivado del proceso de transformación, utilizada como base para el concentrado de animales.

Una alianza productiva y social es un modelo empresarial que necesita de instrumentos como: incentivos provenientes del Estado, un capitalista privado que la opere y productores asociados que provean la materia prima. De las 83 alianzas productivas que se sitúan en todo Colombia para el cultivo de palma africana, una se ha establecido en María la Baja ya que es un territorio en el cual su trayectoria está definida por particulares condiciones socio-económicas que confluyen con la política pública agraria dominante en el país.

### Condiciones eco-sistémicas, sociales y económicas que configuraron lo local

Tradicionalmente María la Baja y los municipios vecinos han sido considerados la despensa de alimentos de importantes ciudades del Caribe colombiano como Barranquilla y Cartagena debido a la oferta de productos que cosecha a lo largo del año.

Los habitantes de este municipio responsabilizan de la fertilidad de sus suelos a la alta pluviosidad del área, a la obtención de agua que proviene de las partes altas de la subregión eco-sistémica de la cadena de montañas conocida como “los Montes de María” y a la existencia del distrito, producto de una reforma agraria y que tiene que ver con procesos históricos determinantes en la configuración de éste territorio.

María la Baja fue uno de los pocos municipios en el que se evidenció el impulso político de un gobierno nacional liberal que, desde la capital, promovió una reforma agraria en Colombia –aunque demasiado tímida– a finales de la década del sesenta. Este territorio se fue configurando tanto por su población sustentada en descendientes de afro-caribeños, indígenas, colonos y en la mixtura entre estos, como por los procesos productivos que se han instaurado en él.

Así, antes de la reforma del 60, desde principios de siglo XX, una tradicional familia instauró una de las primeras plantaciones e ingenios azucareros del país. Los pobladores recuerdan que la gran hacienda azucarera de “los Vélez”, abarcaba desde el municipio de Arjona, colindante con Cartagena, hasta San Onofre en Sucre, unas 50 000 hectáreas, así como también el ingenio “Central Colombia”, instalado allí entre 1908 y 1909, con la ayuda de ingenieros cubanos y con maquinaria moderna embarcada desde Inglaterra.

Con la depresión económica de 1929, que incidió en el precio del azúcar, comenzó el resquebrajamiento del emporio que terminó con la venta al Estado de algunos de sus pre-

dios en donde se instauró el distrito de riego en el marco de la reforma agraria mencionada, acompañado de las instituciones propias de una reforma de este tipo en este periodo histórico: Un instituto administrador de la reforma –INCORA<sup>3</sup>– que distribuía las tierras, la maquinaria –tractores, cosechadoras y combinadas–, los insumos, las semillas, los agroquímicos, los pesticidas y fertilizantes y la asistencia técnica, así como una institución que facilitara el crédito y la renovación del mismo en condiciones “blandas” (Caja Agraria).

Con la redistribución de tierras y la construcción del distrito de riego, el cultivo que se fomentó para sembrar en éste territorio fue el del arroz, que junto con otras zonas del país –el Llano (oriente colombiano) y el Tolima–, fueron “los polos de producción” de éste bien agrícola.

Sin embargo, la depresión de la economía del arroz entró en el territorio de María la Baja a comienzos de la década de los noventa al juntarse tres factores que se venían encubando tanto en el municipio como en el país: uno, debido a que el cultivo del arroz fue establecido con los cánones de la revolución verde<sup>4</sup>, se experimentó un cansancio ambiental de los suelos; dos, un cansancio organizativo de la gente que impactó en las cooperativas de productores instauradas desde la reforma agraria; y tres, el comienzo de un proceso de apertura económica en el país y el desmantelamiento de la infraestructura estatal de fomento para la producción de bienes agrícolas.

[...] el discurso  
[se dirige] alcanzar  
un alto y sostenido  
crecimiento como condi-  
ción para un desarrollo  
con equidad, a través de  
una estrategia de  
desarrollo productivo,  
de cara a tratados de  
integración comercial  
[...]

---



## Condiciones de política pública que inciden en lo local

Por otro lado, hablamos de otro tipo de condiciones para referirnos a las políticas públicas agrícolas implementadas a nivel nacional durante los noventa, así como a las políticas públicas de incentivo a la producción palmícola en lo corrido de la década del 2000, que fortalecieron la instalación de la alianza productora de palma en María la baja.

---

3 Instituto Colombiano de Reforma Agraria.

4 Bartra recuerda que se trata de una mudanza tecnológica de la agricultura ocurrida a mediados del siglo XX que consistió en la sustitución del desarrollo técnico tradicional por una mayor mecanización, semillas híbridas y uso intensivo de insumos químicos y de la cual se concluye que su esencia es la especialización productivista mediante la monocultivos intensivos donde se suple la pérdida de fertilidad con la creciente dosis de fertilizantes químicos y el incremento de las plagas con el uso de pesticidas químicos. Su proveniencia responde a las características agrícolas estadounidenses, que se expande a nivel global en el periodo de la segunda posguerra en el marco del discurso del desarrollo (2008: 107).

Se comentaba anteriormente que la estocada final, dada por la apertura económica y la permisividad para el declive de la infraestructura de fomento a la producción de bienes agrícolas y del arroz, en el caso del territorio del que hablamos, se derivan de una política agrícola colombiana que no estuvo ajena al cambio estructural vivido por toda América Latina desde finales de los ochenta y comienzos de los noventa<sup>5</sup>. Desde ese momento, la política agraria se fundamentó en el modelo de la apertura económica y las políticas sectoriales dejaron de ser activas y de fomento para seguir pautas de libre mercado y de desregulación por parte del Estado (Machado, 2006: 51). Así, la modernización de la agricultura ha venido siendo implementada mediante una política agraria, dirigida a la focalización de la inversión pública a cultivos específicos en cuanto a su desarrollo tecnológico, financiación, infraestructura, incentivos a la inversión, impulso a las cadenas productivas, cobertura de riesgos y estímulos a proyectos de exportación (Machado, 2006: 52).

En Colombia, en cuanto al negocio de los agro-combustibles, el gobierno nacional ha implementado un conjunto de instrumentos de política, orientados a su promoción a través de un marco normativo y de política, con base en incentivos tributarios y financieros. Esto se puede encontrar en instrumentos de política pública durante el gobierno del presidente Uribe –2002-2010<sup>6</sup>– en el que la prioridad estuvo en el fortalecimiento de grupos empresariales “que invierten en el campo” a través del otorgamiento de incentivos y protecciones discriminatorias por productos y el abandono de una visión prospectiva del desarrollo rural para concentrarse en el desarrollo empresarial.

En ellos, el discurso preponderante va dirigido a “alcanzar un alto y sostenido crecimiento como condición para un desarrollo con equidad, a través de una estrategia de desarrollo productivo, de cara a tratados de integración comercial”, por medio del desarrollo empresarial, innovación y el desarrollo tecnológico. La política relaciona estos objetivos con la promoción de *clusters* industriales, la ampliación del acceso al financiamiento a través de bancos de segundo piso o de fomento agroindustrial, y el fomento de esquemas asociativos entre las *mipymes* y las grandes empresas.

La promoción de los biocombustibles por parte del Estado, por tanto, se encuentra en exenciones del impuesto de renta a nuevos cultivos de tardío rendimiento –entre los cua-

- 
- 5 Mussali y García ayudan a contextualizar este periodo económico histórico. Recuerdan que el modelo agrario latinoamericano actual es producto de la configuración del fortalecimiento de las ideas neoliberales como único cuerpo de política económica y social posible de implementar en el actual estadio de desarrollo del capitalismo. Ese cuerpo de política económica y social, elaboró políticas de ajuste estructural que fueron diseñadas para solucionar la crisis de la región (Latinoamérica) en la década de los ochenta caracterizada en términos generales por la alta deuda externa, la sobre-dilatación del Estado y el incremento de la pobreza de los países de la región. Sin embargo, tales medidas de ajuste pasaron de ser coyunturales a ser permanentes. En el caso del sector agrario latinoamericano, como consecuencia de la implementación de estas medidas, las políticas por las que los gobiernos se decidieron fueron las que contenían un énfasis en la liberalización de los mercados internacionales de productos agropecuarios a través de los diferentes acuerdos multilaterales, la apertura de los mercados internos de forma indiscriminada y la focalización de la inversión pública (Mussali, 2005: 94 y García, 2003: 10).
  - 6 Como es el caso de los Planes Nacional de Desarrollo 2002-2006 y 2006-2010 (PND) y los Documentos del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES) que se han elaborado para el impulso de esta agroindustria.

les se encuentra la palma de aceite– y del impuesto a las ventas (IVA) del biocombustible para uso en motores diesel e incentivos para su cultivo, combinando subsidios y créditos blandos, propicios para esquemas como el de una alianza productiva, en donde un inversionista aglutina varias asociaciones de productores y gestionan conjuntamente los créditos y subsidios que ofrece el Estado, como instrumento para la optimización de la cadena de agregación de valor o la consolidación de conglomerados productivos (clusters) competitivos, como lo es la alianza productiva de aceite de palma, ubicada en María la Baja.

### **La alianza productiva y social para el cultivo de palma de aceite de María la Baja.**

Los orígenes del modelo empresarial de la alianza productiva y social se ubican en el marco de las conversaciones de paz con la guerrilla de las FARC, cuando el gobierno del presidente Pastrana propuso las alianzas productivas como un instrumento que facilitara el tránsito de “una sociedad en conflicto” a “una sociedad en paz”, asignándole tres características: 1) Ser una cadena productiva; 2) ser una organización que consolidara un nuevo capital social que permitiese un consenso entre el gobierno y la sociedad civil en forma de organizaciones productivas y 3) ser una estructura que tuviese las virtudes de la empresa productiva (Murgas, 1999: 41).

El objetivo de las alianzas productivas y sociales, desde el discurso oficial era –en el momento en que fueron “diseñadas” y aun en la actualidad–, la reactivación del campo mediante el aumento de la competitividad, con el fin de “generar empleo y mejorar las condiciones económicas” de los productores grandes, medianos y pequeños (Murgas, 1999 y Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010).

La alianza productiva y social de María la Baja está compuesta por un grupo empresarial, los productores o cultivadores asociados –propietarios de tierra– y el gobierno nacional. El grupo empresarial inversionista –al que le llaman promotora o integrador– coordina la operación agropecuaria como es la recolección de la fruta a los predios, la “preparación de la tierra” de los predios cuando sus dueños van a sembrar, la provisión de la semilla, las visitas del agrónomo y el oportuno envío de los fertilizantes.

También, este actor gestiona soluciones de servicios públicos como el arreglo de vías con la alcaldía o la eficiente oferta de agua del distrito de riego, ayuda a conseguir la información de precios de insumos químicos y la consecución de los créditos bancarios, cobrando estos “servicios” al palmicultor como “administración” y “asistencia técnica” a través de un descuento en el cheque que consigna la promotora al palmicultor.

Como lo indica su nombre, la promotora promueve el cultivo, sirviendo de fiador de los palmicultores ante el banco para completar los factores productivos que tiene disponibles en la zona, como lo son: la tierra y una abundante mano de obra. La promotora está

en todas las instancias de la cadena productiva, desde la provisión de semilla hasta la elaboración del aceite de cocina que saca al mercado del consumidor final.

Otro actor de la alianza productiva son los cultivadores agrupados en las llamadas asociaciones de productores de palma, que en María la Baja involucran a unas 587 familias. La principal característica de los productores que hacen parte de esta alianza es que son propietarios de la tierra, a quienes se les conoce con el nombre de parceleros. La posesión del capital patrimonial asegura que el banco acceda a darles el crédito para el cultivo, al mismo tiempo que la promotora le sirve de “fiador” o “garante” ante la entidad financiera.

El tercero de los actores principales que hacen parte del modelo de la alianza productiva y social es el Estado, a través de los mecanismos de política descritos, que han determinado el impulso de estos modelos.

## El desarrollo local y el desarrollo económico local

Habría tres razones principales relacionadas con el origen del campo del desarrollo local, según Boisier (1999: 14): el proceso endógeno, que quiere promover un dinamismo económico y la mejora de la calidad de vida de la población, está inserto en un contexto de realidad más amplio y complejo que lo influye y lo presiona; el desarrollo local como una respuesta a la crisis macroeconómica y al ajuste estructural neoliberal y el desarrollo local estimulado por la globalización y por la relación local/global que ésta conlleva.

En el marco de estos tres grandes lineamientos, ubicamos la definición del brasileño Buarque, traída a colación por Boisier, quien describe al desarrollo local como un resultado de:

[l]as capacidades de los actores y de una sociedad local, para estructurarse y movilizarse con base en sus potencialidades y en su matriz cultural para definir sus prioridades y especificidades, buscando competitividad en un contexto de rápidas y profundas transformaciones (1999).

Más aún, el ámbito del desarrollo local no se puede desligar de la racionalidad globalizante de los mercados, pero tampoco de las diferencias identitarias que lo hacen un proceso habitado por el ser humano, como lo propone el uruguayo José Arocena, también traído a colación por Boisier (1999: 16).

## Cambio estructural y globalización

La crisis macroeconómica producida, en general, por instructivos de los organismos de crédito multilateral y ejecuciones de las élites políticas sobre la base de la ideología neolibe-

ral, terminaron por desestructurar el Estado en cuanto a su cubrimiento en políticas sociales y de fomento productivo, así como por desgravar la economía y en particular a los agentes productivos internacionales y comerciales privados, en una puja hacia la desregularización del mercado financiero, la apertura del comercio o la baja masiva de aranceles, lo que constituyó el cambio estructural en la América Latina desde la década de los 80 y la relación con la denominada globalización.

Tanto Guimarães como Vázquez-Barquero, dos de los autores que dominan el campo del desarrollo económico local (DEL) coinciden en que el actual proceso de globalización de la economía mundial genera en su dinámica territorios “incluidos” o “excluidos” de la misma. Así, la globalización, al tiempo que crea oportunidades para ciertas regiones, agrava el problema del desarrollo en otras (Guimarães, 1998); hay regiones que ganan y otras que pierden en función de su dotación de recursos humanos y naturales y su inserción a la economía global –mas no por su pertenencia a un norte o a un sur preferido– (Vázquez-Barquero, 2000: 50).

Es decir, la globalización está determinando la dinámica de las localidades en tanto, además de los cambios de instrumento de política macroeconómica, también está imponiendo transformaciones económicas, organizativas, tecnológicas, políticas e institucionales que, en lo concreto, se hallan en el tránsito a nuevas formas de producción que establecen la tan nombrada “revolución tecnológica y organizacional pos-fordista actual”, la existencia de cambios radicales en la gestión empresarial, la renovación incesante y rápida de productos y de procesos productivos, la identificación de la segmentación de la demanda y de la existencia de diferentes nichos de mercado.

De allí que el desarrollo local, en general, está concebido como una forma de hacerle frente a la realidad de la globalización, el cual, siguiendo uno de sus discursos más conocido es:

[u]n proceso de crecimiento económico y de cambio estructural que conduce a una mejora de la calidad de vida de la población local en que se identifican la dimensión económica, en la que los empresarios locales usan su capacidad para organizar los factores productivos locales con niveles de productividad suficientes para ser competitivos en los mercados, la dimensión socio-cultural, en la que los valores e instituciones sirven de base al proceso de desarrollo, y la dimensión político-administrativa en la cual las políticas territoriales permiten crear un entorno económico local favorable y protegerlo de interferencias externas (Vázquez-Barquero, 1988: 129).

En este marco, entonces, el DEL ha surgido como un sub-campo en el cual se plantea la necesidad de utilizar el potencial y el excedente generado localmente y la atracción, eventualmente, de recursos externos (Vázquez-Barquero, 2000: 53), es decir, acudiendo a un desarrollo endógeno, asociado con la cultura local (Boisier, 1999: 19) y activo en lo político (en cuanto a la capacidad para tomar decisiones), económico (referente al reinvertir el

excedente para diversificar la economía local) y científico – tecnológico (esto es, dar agencia a los artefactos en busca de funcionalidad porque le dan sentido y significado) (Martínez, 2006: 91).

De acuerdo con Vázquez Barquero, en el marco del DEL, el desarrollo endógeno necesitaría de factores clave del crecimiento económico –como la acumulación tecnológica y del capital–, directamente relacionados con: 1) la difusión de las innovaciones y del conocimiento<sup>7</sup>; 2) la organización flexible de la producción y 3) la densidad del tejido institucional<sup>8</sup>.

De estos tres determinantes del desarrollo endógeno, discurso central del desarrollo económico local, nos centramos en el segundo para poder realizar a la asociación con la alianza productiva y social de María la Baja.

### El discurso de la organización flexible de la producción: la interdependencia de las empresas o la aglomeración territorial

Este componente del desarrollo económico local, prioritario en el discurso de dos de los más nombrados autores de este campo –Vázquez-Barquero y Albuquerque–, se refiere a la organización del entorno en el que se establecen las relaciones entre las empresas, los proveedores y los clientes, la cual condiciona la productividad y competitividad de las economías.

Vázquez-Barquero habla de la presencia de potenciales redes de empresas industriales locales que permiten una multiplicidad de mercados internos, una confluencia de los intercambios de productos y recursos entre las empresas, así como una multiplicidad de relaciones entre los actores y la transmisión de mensajes e informaciones entre ellos, que propicie la difusión de las innovaciones e impulse el aumento de la productividad y la mejora de la competitividad de las empresas locales (Vázquez-Barquero, 2000: 55).

---

7 Entendiendo por innovación “cambios ingenieriles en lo productos, en los métodos y en las organizaciones que permiten a las empresas y a los sistemas de empresas dar una respuesta eficaz a los desafíos que significa el aumento de la competencia en los mercados” (Vázquez-Barquero, 2000: 54).

8 Sin pretender contraponer las diferentes posiciones del desarrollo, sino más bien de contrastarlas con el ánimo de construir una definición propia, entiendo entonces que Vázquez-Barquero piensa el desarrollo como crecimiento económico mientras que por ejemplo la concepción de desarrollo humano no lo cree así, en tanto tiene en cuenta más elementos como los niveles de educación, de salud, incluso de libertad y en general de la calidad de vida o en términos de las oportunidades que tienen las personas para realizar sus expectativas de vida. Sin embargo, las dimensiones del Desarrollo Endógeno expuestas por Vázquez-Barquero tenderán a coincidir en que el objetivo es un incremento en la calidad de vida.

la globalización  
[determina] la dinámica  
de las localidades  
[porque cambia los  
instrumentos] de política  
macroeconómica, [e  
impone] transformacio-  
nes económicas, organi-  
zativas, tecnológicas, polí-  
ticas e institucionales

---



Mientras tanto, para Albuquerque, lo estratégico estaría en que el entorno territorial<sup>9</sup> logre armar una red de servicios avanzados de información, capacitación y de acceso a financiación que faciliten a las empresas contar con una “flexibilidad productiva”. Ese entorno debería construir un tejido empresarial y abrir paso al acceso de servicios avanzados a la producción, la cooperación entre empresas del mismo territorio o la vinculación entre empresas productivas y entidades prestadoras de servicios, sean públicas o privadas. La idea de entorno territorial se puede explicar, en términos más sencillos, con la teoría de la localización de Edgar Hoover (1937) que tiene su fundamento en la proximidad geográfica; esto es, que aquellos elementos que son requisitos para una operación eficiente como lo son los mercados, las materias primas y los bajos costos de transporte, estén dentro de un perímetro relativamente pequeño, elementos estos válidos en el análisis de los *clusters* industriales (Pacheco-Vega, 2007: 686). En esta misma línea, la definición de Porter sobre lo que es un cluster se podría vincular con las ideas tanto de Albuquerque como de Hoover. Se trata de:

[u]n grupo interconectado de empresas e instituciones asociadas en un campo particular ubicadas en una proximidad geográfica enlazadas por elementos comunes y complementarios. Los *clusters* cubren un conjunto de industrias vinculadas y otras entidades importantes para la competitividad (...) incluyendo al gobierno y otras instituciones como universidades, centros de investigación, proveedores de entrenamiento o formación y asociaciones de comercio (Porter, 1998).

Así, las aglomeraciones de empresas en actividades relacionadas generan un rango de economías externas de la empresa que disminuyen los costos para los propios productores aglomerados y que, además, pueden registrar ventajas como un grupo de trabajadores especializados, un fácil acceso a insumos especializados y una rápida diseminación de nuevo conocimiento (Schmitz y Nadvi, 1992: 1504). En palabras del economista Alfred Marshall, externalidades positivas, que no es otra cosa que poder “gozar” de lo que producen “las otras empresas distintas de la mía” y que “mejoran la eficiencia de mi empresa”.

## La alianza productiva y social de aceite de palma vista desde el campo del desarrollo local

El contraste entre “teoría y práctica” nos llevó a encontrar que el modelo empresarial de alianza productiva y social de María la Baja, es promocionado por el gobierno nacional como un ejemplo de aglomeración espacial de agentes económicos con fuertes externali-

---

9 Para Albuquerque, “territorio” es una categoría que incluye las nociones de heterogeneidad y complejidad; tiene características medioambientales específicas en el actúan actores sociales, los cuales se movilizan en torno a unas estrategias particulares. También habla de la existencia y el acceso a recursos estratégicos para el desarrollo productivo.

dades positivas para el territorio. Sin embargo, esa equiparación resulta un argumento forzado e incompleto, en tanto se le “vende” como un propulsor de DEL a pesar de que en su estructura se configura una predominante presencia del capital de la Promotora –el grupo empresarial– en cada uno de sus enlaces de la cadena productiva, lo que impide el desarrollo de un entorno territorial más dinámico.

Un *cluster* se consolida como un grupo interconectado de empresas e instituciones asociadas en un campo productivo; de lo que se deriva que la oferta territorial de servicios y de productos de los que el *cluster* se nutre, sea provista por diferentes actores precisamente para dinamizarlos en sus ingresos, su capacidad de generar empleo e innovación organizacional y tecnológica. Sin embargo, el grupo empresarial produce la semilla de palma certificada, ofrece el servicio técnico y administrativo en la fase de plantación, es la accionaria mayoritaria de la planta extractora de la materia prima y la dueña de la planta refinadora de donde deriva la grasa líquida para los productos de su marca de aceites de cocina, margarinas y del biodiesel de palma, representando lo que, para la política pública agrícola colombiana, se promueve como un conglomerado productivo o *cluster*.

Como vimos, en María la Baja, este grupo empresarial es el promotor del cultivo e integrador de la producción agrícola con el proceso industrial, que por medio de un contrato con los palmicultores por una duración de 20 años, asegura la venta exclusiva de sus servicios de administración y de apoyo técnico y la compra también exclusiva de las frutas de aceite que provee la palma.

Esta prominencia de la promotora en cada momento de la cadena productiva la convierte en un agente privilegiado con respecto a los otros actores locales que integran la alianza productora –los palmicultores–, en tanto se constituye en el único vendedor de la semilla de palma de aceite y del paquete técnico, así como en el único comprador y procesador de la fruta de aceite de palma que siembran los propietarios miembros de las asociaciones de cultivadores de palma de aceite -Asopalmas.

Es un “*cluster* de un solo dueño” y, por lo tanto, no es un grupo interconectado de empresas; es una sola empresa y no un conglomerado de actores productivos locales independientes entre sí que, por medio del intercambio de bienes y servicios se benefician mutuamente, como se le quiere promocionar. La promotora se ha asegurado de proveer el fruto que cultivan las asopalmas a la planta procesadora por el tiempo definido en los contratos, lo cual asegura un comprador fijo (la planta extractora) del producto del palmicultor pero, a la vez, determina a éste a cultivar solo ese producto para cumplir lo que está de

Un *cluster* se consolida como un grupo interconectado de empresas e instituciones asociadas en un campo productivo; de lo que se deriva que la oferta territorial de servicios y de productos de los que el cluster se nutre, sea provista por diferentes actores para dinamizarlos en sus ingresos, su capacidad de generar empleo e innovación organizacional y tecnológica.

---



por medio en el contrato mencionado, que es el pago de la deuda que ha acreditado con el banco para poder sembrar, ya que la promotora es su “fiador”.

Así, mientras que el proceso histórico de decadencia del mercado de productos derivados de cultivos transitorios –y principalmente el del arroz– determinado por políticas aperturistas de “libre mercado” fue lo que condujo a considerar a muchos campesinos propietarios de parcelas, unirse a la alianza productora de palma como la única opción productiva que les permitía mantener sus tierras e ir saldando sus deudas bancarias por quiebras con cosechas anteriores, la estabilización de la alianza en el territorio sigue estando asegurada por una política nacional de incentivos en subsidios y créditos blandos para el cultivo de productos de tardío rendimiento como éste, que utiliza la noción de conglomerado productivo o *cluster* en un modelo que privilegia a un actor productivo y no al conjunto de los mismos.

Del caso y de la teoría planteada se podría concluir que la política pública asimiló la idea de *cluster* con la construcción que paulatinamente hizo de una alianza productiva y social como un modelo empresarial para el desarrollo, y que la adopción de ideas de aglomeración espacial, confluencia de los intercambios de productos, información y conocimiento, fue el marco discursivo de algunas elites con acceso a organismos de decisión estatal para promover un rentable negocio para sus intereses.

La actual política pública agrícola en Colombia prioriza unos temas del discurso del desarrollo local e invisibiliza o debilita otros. Así, hemos visto, cómo se impulsa el tema la organización flexible de la producción pero, a la vez, cómo se omite el de la densidad del tejido institucional, otro elemento del desarrollo local.

El desarrollo es más que crecimiento económico y, por esto, los enfoques de participación con sus diferentes metodologías y la actuación de la sociedad civil y del gobierno local, son imprescindibles para el desarrollo local. Más allá de abrir espacios de participación como intención del Estado –ea nacional, regional o local–, para buscar una aglomeración geográfica de empresas, como lo proponen Meyer-Stamer (1996), se encuentran teóricos del desarrollo local que priorizan términos como “el consenso”, “la concertación”, “la negociación” o “la articulación de los actores” para lograr un proyecto que sea común, que trate temas comunes a solucionar por medio de un(os) camino(s) común(es) alrededor del uso del excedente económico que generan las actividades locales y del manejo de los recursos que posee el territorio.

Es así, como el desarrollo local también tiene que ver con la manera en que los autores que lo han trabajado, pero también cómo el agente del mismo lo asuma, lo apropie, o se sienta identificado con una u otra tendencia.

Al contrario de reducir el desarrollo local al crecimiento económico que, por lo demás, es el discurso de la política pública que analizamos acá, coincido con la apropiación que el salvadoreño Alberto Enríquez tiene del desarrollo local, ya que lo entiende como “un proceso de concertación entre los agentes que interactúan en un territorio determinado, para

impulsar un proyecto común de desarrollo, siempre teniendo presente la participación permanente, creadora y responsable de ciudadanos y ciudadanas”<sup>10</sup> (Citado por Gallicchio, 2005).

Siento lo mismo con lo que propone el uruguayo Enrique Gallicchio (2005: 90) al plantear la hipótesis de que los desafíos del Desarrollo local tienen que ver con el proceso de articulación de actores y de capital social en la gestión local de asuntos “clave” como la potenciación de lo existente en referencia a las personas, los recursos, las empresas, los gobiernos; la obtención de recursos externos al territorio; y la gestión del excedente económico que se produce en el territorio, aludiendo al “cómo usamos los recursos generados en él.

En el mismo sentido, el también uruguayo José Arocena (2002), desde su categoría de “Sociedad Local”, plantea que los actores locales ejercen un control decisivo sobre la riqueza generada localmente –tanto en los aspectos técnico-productivos como en los referidos a la comercialización y en el uso del excedente de la misma–, control que es producto de negociaciones entre los grupos socio-económicos locales, sobre la base de que existen relaciones de poder entre estos grupos actuantes en un territorio y, por lo tanto, de la jerarquía social regulada por la mayor o menor capacidad de cada uno de sus miembros de influir en la toma de decisiones.

## Conclusión

La visión del desarrollo local propuesta por la política pública descrita en este documento, lo apropia como una matriz de estructuras industriales o como un proceso endógeno de cambio estructural, que son los enfoques que asimilan el crecimiento económico con el desarrollo por medio de la aglomeración espacial de actores productivos, el intercambio de conocimiento, la difusión de innovación y la operación eficiente de los mercados de bienes y servicios que los agentes de una localidad intercambian.

Sin embargo, la política estatal diseñada desde el centro del país por grupos de poder con información privilegiada que acogen este discurso y lo ejecutan en lo local, aprovechándose de la desestructuración del territorio local producto de procesos perjudiciales de políticas públicas nacionales-neoliberales anteriores, incide en que la alianza productiva y social haya sido un modelo implementado desde arriba o desde el centro de las decisiones políticas, en un proceso en el que los actores locales no ejercieron un control decisivo sobre su diseño.

El resultado de todo esto es que las relaciones de poder entre los grupos actuantes en María la Baja no se hayan dinamizado, se tome como un orden normal la llegada de un

---

10 Los fines de dicho proceso de concertación que impulse un proyecto de desarrollo común son elevar la calidad de vida de cada familia, ciudadano y ciudadana que vive en un territorio determinado, dice este autor.

inversionista a agrupar a campesinos en asociaciones pero no se abran procesos de articulación de actores que definan los aspectos relacionados con las condiciones que determinan el denominado *cluster* o la alianza productiva y social, los “activos” del territorio—como el distrito de riego—, u otros bienes agrícolas para producir.

Por tanto, el empoderamiento de los actores locales debería valorarse como prioritario para lograr importantes estados de conciencia sobre las políticas públicas centrales o nacionales que impactan a lo local así como para la generación de alternativas.

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (1996). “Espacio, territorio y desarrollo económico local”; en Agustín Haya de la Torre, editor; *América Latina y la economía mundial*. Perú: derrama magisterial.
- Arocena, José (1997). “Lo global y lo local en la transición contemporánea”. *Cuadernos del Claeh* 78-79,
- (2002). *El desarrollo local: un desafío contemporáneo*. Montevideo: Taurus-Universidad Católica.
- Bartra, Armando (2008). *El hombre de hierro: Los límites sociales y naturales del capital*. México D.F: Itaca.
- Boisier, Sergio (1999). Desarrollo (local): “¿De qué estamos hablando?” *Revista paraguaya de sociología*, N.º 104, enero/abril, 10-27.
- Buarque, Sergio (1999). *Metodología de planeamiento do desenvolvimento local e municipal sustentável*. Recife. Iica.
- Gallicchio, Enrique, Alejandra Camejo, Aldo Marchesi, Juan Daguerre (2005). *Desarrollo local y descentralización en América Latina*. Montevideo: Claeh.
- Gómez, Andrés (2010). “Palma de aceite y desarrollo local: Implicaciones en un territorio complejo”. Tesis para optar por el título de Magister en desarrollo local. Flacso, Sede Ecuador.
- Guimarães, Joao (1998). “Planning for the resource-poor regions in a globalizing world: implications for practice and training. regional development dialogue.
- Hoover, Edgar (1937). *Locational theory and shoe and leather industries*. Cambridge. Harvard University.
- Machado, Absalón (2006). “Enunciado para una política agraria”. En Políticas públicas para Colombia, Miguel Cárdenas y Ricardo Bonilla (Coord.): 47-66. Bogotá: Cerec.
- Martínez, Luciano (2006). “La perspectiva local-global en el medio rural ecuatoriano”. *Revista iconos*, Enero 2006, 89-99.
- Meyer-Stamer, Jórg (1996). “Competitividad sistémica: nuevo desafío a las empresas y a la política”. *Revista de la Cepal*, N.º 59, 39-52.

- Murgas, Carlos (1999). *Alianzas productivas y sociales para sembrar la paz*. Bogotá: Imprenta Nacional de Colombia.
- Nueva Gaceta (2001). “El neoliberalismo no es un modelo de desarrollo sino una nueva fase del capitalismo”. *Revista Nueva Gaceta*, N.º 2, 15-21.
- Pacheco-Vega, Raúl (2007). “Una crítica al paradigma de desarrollo regional mediante clusters industriales forzados”. *Revista Estudios sociológicos*, N.º 75.
- PND (Plan Nacional de Desarrollo) (2006-2010). En [www.gnp.gov.com](http://www.gnp.gov.com)
- Porter, Michael (1998). “Clusters and the new economics of competition”. *Harvard business review*, vol. 76, N.º 6, 77-90.
- Schmitz, Hubert y Khalid Nadvi, (1992). “Clustering and industrialization: introduction”. *World development*, vol.27, N.º 9, 1503-1514.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2000). “Desarrollo endógeno y globalización”. *Revista eure*, N.º 79, 47-65.
- (1988) *Desarrollo local. Una estrategia de creación de empleo*. Madrid. Editorial pirámide.



# *Clusters* y desarrollo local: El caso del distrito textil en Atuntaqui

## *Clusters and local development: the case of the textile district of Atuntaqui*

César Paredes V.<sup>1</sup>

### Resumen

El de Atuntaqui es considerado un caso exitoso de desarrollo económico. El autor revisa la experiencia del distrito textil de esta ciudad de la provincia de Imbabura y concluye que el hecho representa, en realidad, un caso de sobre-especialización, debido a la ausencia de diversificación económica. Además, el autor reconoce que hay un sesgo urbano por parte de la municipalidad, a partir de lo que señala la necesidad de una aproximación territorial más amplia dirigida a la planificación de desarrollo local y regional que se enfoque en aspectos como escasez de agua, pobreza rural y explotación laboral femenina; lo anterior opuesto a la perspectiva que ignora los vínculos entre lo rural y lo urbano. En el artículo, el recuento exitoso de este caso es cuestionado al señalarse que los donantes exageran respecto del impacto económico del *cluster* textil. Atuntaqui es visto como un modelo entre las ciudades vecinas como resultado de reciente dinamismo económico. Quienes postulan políticas en esa localidad necesitan profundizar sus esfuerzos y tomar en cuenta las externalidades negativas que permiten concluir que los clusters no son la panacea para un rápido desarrollo industrial.

*Palabras clave:* distritos textiles, *clusters*, Atuntaqui, desarrollo económico local y regional, Ecuador.

### Abstract

Atuntaqui is heralded as a local economic development success story. The author scrutinizes the experience of the textile industrial district in Atuntaqui in the province of Imbabura, and concludes that the district actually represents a case of overspecialization, given a lack of economic diversification. Moreover the author notes that the municipality has an urban bias, pointing out the need for a broader "territorial" approach to local and regional development planning that factors in issues like water scarcity, rural poverty and exploitation of female labour, as opposed to the current myopic view that ignores rural urban linkages. In the article the success story of Atuntaqui is downplayed, stating that donors exaggerated the economic impact of the textile cluster. Atuntaqui is viewed as a model by neighboring cities as a result of its recent economic dynamism. Local policy makers need to look deeper into these efforts, and also take into account negative externalities, concluding that clusters are not a panacea for quick industrial development.

*Key words:* textile districts, clusters, Atuntaqui, local and regional economic development, Ecuador.

1 Estudiante de la Maestría de Desarrollo local y territorio (FLACSO)

## *Clusters* y desarrollo local: el caso del distrito textil en Atuntaqui

A pesar de las críticas que en ciertos espacios del mundo académico se han levantado, en contra de asumir a los *clusters* como la mejor estrategia que permitirá a nuestros países articularse adecuadamente al mundo globalizado, estos siguen siendo una opción, incluso para gobiernos progresistas como el ecuatoriano, quien, a través del Ministerio de Industrias y Productividad, se propone “[i]mpulsar, apoyar y motivar la realización de proyectos de asociatividad productiva, en sus diferentes formas: ‘clusters’, mecanismos de cooperación y redes empresariales; orientados a mejorar la competitividad de sectores o regiones específicas, permitiéndolas a éstas ganar competitividad, tanto en el mercado nacional como en el internacional”<sup>2</sup>.

Pero, ¿qué son los *clusters*? Siguiendo a Porter, un *cluster* es cualquier agrupamiento de empresas caracterizado por su proximidad geográfica, la inter-conectividad y la dualidad de elementos comunes y complementarios, así como por la presencia de entidades externas que son clave para su desarrollo. De entrada, esta es una definición vaga, porque la escala geográfica del análisis es demasiado imprecisa, ya que en ella caben regiones de cualquier tamaño.

La falta de definición de conceptos como interconectividad, es otro elemento flojo en la definición de *cluster*, pues abarcaría cualquier cosa. En la definición tampoco se distinguen elementos de complementariedad y competencia entre empresas, tampoco toma en cuenta el hecho de que la presencia de entidades externas puede suponer consecuencias positivas y también negativas. (Pacheco-Vega, 2007)

A pesar de estos cuestionamientos los *cluster*, *distritos industriales o milieux*, (conceptos a los que asumo como sinónimos), son categorías de análisis que dan cuenta de un nuevo momento histórico en el crecimiento económico de los países. Según Vázquez-Barquero, en la actualidad “...los procesos de acumulación de capital y desarrollo están condicionados por un conjunto de factores claves que actúan sinérgicamente: la difusión de las innovaciones y el conocimiento entre las empresas y organizaciones, la adopción de formas más flexibles de organización de la producción, el desarrollo de economías de urbanización y la densidad del tejido institucional” (Vázquez Barquero, 2000).

Para Meyer-Stamer fue Marshall a fines del siglo XIX, quien primero destacó la importancia que tienen los *clusters* para comprender el desarrollo industrial, señalamientos que, en ese momento, no fueron tomados en cuenta, puesto que, para la época, lo que predominaban eran visiones basadas en conceptos como los de economías de escala, dejando de lado a las economías externas, que son la ventaja básica de los *clusters*; pero en 1980 ante el florecimiento de de las PYME en Italia, el análisis de los *clusters* o conglomerados productivos adquirió mayor importancia. En 1990 Michael Porter publicó una de sus obras:

---

2 Ministerio de Industrias y Productividad MIPRO, Suplemento Institucional publicado con el Diario *El Comercio* el 10 de mayo de 2009.

*La ventaja competitiva de las naciones*, en la que enfatiza la importancia que tienen los *clusters* para lograr la competitividad industrial, obra que tuvo gran impacto en el mundo industrial y en los gobiernos de la época (Meyer Stamer y Harmes-Liedtke, 2005)

Para Pacheco Vega, “La premisa básica de los beneficios colaterales que conlleva la aglomeración y proximidad geográfica entre grupos de empresas (tales como la difusión de conocimiento, el fortalecimiento de las relaciones y enlaces entre empresas tanto hacia delante como en los primeros eslabones de las cadenas productivas) sigue en boga en la actualidad, particularmente en la Unión Europea y en Estados Unidos de Norteamérica”. (Pacheco-Vega, 2007).

Un elemento clave para explicar la presencia y competitividad de los *clusters* es la cooperación entre las pequeñas y medianas empresas que lo conforman; cooperación que según Meyer-Stamer se caracteriza por: acuerdos comerciales a largo plazo, el intercambio de información y la acción colectiva. Esto les permite a las PYME acceder a las ventajas de la economía de escala sin tener que incrementar los gastos fijos y responder a las oportunidades y cambios del mercado con mayor rapidez que sus rivales empresariales de mayor dimensión.

La cooperación entre las empresas del *cluster* les permite alcanzar eficiencia colectiva, como resultado de la agrupación de economías externas de los operadores y los beneficios de la cooperación, producto de la acción conjunta. En esencia, un conglomerado industrial no es diferente de una cadena de valor; por ello, en varios países los proyectos de *clusters* contemplan cadenas de valor regionales.

Una condición clave para alcanzar competitividad por parte de las empresas es la permanente innovación, entendida como lo anticipó Schumpeter en 1934: “cuando se habla de innovaciones se hace referencia a la producción de nuevos bienes, a la introducción de nuevos métodos de producción, a la creación de nuevas formas de organización o a la apertura de nuevos mercados de productos o factores”<sup>3</sup>. Este planteamiento lo complementa Vásquez-Barquero señalando que: “A diferencia de las propuestas de Schumpeter, la teoría del desarrollo endógeno entiende que estas mejoras incluyen tanto las innovaciones radicales como las incrementales, es decir, se trata también de los cambios ingenieriles en los productos, en los métodos y en las organizaciones que permiten a las empresas dar una respuesta eficaz a los desafíos que significa el aumento de la competencia en los mercados”. (Vásquez-Barquero, 2000).

Las innovaciones en los procesos de producción de las empresas son una condición estratégica, puesto que “las interacciones entre cambio tecnológico, escala y alcance de las operaciones de las empresas y la introducción y difusión de las innovaciones, permiten obtener economías, internas y externas, de escala y economías de diversidad a todas y cada

---

3 Vásquez-Barquero Antonio, Desarrollo Endógeno y Globalización, en EURE *Revista Latinoamericana de Estudios urbano regionales*: 54.

una de las empresas del sistema o del *cluster*. Es decir, la introducción de innovaciones, que siempre son el resultado colectivo de la cooperación tácita de las empresas, genera aumento de la productividad y de la competitividad de las economías locales” (Vásquez-Barquero, 2000).

La evolución del concepto de *cluster* ha significado una modificación en cuanto a su paradigma central. Inicialmente los distritos industriales eran básicamente conglomerados localizados dentro de una región espacialmente definida, ahora se considera que el elemento

Inicialmente los distritos industriales eran básicamente conglomerados localizados dentro de una región espacialmente definida, ahora se considera que el elemento clave de un cluster es la transmisión de conocimientos.

---



clave de un *cluster* es la transmisión de conocimientos. Sobre esta consideración se postula que un *cluster* está conformado por una red de empresas que comparten conocimientos, que tienen formuladas relaciones de credibilidad y confianza, y que se encuentran apoyadas por una serie de instituciones y organismos que les permiten evolucionar y sostener una posición competitiva en el mercado. (Pacheco-Vega, 2007).

Los cluster atraviesan un ciclo vital de nacimiento, crecimiento, madurez y declive; los esquemas de interconexión entre las empresas, condición de existencia de estos conglomerados, es también el generador de los procesos de declive cuando se tornan demasiado complejos o generan progresivamente conductas de conservadurismo colectivo; que, en los momentos de declive, en vez de alentar la cooperación y la acción colectiva, generan comportamientos predatorios dentro y fuera del cluster.

“La principal desventaja de los *clusters* es que pueden recalentarse. Con el transcurso del tiempo pueden tornarse no competitivos debido a la intensa competencia y a los costos de material y mano de obra. La zona local depende en forma desproporcionada de una o dos industrias clave y por ello, el declive de éstas puede causar un impacto socioeconómico mucho mayor. Una lección importante a tener en cuenta es que la promoción de los *clusters* debe equilibrarse con iniciativas que fomenten la diversidad dentro del sector de las PYME”. (Meyer Stamer y Harmes-Liedtke, 2005).

No siempre funciona utilizar clusters para el desarrollo industrial regional. Con toda la promoción que se ha dado a las bondades de la proximidad geográfica y la formación de los *clusters*, se ha dejado de lado un análisis crítico de los aspectos negativos de dichas aglomeraciones. Los *clusters* no son la fórmula mágica para un crecimiento económico y desarrollo industrial, regional sustentable (Pacheco-Vega 2007). Uno de los aspectos que hay que considerar, es que el incremento de la competencia entre empresas, impacte negativamente en la búsqueda de clientes finales, como también en la disponibilidad de mano de obra calificada o no.

## Atuntaqui: ¿una experiencia de desarrollo local dinamizada por un *cluster* textil?

Meyer Stamer y Harmes-Liedtke en un trabajo encargado por el BID sobre cómo promover *clusters*, los definen como una aglomeración territorial de industrias estrechamente relacionadas entre sí, y afirman que, en su mayoría, nacen debido a una coincidencia histórica<sup>4</sup>.

En el caso de Atuntaqui conglomerado textil ubicado en la provincia de Imbabura, su surgimiento no fue producto de una coincidencia histórica, caracterizada por el éxito de un empresario textil competente, iniciativa que luego es reproducida por otros empresarios que saben aprovechar las oportunidades que genera una concentración local de fabricantes de prendas de vestir, como relatan los autores al inicio del documento en mención. La tradición textil en Atuntaqui arranca con la entrada en funcionamiento de la Fábrica Textil Imbabura en 1925, no existen referentes anteriores, ya que no hay datos históricos que evidencien que, en lo que es hoy Antonio Ante, existieron obrajes y batanes (sí hay referencia de la existencia de obrajes en Otavalo). En poco tiempo, la Fábrica Textil Imbabura se convirtió en el principal centro textil del norte del país, empleando para el año de 1935 “entre obreros y empleados a más de 600 personas, lo que quiere decir que para la época por lo menos una persona por familia de Atuntaqui trabajaba en la Fábrica”. (Posso, 2008: 89).

La actividad textil empezó a declinar a partir de los años 60 del siglo pasado, la fábrica estuvo cerrada entre 1965-1966 producto de su liquidación en 1965 y la muerte del Técnico español José Vilageliú en manos de los trabajadores; posteriormente, la fábrica reabrió sus operaciones, pero ya no recuperó el vigor de antaño y, más bien, fue declinando sus actividades hasta su cierre definitivo en 1997.

Paradójicamente, el despido de buena parte de los obreros en 1965 fue una de las razones que explica el proceso de industrialización del cantón, varios de los despedidos empezaron a establecer pequeños talleres textiles artesanales para la elaboración de sacos de lana y talleres de confección de ropa de vestir, este fue el antecedente directo de lo que es hoy la industria textil en Antonio Ante, los nuevos productores, desde sus inicios buscaron mercados en Quito, Tulcán, Ambato y Huaquillas para la venta semanal de sus productos. Poco a poco, este sector fue extendiéndose y consolidándose, hasta convertirse en la principal actividad económica del cantón.

Para otros autores, el fundamento principal de un distrito industrial es la proximidad geográfica, condición que se cumple rigurosamente en el caso de la aglomeración textil de Atuntaqui, pero otros elementos claves para que una empresa se localice en una zona específica y logre una operación eficiente: mercados, materias primas, bajos costos de transporte; no han sido, en absoluto, condicionamientos que expliquen el proceso vivido en el can-

---

4 Meyer-Stamer, Ulrich Harmes-Liedtke, *Cómo promover clusters* (documento de trabajo).

tón Antonio Ante; puesto que los mercados hacia los que se direccionó la producción textil fueron: Quito, Tulcán, Ambato y Huaquillas; mientras que las materias primas siempre han provenido de ciudades distantes a Atuntaqui, como: Ipiales (Colombia), Quito o Guayaquil, lo que ha encarecido siempre los costos del transporte. Las razones que explican el surgimiento del distrito textil en Atuntaqui son, más bien, de carácter histórico, como el aprovechamiento de un conjunto de conocimientos, capacidades y destrezas aprehendidas en la fábrica textil Imbabura y la necesidad de crear emprendimientos productivos que den salida a graves problemas sociales y económicos, producidos a partir de la declinación de ese centro textil.

### **El fortalecimiento del distrito industrial, una de las metas del Plan Estratégico de desarrollo cantonal 2005-2009 del Gobierno Municipal de Antonio Ante**

Uno de los insumos para la elaboración del Plan Estratégico fue la elaboración del Marco Lógico por ejes. En el caso del Eje Económico Productivo, el propósito planteado fue “Acrecentar el desarrollo económico productivo del cantón, basado en calidad, redes empresariales, servicios de apoyo, redistribución de la riqueza y bienestar de sus habitantes”<sup>5</sup>. El sector económico priorizado fue el Textil-artesanal; por lo que el grueso de las actividades previstas se concentró en este eje. Se propusieron: la conformación de redes, mediante el apoyo al asociativismo, la elaboración y ejecución de programas de capacitación en creatividad, innovación y diseño, elaboración y ejecución del Proyecto “Marca Ciudad”, desarrollo de ferias textiles, la elaboración y aprobación del currículum educativo adaptado a la realidad (textil, confecciones y artesanal), así como la capacitación y mejoramiento de los procesos en textiles y confecciones, a través del centro de capacitación y asesoría técnica a empresarios y trabajadores.

Esta propuesta se empezó a implementar en el marco del activo apoyo del gobierno municipal a estas iniciativas, lo que ha dinamizado la actividad textil en Atuntaqui, las dos últimas administraciones municipales del ex Alcalde Luis Gonzalo Yépez y la del Alcalde actual, Richard Calderón (reelecto en abril pasado), han asumido un rol destacado en el proceso, no solo que ayudaron a crear condiciones físicas y de infraestructura para potenciar la actividad textil y de la confección, sino que, en los hechos, se convirtieron en los impulsores y dinamizadores de procesos que han transformado el rostro de la ciudad y la vida cotidiana de sus pobladores: Atuntaqui se ha convertido en una ciudad no solo industrial sino también comercial, puesto que los propietarios de talleres y fábricas han demoli-

---

5 Marco Lógico Indicadores y supuestos para la construcción del Plan Estratégico de desarrollo cantonal de Antonio Ante. Archivo electrónico de la Dirección de Participación y Desarrollo Humano del Municipio de Antonio Ante.

do sus casas o construido otras para ubicar modernos almacenes en los que se comercializa la producción textil y las confecciones elaboradas en la localidad.

El accionar del gobierno municipal se caracterizó por los serios esfuerzos desplegados para lograr la conformación de redes y lograr el asociativismo entre los productores textiles y de confecciones, lográndose que se conformen tres grupos de productores con los que se pretende demostrar que: “a través de del la asociatividad se puede optimizar materia prima, insumos, desperdicios a un cinco por ciento, e incrementar las ventas corporativas entrando en un proceso de competitividad<sup>6</sup>. El Municipio ha continuado impulsando, junto con la Cámara de Comercio y de Industriales, “la capacitación en creatividad, innovación y diseño, logrando que el centro de diseño de la Cámara de Comercio imparta a sus asociados cursos de patronaje, diseño y escalado; con lo que se busca la innovación en el diseño de prendas de vestir, y que en Atuntaqui no solo se haga réplica de diseños copiados especialmente de Colombia”. (Posso, 2008: 9).

El Municipio continúa siendo parte de la organización y el financiamiento de las Ferias textiles, lo que da como resultado “la realización de dos ferias (textiles, gastronómicas, artesanales) anuales, con un promedio de 60 000 visitantes por feria. El 60% de los sectores productivos involucrados en el desarrollo de las ferias de Agosto” (Posso, 2007; 10); eventos que dinamizan sustantivamente la economía cantonal y provincial. Se ejecutó también el Proyecto “Marca ciudad” mediante un plan de medios elaborado y aplicado para la promoción y difusión hasta el 2009, de los atractivos del cantón.

A los esfuerzos de los gremios empresariales para la capacitación de sus integrantes y de los trabajadores, se suma el apoyo municipal con la entrega de maquinaria textil a tres centros artesanales privados, en los que se busca capacitar a la mano de obra.

Se cumple, así, en Atuntaqui con una de las condiciones que favorecen al fortalecimiento de su distrito industrial, el avanzar en la conformación de un sistema institucional evolucionado y complejo caracterizado por la existencia de densas relaciones, que articulan a las asociaciones de empresarios y al gobierno local, lo que les ha permitido utilizar más eficientemente los recursos disponibles y mejorar su competitividad.

Se cumple, en Atuntaqui, con una de las condiciones que favorecen al fortalecimiento de su distrito industrial [conformar] un sistema institucional evolucionado y complejo caracterizado por la existencia de densas relaciones, que articulan a las asociaciones de empresarios y al gobierno local



---

6 Posso (2008). *Evaluación del Plan de Desarrollo Cantonal de Antonio Ante en relación al desarrollo productivo*: 9

## Diversificación económica e integralidad: ¿el camino para construir el desarrollo local?

Es evidente el impacto que ha tenido el *boom* industrial y comercial en Atuntaqui al dinamizar la vida económica de la ciudad; pero –nos preguntamos–: ¿es posible asentar un proyecto de desarrollo cantonal únicamente en la producción y comercialización textil, pensando que éste *per se* mejorará la calidad de vida de la población y que incluso redistribuirá la riqueza, como se señala en el Marco Lógico al que citamos anteriormente?

Un viejo y conocido refrán popular señala: “No hay que poner todos los huevos en la misma canasta”. La sabiduría popular se aplica para el caso que nos ocupa, y debería ser tomado en cuenta por el gobierno municipal, para no centrar únicamente sus esfuerzos en promover un solo proceso. No se están aprovechando otras potencialidades del cantón, como la extensa y feraz llanura que desciende en una suave pendiente desde el cerro Imbabura hasta las riberas del río Ambi, lo que le permitiría producir una serie de productos de varios pisos ecológicos, para garantizar la alimentación de la población del cantón y para su comercialización en los mercados vecinos.

Aparentemente en el cantón no existen latifundios y, más bien, la tenencia de la tierra se caracteriza por la pequeña y mediana propiedad; existe una buena red de carreteras y caminos vecinales que comunican, en muy poco tiempo, a las parroquias rurales con la cabecera cantonal y con la capital provincial, todavía en el área rural está asentada el 47% del total de la población cantonal; es decir, existe la fuerza de trabajo suficiente para cultivar los campos. Los obstáculos aparentemente se centran en la falta de riego; al respecto no se ha investigado la estructura del riego del cantón, no se sabe si el agua es insuficiente o, como sucede generalmente, está concentrada en muy pocas manos. Éste es otro tema que debería abordar el gobierno municipal y las organizaciones campesinas, para buscar alternativas de solución.

Urge hacer una buena lectura del territorio, que permita identificar la forma cómo puede articularse la economía citadina con la rural, hay evidencias de que los sectores rurales están surtiendo de abundante mano de obra barata a la industria textil y de la confección asentada en Atuntaqui; es más, muchas empresas “descentralizan su gestión” encargando la producción a talleres familiares ubicados en las parroquias del cantón, e incluso montan con sus propios recursos módulos de confección de ropas en los domicilios de trabajadoras impedidas de trasladarse a las fábricas.

Hacemos estos planteamientos porque de la información que hemos recogido se empiezan a evidenciar algunos límites en el boom industrial y comercial; algunas iniciativas de la ONUDI, la CEPAL y el MIPRO de estructurar clusters no logran consolidarse; “[...]los esfuerzos por mejorar la productividad, competitividad y asociatividad, articulando a las cinco empresas textiles más fuertes asociadas como un cluster: Anitex, Panda,

Confe (propiedad del Alcalde actual) Samantha (quebró) aliados estratégicamente con Indutex productor de tela de Otavalo está tambaleando”<sup>7</sup>.

Hay visiones más críticas del proceso, que señalan que:

El problema actual de la economía de Atuntaqui es que está en crisis, el comercio está de capa caída, la crisis mundial va a afectar gravemente, hay problemas de seguridad en la zona comercial, no hay control de precios. Los comercios de Atuntaqui venden ropa de los países vecinos etiquetada como hecho en Atuntaqui, se vende, por ejemplo, ropa China, lo que afecta a la producción elaborada en Atuntaqui.

Colombia al devaluar su moneda abarata los costos de su producción textil lo que le permite competir en mejores condiciones con la producción de Atuntaqui. Se calcula que del 30 al 40 por ciento de los productores de Atuntaqui viajan a Ipiales a aprovisionarse allí de telas para la industria de la confección. La crisis actual ha originado que muchas empresas empiecen ya a despedir a sus trabajadores, por ejemplo, se conoce que Panda, una de las empresas más fuertes y consolidadas, está por cerrar. El gran ganador de este proceso es el propietario de una empresa textil, que aprovisiona de materia prima a la mayoría de pequeñas y medianas empresas de Atuntaqui, que ante las deudas de sus clientes asume en compensación instalaciones, maquinas, casas y propiedades de los deudores.

Otro factor que incide en la quiebra de las empresas son las condiciones de riesgo bancario, altos intereses y un exceso de confianza de algunos pequeños y medianos empresarios, que se endeudan por encima de sus capacidades económicas, y luego pierden. Muchos empresarios desesperados visitan a sus acreedores solicitando que no se hagan efectivos todavía sus cheques, pidiendo ampliación de plazos para los pagos.

Hay un bajón en las compras, se está sobredimensionando el número de visitantes a la última feria comercial, la Dirección Provincial de turismo desmintió el dato de que 140 000 personas visitaron Atuntaqui, señalando que únicamente el 14% de turistas que ingresaron en el último feriado a la provincia, visitaron Atuntaqui. Se calcula, entonces, que realmente visitaron la feria de Atuntaqui 30 000 personas; además el periódico *La Hora* (Edición para Imbabura y Carchi) recoge las quejas de los dependientes de los almacenes de confecciones que señalaron que la gente visitó Atuntaqui, pero no compró.

En consecuencia hay que dejar de sobredimensionar el *boom* comercial de Atuntaqui, se necesita realizar una lectura real de los procesos<sup>8</sup>

Probablemente ésta sea una visión muy negativa, producto del resentimiento de un ex Alcalde, devenido, de impulsor, en detractor del proceso, pero son señales que el Gobierno Municipal debería tomar en cuenta para la actualización del Plan Estratégico de Desarrollo

---

7 Entrevista a Edmundo Andrade, concejal en funciones del gobierno municipal de Antonio Ante realizada el 6 marzo 1009

8 Entrevista a Gonzalo Yépez, exalcalde de Antonio Ante, período 2001-2005 (7 de marzo 2009).

Cantonal, proceso que, según el Concejal Edmundo Andrade se realizará después del proceso electoral.

Es necesario reconocer que el proceso industrializador de Atuntaqui se sostiene en base a la explotación inmisericorde de la fuerza de trabajo –básicamente femenina– que al estar vinculada a la confección de ropa, no precisa de mayor capacitación (las operarias ingresan a las industrias a cortar hilos, en poco tiempo aprenden en los talleres a confeccionar ropa). Otra evidencia de esta condición de explotación es la inexistencia de organización sindical en la ciudad:

El poder económico de los empresarios impone miedos al trabajador impidiéndole sindicalizarse, por lo que los dueños de los talleres están felices. Pero también la falta de educación hace que algunos trabajadores pidan al empleador que no los afilien al IESS. El tiempo de producción/hombre es de diez camisas por hora, por lo que se le paga \$200 mensuales, si produce más no gana más, sino menos. Solo dos empresas manejan bien al personal y obligan a aceptar la afiliación al seguro social a sus trabajadores. La movilidad de la fuerza de trabajo se produce por la actitud de los trabajadores que están buscando permanentemente un taller, una empresa que les pague un centavito más por prenda confeccionada<sup>9</sup>.

## Conclusiones

La naturaleza del *cluster* textil de Atuntaqui no es el de un *cluster* forzado, la aglomeración de pequeñas y medianas empresas textiles especializadas en la elaboración de prendas de vestir, fue un proceso espontáneo de abajo hacia arriba, que ha permitido la constitución de lo que Pacheco-Vega definiría como un *cluster natural*, en el cantón Antonio Ante.

Es evidente que ante los intentos por promover la asociatividad entre los empresarios, sigue predominando la rivalidad y la competencia entre las PYMES textiles de Atuntaqui, competencia basada fundamentalmente en la subcotización de precios, antes que en la diferenciación de productos y, mucho menos, en la innovación.

No existen industrias complementarias al *cluster* textil, a excepción de los almacenes de venta de las confecciones y algunos locales de telas e hilos y otros material complementarios para la industria de las confecciones; partes y piezas esenciales como hilos, botones, cierres, broches, etc., son elaborados en otras latitudes, al igual que la maquinaria y otros insumos textiles.

El desarrollo de capacidades está basado en el aprendizaje en la práctica, y en sistemas de capacitación informales. En consecuencia, las condiciones de los factores de producción son desfavorables. Las pequeñas y medianas empresas del *cluster* textil producen funda-

---

9 Entrevista a Edmundo Andrade, Concejal en funciones del Municipio de Antonio Ante (6 de marzo de 2009).

mentalmente para el mercado local y nacional. No existe demanda de tipo sofisticado, en consecuencia, no es necesario para los empresarios encarar la innovación de sus productos.

El *cluster* de Atuntaqui inicialmente fue un proyecto de abajo hacia arriba, impulsado fundamentalmente por los gremios comerciales y artesanales textiles de la ciudad, posteriormente el gobierno local asume un rol promotor que jalona a los empresarios a desarrollar iniciativas de asociatividad, superando la falta de cooperación de la cultura empresarial local, y a transformar radicalmente sus procesos de comercialización, convirtiendo a Atuntaqui en la sede de frecuentes eventos feriales para la comercialización textil, y en una ciudad comercial frecuentada, permanentemente, por compradores de otros lugares del país.

En el caso de Atuntaqui podría suceder que la proximidad geográfica entre las PYMES de la industria textil no ayude al crecimiento del *cluster* en Atuntaqui, sino que lo debiliten. Hay noticias (entrevista a Gonzalo Yépez exalcalde del Cantón) de un incremento en la tasa de fallo de algunas PYMES. La alternativa podría ser la localización en *clusters* diversificados de empresas que operen en industrias complementarias, lo que ayudaría a reducir las tasas de falla.

El proceso de desarrollo que ha experimentado el cantón Antonio Ante, está basado únicamente en el fortalecimiento de las actividades de la industria textil y de la confección, pero no tiene un correlato en el sector rural, al que se lo utiliza solo como proveedor de fuerza de trabajo barata. Estaríamos entonces ante un claro ejemplo de sobre-especialización, elemento que incidirá gravitadamente en los procesos de planeación del desarrollo local en el cantón, poniendo límites al proceso, ya que si la economía depende de un solo tipo de industria, las probabilidades de que ésta colapse, se incrementarán, cuando el sector textil tenga que enfrentar condiciones adversas.

En el proceso que se desarrolla en el cantón, es evidente la desconexión entre lo urbano y rural, no hay intención de generar encadenamientos productivos, la lógica municipal es la tradicional: implementar alguna obra pública en el campo, atender las demandas que pueden convertirse en conflictos, y concentrar todos sus esfuerzos en el área urbana; el escenario para el desarrollo es la ciudad, no el campo. Lo que evidencia la ausencia en el gobierno local, de una visión holística del desarrollo del cantón.

El reto para el gobierno local es el territorializar el desarrollo en el cantón, para superar la sobre-especialización textil de las PYMES actualmente existente; solo si se asume que el territorio:

[e]s un modelo social de relaciones entre los distintos actores locales y entre éstos y su entorno físico, sus recursos, su cultura, su historia, sus organizaciones, sus empresas y sus instituciones. Como tal, el territorio constituye un capital fundamental para el DEL+E, ya

El proceso de desarrollo del cantón Antonio Ante, está basado en el fortalecimiento de las actividades de la industria textil y de la confección, pero no tiene un correlato en el sector rural, al que se lo utiliza solo como proveedor de fuerza de trabajo barata.



que posee recursos humanos, naturales, sociales e institucionales, así como económicos y financieros<sup>10</sup>; [se podrá operar un viraje en el desarrollo local de Antonio Ante].

Si bien la literatura especializada señala que las Organizaciones sindicales “no suelen tener, por lo general, una presencia activa en las iniciativas de desarrollo económico local” (Albuquerque, 2008); los empresarios anteños no pueden seguir satanizando la posibilidad de la existencia de organizaciones de los trabajadores, por el temor a que pongan en riesgo un modelo de acumulación basado en la precarización del trabajo: al contrario, debe fortalecerse al capital humano, su nivel de formación, conocimientos, destrezas y habilidades en las diferentes actividades socio-económicas y emprendimientos en el territorio; teniendo como referente obligatorio el cumplimiento de los principios y derechos fundamentales en el trabajo establecidos por la OIT, para garantizar el empleo decente.

## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (2008). *Centro Internacional de Formación OIT*, “Desarrollo Económico Local + Empleo, Material para Promotores”. Módulo 3, Ginebra-Suiza.
- Cámara de Comercio de Antonio Ante (2008) “Guía comercial Expo Atuntaqui”.
- Gobierno Municipal del Cantón Antonio Ante (2009). Encuentro Cantonal, Plan Estratégico de Desarrollo Cantonal “Cada día avanzamos” (2005-2009)
- Meyer-Stamer Jorg, Ulrich Harmes-Liedtke (2005) “Cómo promover *clusters*, Mesopartner”, documento de trabajo, 08/2005, [www.mesopartner.com](http://www.mesopartner.com)
- Ministerio de Industrias y Competitividad MIPRO (2009) “Suplemento Institucional publicado con el *Diario El Comercio*”, que circuló el 10 de marzo de 2009.
- Pacheco-Vega, Raúl (2007). “Una crítica al paradigma del desarrollo regional mediante *clusters* industriales forzados”. *Estudios Sociológicos XXV*: 75
- Posso Fred, (2009). “Evaluación del Plan de Desarrollo Cantonal de Antonio Ante en relación al desarrollo productivo”. Atuntaqui: Tarea 3 SERDET
- Posso, Yépez, Miguel Ángel (2008) *Fábrica textil Imbabura !La historia! y los acontecimientos más relevantes de Antonio Ante*. Grupo Seritex.
- Vásquez-Barquero Antonio (2000) “Desarrollo Endógeno y Globalización”. *EURE Revista Latinoamericana de Estudios urbano regionales del Instituto de Post-grado en estudios urbanos, Arquitectónicos y de Diseño*. Santiago: Pontificia Universidad Católica de Chile.

---

10 Albuquerque (2008: 4).



Contra-punto



# Modelos alternativos de Desarrollo Local desde la periferia

## *Alternative Local Development models from the periphery*

Mauricio López Oropeza<sup>1</sup>

### Resumen

Mientras las propuestas del capitalismo en su expresión neoliberal continúan fracasando en la reducción de las desigualdades, y en el cumplimiento de la promesa de un desarrollo que permita a hombres y mujeres, en entornos marginados, salir de su situación precaria y acceder a nuevas “libertades” que les permitan contar con mejores oportunidades para salir de las diversas “pobrezas” en que viven, aparecen propuestas alternativas de un desarrollo divergente que pretende responder directa y contextualizadamente a las realidades de grupos sociales periféricos, desde los cuales se construyen propuestas que pretenden generar un nuevo rumbo inclusivo de desarrollo.

*Palabras clave:* Desarrollo Local, modelos periféricos, economía popular-solidaria.

### Abstract

As neoliberal capitalism continues to fail on reducing inequities, and continues to fail on fulfilling its promise of a kind of “development” that would allow impoverished men and women to improve their situation and be able to experience a “freedom” which would empower them with new and better opportunities to vanish their many types of “poverties”, new and alternative models raise, presenting a different and inclusive type of development which intends to respond to their particular situations of exclusion and build on an alternative model.

*Key words:* Local Development, peripheral models, popular economy-economy of solidarity.

<sup>1</sup> Estudiante de la maestría en Desarrollo Local y Territorio de FLACSO Ecuador y del máster en Desarrollo y Cooperación Internacional en la U. de Lleida (España).

## Introducción y reflexiones iniciales

Los modelos de desarrollo económico actuales se enfrentan con una realidad compleja y profundamente retadora para la construcción de alternativas que hagan viable la continuidad de los paradigmas actuales del neoliberalismo. Los dos grandes retos con los que se enfrentan las nuevas y antiguas propuestas de desarrollo son: 1) Viabilizar un proyecto económico global en medio de un momento de crisis profunda a nivel planetario en los ámbitos financiero, ecológico y social, 2) La profunda inequidad y altos niveles de pobreza, como nunca antes se habían visto a lo largo y ancho del mundo, especialmente en los países denominados “en desarrollo”. Alrededor de esta realidad se genera una enorme cantidad de externalidades, las cuales hacen muy complicado tener una comprensión integral de este fenómeno de crisis del modelo de desarrollo que, si bien es mundial, se expresa con sus particularidades en cada contexto comunitario, local, regional y nacional; quizás en los espacios sub-nacionales es donde se expresan estas situaciones extremas con mayor gravedad, y desde donde parece imposible hacer algo para cambiar la fisonomía del sistema que les provoca dicho malestar.

Un verdadero problema, y a la vez reto, en el análisis del discurso y praxis del desarrollo global y local, es que no existen consensos teóricos para la interpretación de éstos; son conceptos polisémicos con una variedad de significados y entradas metodológicas, las cuales se reconstruyen según el enfoque teórico general que lo sustenta y en los que ha prevalecido una visión neoliberal-evolucionista. En el presente texto daremos algunos elementos contextuales con respecto a la práctica desarrollista desde el modelo neoliberal para hacer una crítica de éste, e intentar establecer sus puntos de quiebre, los cuales dan cuenta de la emergencia y presencia de concepciones alternativas de desarrollo, y de la aparición de modelos-propuestas que se han gestado como apuestas de resistencia contrahegemónica en contextos no desarrollados.

Estas apuestas han nacido como contraposición a la lógica excluyente que ha prevalecido por décadas (a decir de algunos autores incluso por siglos) y que ha llegado a un punto definitivo de involución; sobre todo porque, quizás, se están agotando las alternativas para estos actores periféricos que no tienen otra posibilidad que contestar a este esquema que los está asfixiando.

En este artículo nos referiremos a la propuesta de la Economía Popular-Solidaria como modelo de desarrollo económico local endógeno en construcción y en proceso; el cual permite reconocer una experiencia concreta que está configurando una vía alternativa al modelo hegemónico de la economía neoliberal y que logra ser representativa de una parte de las voces de la periferia para proponer la construcción de otra economía posible que responda a los graves problemas de pobreza, exclusión e inequidad actuales.

Esta propuesta eventualmente favorecerá también la emergencia de movimientos sociales que consoliden una agenda política para incidir en la elaboración de políticas

públicas orientadas a la promoción, respeto y reconocimiento de esta propuesta económica periférica y, sobre todo, de los derechos de los sujetos que viven en estas condiciones deplorables, los cuales, por cierto, son la gran mayoría de la población.

Las propuestas de Amartya Sen, puestas en diálogo con los planteamientos y experiencias concretas de desarrollo local de orientación periférica, servirán como faros que permitan articular la utopía de otro desarrollo posible y servirán como puente en construcción para otro esquema de sociedad en transición.

## **Crítica a los modelos hegemónicos de “Desarrollo Local”**

Las propuestas más representativas del desarrollo local de las últimas décadas han estado sustentadas en los aportes de la economía neo-clásica, claramente articuladas al modelo prevaleciente de desarrollo capitalista que ha dominado y estructurado al sistema-mundo alrededor de sus premisas de acumulación, exclusión, subordinación, y bajo una concepción del desarrollo como único “punto de llegada”, deseable e ineludible, para todas las sociedades de la humanidad, y desde una visión evolucionista (Arocena, 1987).

Se ha elaborado una propuesta de sistema global a partir de la noción de territorios (regiones o países) ganadores y perdedores, que experimentan un esquema de sociedad Neo-Malthusiana donde aquellos que tengan los elementos y recursos suficientes para responder a la nueva dinámica económica del mundo, o cuenten con relaciones y habilidades para articularse a la propuesta de beneficio neoliberal, lograrán prevalecer y experimentar el “estado de bienestar anhelado” como los ganadores de esta carrera hacia el “progreso”. Esta dinámica implica dejar fuera de toda opción a los territorios perdedores, los cuales vivirán la condena de ser los eternos marginados del sistema, y quienes tendrán que someterse a éste, viviendo de sus sobras y de su “buena voluntad” (Vásquez Barquero, 2000). Esta lógica de desarrollo se construye bajo un sistema de poder que se fundamenta en la reproducción de la desigualdad que reduce, cada vez más, el espacio privilegiado de los ganadores, dejando fuera a una cantidad que alcanza a más del 60% de la población que actualmente vive en pobreza en la mayor parte del mundo.

La condición necesaria para salir de la marginalidad ha sido que los países dispuestos a entrar en la ruta del desarrollo capitalista acepten las condiciones desiguales del modelo neoliberal, se sometan a los esquemas impuestos por la posición encabezada por Washington, de la mano de sus mecanismos de control y coerción: Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional y otros organismos multilaterales, quedando a merced de un esquema de producción marginal, bajo la inequitativa fijación de precios desiguales en favor de las multinacionales y países “líderes”, obligados a servir como eternos proveedores de productos básicos, mano de obra barata, y quedando fuera de los procesos que añaden más valor en las cadenas productivas internacionales.

[el] ascenso industrial  
(*upgrading*) está  
asegurado para los países  
“desarrollados” mediante  
el control de los medios  
de producción y, sobre  
todo [...] mediante el  
manejo de la información  
y las redes internaciona-  
les del mercado global

---



de países desarrollados. Todos éstos son conceptos muy grandes que han servido como referentes mundiales para reorganizar los modelos de producción en función de mercados globales desiguales.

Según Porter (2003) cada nación ha de encontrar su potencial competitivo en este sistema-mundo, y podrá entrar a éste si logra establecer las redes adecuadas al subordinarse a la venia de un país o industria desarrollista neoliberal, para convertirse en factor marginal de sus cadenas productivas y esperar “el desborde” de beneficios que nunca ha de llegar para los que están fuera de las élites.

En el mejor de los casos, los países podrán entrar a competir al mercado mundial con sus productos estrella, siempre y cuando tengan el capital suficiente; ésto, evidentemente, reproduce una lógica excluyente, ya que solo las mencionadas élites enriquecidas de los países “en desarrollo” tienen la capacidad económica, y el capital social, es decir, redes, relaciones y bagaje neoliberal suficiente, para entablar este tipo de emprendimientos a

internacionales del mercado global (Gereffi, 2001). Vázquez Barquero expresa que si los países no se ajustan a este modelo de supuesto “libre mercado” e integración en un sistema global “las economías de los países quedarían excluidas del proceso de globalización, al menos mientras no sean capaces de aceptar las reglas de la libre competencia” (2000: 49).

Uno de los autores que ha insertado con mayor fuerza nuevas categorías e interpretaciones para el estudio, establecimiento de modelos y la creación de estructuras para la aplicación del sistema de desarrollo neoliberal de escala global, ha sido sin duda Michael Porter (1979), un fiel creyente y ejecutor de la propuesta económica neoliberal. Porter establece en su conocido texto “Ser competitivo”<sup>2</sup> que todo el potencial de prosperidad de una nación, región o localidad, yace en su capacidad industrial para la innovación, la productividad, y de su consecuente alcance de altos niveles de competitividad según los parámetros de las multinacionales

---

2 El texto original en inglés es “On competition” y se ha traducido al español posteriormente. La versión utilizada para este trabajo proviene de la traducción “Ser competitivo” (2003). Ver referencias bibliográficas.

escala global, de manera semi-autónoma y sin intermediarios locales. La propuesta de Porter está fuertemente ligada a la propuesta de los Programas de Ajuste Estructural del consenso y post-consenso de Washington, donde el papel del Estado es mínimo, y donde éste debe estar orientado a promover la productividad y competitividad empresarial, así como garantizar que el sistema económico no sea vulnerado por situaciones externas indeseables.

En este sentido las apuestas de los países desarrollados se sustentan fuertemente en éstas dinámicas, mismas que se trasladan-imponen a los países “no desarrollados” a través de las agencias financieras multilaterales, las cuales aplican una fórmula genérica a los Estados intervenidos, exigiéndoles que se reduzca la mediación del gobierno al mínimo, sobre todo en los temas más urgentes que atraen la mayor parte de los recursos hacia los puntos más vulnerables de las sociedades empobrecidas (salud, educación, bienestar social, y otros). Otro factor impuesto es la apertura y liberación de los mercados internos frente a los mercados globales, cuando es un hecho que, en los entornos de países “periféricos”, esta apertura provoca condiciones de mayor desigualdad y, en dichas naciones, sobre todo para sus pequeños productores locales, no queda posibilidad alguna de competencia ante dichos mercados.

Asimismo, se promueve y asume una dinámica de privatización, apoyo específico a sectores empresariales que los países “desarrollados” definen como estratégicos según su estructura global de producción, mismos que dejan un espacio aún más marginal para las iniciativas y procesos de desarrollo local o regional. Esta situación genera la subsunción de lo local-periférico en una marginación progresiva dentro de las estructuras del modelo global de la economía, y llegando a convertirse en los territorios inviables de los que hablan los autores como Porter, quedando de manera inducida en una posición de absoluta exclusión. En estas condiciones se hace imposible promover cualquier tipo de iniciativa auténticamente endógena que sea fortalecida por modelos propios de desarrollo y planificación territorializados y correspondientes a la realidad específica.

Porter y los autores de su corriente de pensamiento económico apuestan, como ya se ha mencionado, por naciones mercado-céntricas y empresa-céntricas, por encima de cualquier proceso local autónomo. También asumen que lo anterior es necesario y deseable, ya que esta situación traerá el bienestar a los ciudadanos más pobres incapaces de trazar sus propias rutas hacia el futuro y beneficiándolos con una mejora en sus niveles de vida. Nuevamente, un enfoque evolucionista que se sustenta en el *trickle-down effect* (o derramamiento de la prosperidad) y que es consistente con la inoperante y fallida concepción excluyente de territorios ganadores y perdedores, sobre todo cuando los perdedores son inducidos y obligados a ser tales, y porque las reglas están marcadas para que continúen siéndolo en función de los intereses de los supuestos territorios ganadores.

## Crisis del modelo hegemónico del desarrollo capitalista y la emergencia de utopías alternativas

Frente a estas propuestas dominantes que intentan sostener la propuesta hegemónica del desarrollo neoliberal, es inevitable ver las incongruencias que se hacen explícitas en la realidad actual. Sobre todo, es importante ver cómo estos modelos exógenos de desarrollo económico, que vienen acompañados de imposiciones estructurales provenientes de los países “desarrollados”, han significado incrementos nunca antes vistos en las condiciones de pobreza de los países “en desarrollo”. Se ha gestado una nueva modalidad de dependencia productiva-económica, se ha endurecido una política internacional de producción marginal, y ninguno de los modelos propuestos en el segmento anterior ha logrado cumplir la promesa de bienestar para la franja más pobre de la humanidad.

Por más que seamos influidos por estas propuestas de desarrollo global y local, es inevitable experimentar esta sensación de pisar un terreno delicado donde cabe la posibilidad de preguntarnos si hay vuelta atrás a esta crisis global generalizada; “[n]unca la humanidad había presagiado o había podido prever un mundo en donde la vida podía extinguirse y, por lo tanto, jamás habíamos pensado el futuro como problema ético” (Dussel, 1998: n/d). Este argumento es el más definitivo para cuestionar el sistema productivo mundo; los instrumentos de productividad y competitividad no han hecho más que acentuar las desigualdades; es dramática la brecha creciente entre los pocos beneficiarios de estos esquemas y la enorme masa de marginados que sirven como motor de un neoliberalismo que ha fracasado en su misión teleológica homogeneizadora. Estamos ante la crisis de un modelo estructural que se ha sustentado en los argumentos tradicionales del desarrollo.

Una crisis estructural de un sistema histórico se presenta de la manera siguiente: Se produce como consecuencia de la incapacidad del sistema para responder adecuadamente a las contradicciones que le son inherentes. El sistema pierde su equilibrio y se presenta una bifurcación. Es decir, dos vías alternas, completamente diferentes, que podría tomar el sistema. En un sistema socio-histórico la decisión sobre el camino que se tomará implica una lucha feroz. A su vez, es imposible predecir qué vía será la elegida. La única certeza es que el sistema actual no sobrevivirá (Wallerstein 2007: 101).

Wallerstein (2007) afirma también que el sistema de desarrollo capitalista-neoliberal conocido ha llegado a término y, en ello, se expresa el final de una época, misma que abre la puerta a una nueva etapa desconocida. Se abre una nueva pugna, ya no en función del capitalismo, sino en relación al nuevo sistema que tomará su lugar y que tendrá que ser construido en el tiempo presente y durante los próximos años. El autor referido hace un llamado para que dicha construcción se haga a partir de una concepción de auténtica democracia e igualdad, valores ausentes en la lógica hegemónica del sistema actual.

Amartya Sen (2000: 85) plantea algunos elementos que dan cuenta del innegable quiebre e inoperancia del esquema utilitarista de desarrollo frente a las necesidades del mundo actual: 1) Indiferencia hacia la distribución: se ignoran las desigualdades de la distribución de riqueza y otros elementos subjetivos como libertad, felicidad y otros. 2) Desinterés por los derechos, las libertades y otras cuestiones que no reportan utilidad: lo único que es valorado y tomado en cuenta es lo que deviene en utilidad. 3) Adaptación y condicionamiento mental: El modelo utilitarista neoliberal no tiene una vocación propia y, por lo tanto, es reductible e influenciado por otros condicionamientos.

En esta concepción del fracaso y fin de un paradigma recuperamos propuestas alternativas de desarrollo como la de Amartya Sen (2000), la cual concibe el desarrollo como proceso de expansión de las “libertades y capacidades” de las personas, su posibilidad de tomar las riendas de su destino en función de aquello que más valoran (concepto de “agencia”), y de transformar las estructuras sociales, políticas, y culturales en las que se encuentran insertos para generar nuevas modalidades de desarrollo congruentes con esto.

Otro factor que nos permitirá hacer una lectura alternativa de la situación actual desde Sen (2000) es el referente a la “pobreza”, la cual se concibe no sólo como la privación de elementos materiales, sino como la falta o limitación del desarrollo de capacidades básicas para emprender caminos de mejoramiento de la condición humana más amplia. Por último, retomamos otro factor de Sen que es fundamental en la posibilidad de construcción de alternativas de desarrollo en los niveles local, nacional, regional y mundial: “libertades políticas y derechos de ciudadanía” para ejercer una participación que permita democratizar la búsqueda de alternativas equitativas de desarrollo.

Sen (2000: 185) retoma este factor por tres razones fundamentales:

1. Su importancia directa en la vida humana relacionada con sus capacidades básicas (incluyendo participación política y social),
2. Su papel instrumental en la mejora de posibilidades de las personas para luchar, expresar, y defender sus búsquedas y demandas políticas y económicas, y
3. Su papel constructivo en la posibilidad de las personas de dar contexto y conceptualizar las necesidades reconocidas por ellos mismos.

### Camino de transición:

#### ¿puentes para alcanzar un modelo alternativo de desarrollo?

Esta propuesta teórica de Amartya Sen lleva consigo ciertos trazos de utopía que intentan abrir la puerta para construir alternativas viables de desarrollo que sean sostenibles, que se conciben como auténticamente diversas al modelo económico neoliberal actual y, sobre

todo, que den respuesta a las necesidades de la mayoría de la población que se encuentra en situación de pobreza o exclusión por causa de la falta de alternativas. La concreción de esta propuesta divergente requiere la construcción de puentes firmes, dialogantes, y que sirvan como mecanismos para integrar la propuesta de una economía alternativa en medio de un entorno tan complejo como el actual. Los aportes de Amartya Sen dan cuenta de la gran utopía que se articula con algunos aportes específicos que sirven de puentes en construcción para llegar, en última instancia, a una lectura distinta del desarrollo local, y del desarrollo en general y que, finalmente, abren paso a las apuestas actuales que pugnan por una economía popular-solidaria que busca construir una sociedad distinta.

Así, retomamos los aportes de Francisco Albuquerque (1996 y 2008), Sergio Boisier (1999 y 2004), Manfred Max-Neef (1986), y J.P. Guimaraes (2006), todos ellos reconocidos pensadores del desarrollo local, y quienes representan posiciones un tanto distintas, pero a la vez complementarias, dando cuenta de la necesidad de construir nuevos esquemas que tengan esa rica diversidad en sí mismos y, sobre todo, que sean posiciones teóricas que tengan una visión claramente sensible y orientada a la realidad prevaleciente. Estos aportes darán sentido y sustento al intento de una apuesta periférica y alternativa desde las premisas “utópicas” de Amartya Sen.

Presentaremos los aportes de menor a mayor profundidad o relevancia, en términos de su posición contracultural y alternativa y, más que nada, desde la resonancia periférica que pueda representar como eco de las voces más excluidas que demandan nuevos modelos. Esta priorización representa el criterio del propio autor y sirve para dar cuenta de la construcción de puentes que vayan de la realidad teórica actual hacia una propuesta renovada que esté enraizada en el esquema de la economía popular.

Albuquerque (1996) retoma la fuerza del concepto espacial del territorio, reconociendo la complejidad del modelo mundo actual, apostando por una conceptualización del Desarrollo Económico Local (DEL) como un paso adelante del modelo netamente neoliberal, tratando de presentar una variación en la hegemonía de éste y generando un apuesta por las sinergias y la innovación desde un tejido empresarial, construido sobre la micro, pequeña y mediana empresas.

Aunque Albuquerque retoma muchas de las apuestas hegemónicas de Porter, las cuales asumimos como fallidas por lo que ya se ha expresado en el presente documento, él establece nuevos lineamientos territoriales que permiten pensar en la construcción de esquemas multidisciplinarios que podrían ir por un rumbo distinto; el rumbo de las nuevas tecnologías, del manejo de la información global, y de la capacitación de fuerza de trabajo que pueda tener un impacto mucho más sustancial en las regiones y territorios menos favorecidos. Sin duda, su concepción del “paradigma tecnoeconómico” (2008) como elemento contextual determinante, es de gran valor para cualquier postura alternativa, ya que son estos medios actuales los que permiten confrontar la realidad inequitativa y serán fundamentales para la construcción de otro modelo de economía.

La gran limitación de Albuquerque es que, a pesar de que construye una propuesta integral con un magnífico aporte metodológico, mantiene una visión sustentada en la lógica de “centro” y de la empresa pequeña y mediana por encima de todas las otras dimensiones sociales. Sus inquietudes relacionadas con la desigualdad social y el bienestar humano sólo se conciben desde la realidad laboral del “trabajo decente” como respuesta a la necesidad de una mayor productividad-competitividad y no como una crítica seria del esquema de precarización, tercerización y violación de los derechos humanos laborales que está sustentando el modelo de desarrollo que él falla en cuestionar a fondo. Su posición parece ingenua en el sentido de concebir tejidos socialmente organizados, cuando tenemos un esquema hegemónico excluyente que tergiversa toda intención de cambio hacia una mayor equidad. Este tejido ejerce su poder hegemónico fagocitador por distintos caminos (simbólicos, explícitos) y por presiones mercantiles; finalmente hace lo que está en su interés utilitarista particular y subordina todo lo restante a una postura marginal alrededor de sí.

Para integrar elementos más adecuados a la realidad actual y clarificar las posibles rutas viables para la construcción de un nuevo modelo, retomamos también los aportes de Boisier (1999) que dan cuenta de la integración de un elemento subjetivo e intangible en la interpretación del concepto de desarrollo y en la confirmación de la necesidad de un nuevo paradigma que dé cuenta de una posible articulación sinérgica de procesos locales (micro y meso) y, desde ahí, tejer la noción de lo global (macro).

Boisier (1999) es especialmente crítico de la falta de una claridad con respecto a la concepción teórica y práctica del desarrollo local y, por lo tanto, prevé la necesidad de interpretar este concepto polisémico desde los adjetivos que lo acompañan, restando importancia a las concepciones de territorio como “contenedor” sin “contenido”, al tiempo que muestra una visión amplia, integradora de territorios diversos, que reconocen su contenido desde el “desarrollo local” en una visión dialéctica global-local / centro-periferia. Lo anterior permite recuperar factor identitario, así como la necesidad de construirse con relación a la *racionalidad global de los mercados*.

Sus aportes principales, desde el punto de vista de este trabajo, son los referentes a la mirada de un “desarrollo endógeno” como capacidad sistémica desde lo local-comunitario en sus dimensiones social y económica, para responder a los influjos y retos externos “exógenos” (Boisier, 1999). El otro aspecto fundamental es la inserción en una postura de desarrollo proactivo de abajo hacia arriba, que expone la necesidad de acceso a la tierra y

Sus aportes principales [...] son los referentes a la mirada de un “desarrollo endógeno” como capacidad sistémica desde lo local-comunitario en sus dimensiones social y económica, para responder a los influjos y retos externos “exógenos”



recursos naturales del territorio; de una integración a nuevas estructuras decisionales territoriales; de la concreción de identidades y actitudes colectivas; del reconocimiento de fuertes procesos de descentralización y, especialmente, a la concesión de un nivel más elevado de auto-determinación en el contexto rural (Boisier 1996: 23 y 24). Todos estos aportes dan cuenta de aspectos sustanciales con respecto a la noción de “agencia” propuesta por Sen (1999) y representan unos posibles primeros pasos para concebir la democratización desde la descentralización y los aprendizajes sociales.

Otro aporte que representa un avance de gran magnitud e importancia es el que hace Max-Neef (1986), sobre todo porque contextualiza en la visión de desarrollo otros dos factores que también presenta Amartya Sen en una noción sugerente y utópica: el desarrollo desde una concepción absolutamente humano-céntrica y una visión de la reducción de la pobreza como respuesta a las necesidades de los grupos más excluidos por el modelo neoliberal prevaleciente.

Max-Neef habla de “necesidades y satisfactores”, los cuales se relacionan naturalmente con los aportes de “capacidades y libertades” propuestos por Sen; con lo que logra hacer una caracterización de éstas a partir de una visión cultural e histórica y, más aún, busca la construcción de un puente que describe los satisfactores que podrían responder a esas necesidades profundas del ser humano. Su propuesta de desarrollo local y humano se centra en el reconocimiento de las necesidades múltiples e interdependientes y en la construcción de un contexto socio-económico (integrando fuertemente los mercados) que responda a esto como su prioridad fundamental.

Max-Neef retoma el tema de pobreza para romper con su concepción tradicional y habla de distintos tipos de “pobreza” que se relacionan con las necesidades fundamentales que retomará posteriormente Sen; incluye, por ejemplo, pobrezas de subsistencia, de protección, de afecto, de entendimiento, de participación, de identidad y otras (1986: 3). “La estrategia de desarrollo deberá ser capaz de estimular permanentemente la generación de satisfactores sinérgicos” (Max-Neef, 1986:11).

Como último aporte en este apartado recuperamos uno de los insumos que más fuerza ha de dar a la construcción del puente entre la utopía y las propuestas de la economía popular-solidaria desde el desarrollo local que se presentarán posteriormente. Se trata del trabajo de Guimarães (2006), el cual construye una visión proactiva, sugerente y aterrizable de un desarrollo local con un enfoque estructurado a partir de la visión de la periferia, y desde la que realiza una proyección que permitirá tener una nueva lectura territorial y, sobre todo, una concepción congruente con las realidades actuales. Este autor da cuenta de los intentos y estrategias fallidas del modelo de desarrollo en sus distintas etapas expresando su inoperancia en el cumplimiento de los resultados de bienestar prometidos; reconoce el creciente fenómeno globalizador de la economía con sus ya mencionadas externalidades negativas para las regiones periféricas, ubica las limitaciones teóricas del enfoque del DEL, la enorme limitación de recursos para planear el futuro del desarrollo local, y

plantea la necesidad de adaptación a estas realidades locales-periféricas para poder responder adecuadamente a ellas (Guimaraes 2006: 22 y 23).

Guimaraes sustenta su propuesta a partir de la necesidad de reducir las disparidades e inequidades en los territorios y pone un énfasis especial en la necesidad de hacer una lectura distinta del territorio para plantear caminos realistas que ayuden a atenuar la tremenda pobreza y exclusión que aqueja a los territorios periféricos locales. Uno de los factores más importantes de su planteamiento es el reconocimiento de nuevos actores sociales periféricos quienes son los que sustentan (y han sustentado) las economías actuales y que, siendo la gran mayoría en dichas condiciones socio-económicas, tienen el mayor potencial transformador; estos son agentes sociales con una excepcional capacidad de adaptación y subsistencia que darán pautas importantes para cuestionar los modelos centrados en los reducidos territorios ganadores.

Otro aspecto importante presentado por Guimaraes es la necesidad de establecer una posición crítica, pero dialogante, de los esquemas mercantiles globales recuperando nociones de los otros autores ya mencionados con relación a fortalecer los micro-emprendimientos periféricos en la lógica económica social, además de replantear el papel del Estado para que sea capaz de reconocer estos esquemas alternativos, así como promover su reproducción y apoyar su éxito.

Como transición y puente al siguiente apartado, exploramos también las claridades de Guimaraes en su propuesta de modelos de planeación a partir de recursos limitados, con una verdadera experiencia de conocimiento y relación con el territorio periférico y, más aún, impulsando la concepción de ciudades del futuro planeadas, financiadas, construidas y organizadas por personas con escasos recursos. El papel del Estado y los agentes del desarrollo tendrá que reconfigurarse hacia lo anterior; también deberán desarrollar nuevas habilidades como: capacidad de aprehender la realidad y tener una visión procesual, posibilidad de entender, interpretar y vincular los marcos de referencia de los distintos actores sociales, comprensión de la naturaleza cambiante de los sistemas y su relación con el contexto mundial, habilidades de comunicación, y una buena capacidad analítica de la pobreza como fenómeno social (Guimaraes 2006: 35).

## A manera de conclusión

Más allá de seguir alimentando las nociones divergentes de “buenos” y “malos”, “capitalistas” y “no capitalistas”, “ricos y pobres”, “ganadores y perdedores”, como han hecho muchos de los teóricos más prominentes del desarrollo local, regional y territorial, se hace necesario considerar el dar un serio salto cualitativo de madurez para reconocer las fallas ineludibles de los sistemas socio-económicos vigentes, las cuales han generado profundas inequidades y han incrementado las cifras de sujetos y grupos excluidos. Esta reflexión no

debe llevarnos a tomar posturas radicales que impidan el diálogo, pero es importante nombrar, visibilizar y asumir dicha situación y, sobre todo, reflexionar sobre las causas que la han generado, de forma que se puedan dar nuevas interpretaciones desde otros sitios.

En la construcción de caminos alternativos y menos inequitativos que den sentido y sustento a las utopías –para que dejen de serlo– es necesario aprender a pararse en otro sitio al mirar los contextos, y ser capaces de imaginar un proceso que reconozca las propuestas fracasadas para transformarlas y no repetir las. Esta construcción debe integrar mejor la historia local y regional, ser congruente con las identidades diversas y en permanente movimiento para sustentar los territorios y, sobre todo, ubicar la gran expresión contracultural, casi incluso revolucionaria, de los modos que se gestan todos los días en la mayoría de la población que compone los grupos periféricos, para sobrevivir hasta el día siguiente por causa de vivir en los márgenes del sistema.

Estos grupos periféricos que viven en permanente contacto con el sistema dominante, y que toman parte de manera marginal en el mismo, a pesar de que son un componente imprescindible para su sostenimiento y, son excluidos sistemáticamente de él. Invitamos con este trabajo a pensar que quizás, precisamente por esta exclusión, es que siguen siendo un espacio de aprendizaje sobre la creatividad y la contra-hegemonía que se teje desde lo “popular”.

Una propuesta en construcción de lo alternativo debe ir más allá de lindas proposiciones de economías sociales que no logran articularse de manera autónoma y generalizada, ni mantenerse ajenas a los sistemas dominantes; sin embargo desde estas, en la periferia, se reconoce la centralidad de la supervivencia y la búsqueda de vías para concretarla, como obligación y quizás la única certeza sólida de todo (o casi todo) ser humano. Ante esto, es necesario dar un salto cualitativo que visibilice a estos actores “excluidos”, buscando maneras de sacarlos del estigma que se les ha impuesto de “incapacitados” o meros sujetos de la beneficencia, para investirlos como sujetos capaces de viabilizar su existencia, aún cuando el sistema los promueva hacia la inviabilidad.

Se puede aducir que grupos periféricos o excluidos siempre han existido y han sido parte del sistema, pero esto no hace menos cierto que hoy, bajo el reinado del mercado como factor central de los sistemas sociales y económicos, aparecen en números impresionantes que dan cuenta de la falla de la promesa de bienestar del capitalismo. Asimismo, esto no hace menos necesario retomar la riqueza de los procesos actuales que recuperan las identidades locales y territoriales como un nuevo intento, más serio y desde una lectura endógena, que sirva como una ruta para encaminarnos a otros esquemas que sean transitorios hacia modelos alternativos, o significativamente diferentes.

Paul Ricoeur expresa que “la función de la utopía es entonces proyectar la imaginación en otro lugar [...] La utopía es la expresión de todas las potencialidades de un grupo que se encuentran reprimidas por el orden existente. La utopía es un ejercicio de la imaginación para pensar en otro modo de ser de lo social” (Ricoeur, 2000: 357) y, por ello, siem-

pre será vigente otra mirada de la realidad, haciendo un llamado a discutir otras maneras, aún las que parecen más lejanas, de forma que se construya un *corpus* teórico pero, más que nada, práctico, de otras miradas al desarrollo local, quizás más consecuentes con lo que se podría llamar alternativas periféricas territorializadas, las cuales sirvan como mediaciones para alcanzar un estadio societal de sobriedad y sencillez, donde muchos más tengan la posibilidad de salir de su condición de pobreza extrema.

La posibilidad de que esto llegue a concretarse como alternativa, dependerá, en mucho, de las posturas teóricas de las universidades y centros de conocimiento, de las agencias de desarrollo regional y local y de tantas ONG que tienen la posibilidad de financiamiento e incidencia para visibilizar algo más que la referencia a sus esquemas de análisis, en tantas ocasiones “importados”, ya descontextualizados o meramente auto-referenciales. El nuevo objetivo debe ser re-focalizar sus miradas hacia los que, por años, han denominado “territorios o sujetos inviables o perdedores”, respondiendo a una pregunta simple: ¿cómo han logrado subsistir a pesar de las condiciones infringidas?, ¿cómo han logrado organizarse y alrededor de qué dinamismos?, y ¿cómo encontrar claves de estudio en estos contextos que permitan promover cambios serios y durables hacia dentro de los mismos, reconociendo sus características territoriales periféricas con un enfoque que respete el factor socio-histórico?

[..] es necesario dar un salto cualitativo que visibilice a estos actores “excluidos”, buscando maneras de sacarlos del estigma que se les ha impuesto de “incapacitados” o meros sujetos de la beneficencia [...]

---



## Bibliografía

- Albuquerque, Francisco (1996). “Espacio Territorial y Desarrollo Económico Local” en *América Latina y la Economía mundial. Los retos del desarrollo económico en el próximo siglo*, Agustín Haya De La Torre (Editor). Perú: Derrama Magisterial.
- (2008). *Desarrollo Económico Local + Empleo. Material para promotores*, Centro Internacional de Formación de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Martín Gasser (Coordinador).
- Arocena, José (1987). “Los paradigmas del desarrollo y lo local” en Cuadernos del CLAEH: Centro Latinoamericano de Economía Humana, N.º 41, Montevideo.
- Boisier, Sergio (1999). “Desarrollo (Local): ¿De qué estamos hablando?” en *Revista Paraguaya de Sociología*. Año 36, N.º 104 (Enero-Abril 1999) pp. 7-29. Asunción, Paraguay.

- (2004). “Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente” en *Revista Eure*, septiembre, 2004, vol. 30, número 090, pp. 27-40. Santiago, Chile.
- Dussel, Enrique (1998). *Ética de la Liberación en la edad de la globalización y de la exclusión*. Madrid: Editorial Trotta.
- Gereffi, Gary (2001). *Las Cadenas Productivas como marco analítico para la globalización*, en *Revista Problemas del Desarrollo*, abril-junio 2001, vol. 32, N.º 125, IIEc-UNAM, México
- Guimaraes, Joao P. de Campos (2006). “Planning for Resource-poor Regions in a Globalizing World: Implications for Practice and Training” en *Regional Development Dialogue Magazine*, 1998, 19, 1, 99. pp. 22-40
- Max-Neef, Manfred, Antonio Elizalde y Martin Hoppenhayn (1986). *Desarrollo a Escala Humana: una opción para el futuro*, CEP/AUR. Centro de Alternativas de desarrollo, Santiago, Chile.
- Porter, Michael (2003). *Ser competitivo. Nuevas aportaciones y conclusiones*. Ediciones Barcelona: Deusto.
- Ricoeur, Paul (2000). *Del Texto a la Acción*. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- Sen, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*. Barcelona: Editorial Planeta.
- Vázquez-Barquero, Antonio (2000). “Desarrollo endógeno y globalización” en *Revista Eure* (Vol. XXVI, N.º 79: 47-65). Santiago, Chile.
- (2006). “Surgimiento y transformación de clústers y milieus en los procesos de desarrollo” en *Revista Eure* (XXXII, N.º 95) pp. 75-92, Santiago, Chile.
- Wallerstein, Immanuel (2007). “La situación mundial frente al declive de Estados Unidos”, en *Crisis de hegemonía de Estados Unidos*, Marco A. Gandásegui (Coord.), México: Siglo XXI editores-CLACSO

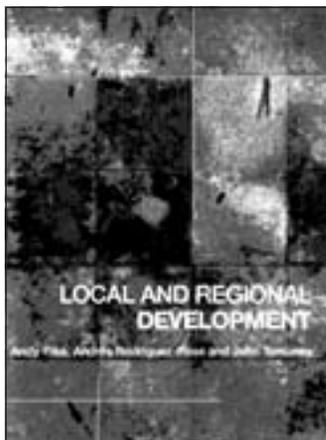


Reseña



# Local and Regional Development\*

(Andy Pike, Andres Rodriguez-Pose y John Tomaney)



*Desarrollo local y regional* de Andy Pike, Andrew Rodríguez Pose y John Tomaney es un libro imprescindible (recomendable para el *syllabus* de cualquier curso de desarrollo local y territorio). Es un libro que aborda la complejidad que envuelve la problemática del desarrollo y de lo local. Los autores analizan si el desarrollo local implica crecimiento y si las comunidades, al hablar de desarrollo local, deben inmediatamente pensar en términos de crecimiento económico. Se plantea que el desarrollo local y regional atraviesa por temas políticos y económicos complejos que suelen pasarse por alto debido a una visión simplista, históricamente dominada por consideraciones económicas como el crecimiento, los ingresos y el empleo. Los autores destacan

varias visiones alternativas que surgieron fruto del descontento con los enfoques tradicionales y de críticas a visiones ortodoxas de economistas neoclásicos –principalmente en las décadas de los sesenta y setenta–, que cuestionaron el enfoque netamente económico del desarrollo local y regional. Al considerar el carácter, la calidad y la sostenibilidad del desarrollo local y regional, se amplió el enfoque económico tomando en cuenta temas sociales, ecológicos, políticos y culturales.

Por otro lado, al analizar las definiciones de “desarrollo”, incluyendo la crítica pos-desarrollista, los autores abordan el tema del bienestar, al reconocer que no existe una sola concepción homogénea aplicable a todos los lugares por igual, sino que las nociones del desarrollo son socialmente determinadas por grupos particulares y sus intereses en lugares y momentos específicos. Con algunos cuadros distinguen y contextualizan la evolución de los conceptos del “desarrollo” con sus cambiantes formas. Según esta caracterización, en cada era existen distintos marcos teóricos e ideológicos y diferentes definiciones de “desarrollo”, como también una multiplicidad de miradas sobre las teorías del cambio social, los actores del desarrollo y las formas de desarrollo local y regional. Este trabajo hace una crítica fundamental a un modelo lineal con etapas de crecimiento que comprende el desarrollo como modernización y, al contrario, presenta una diversidad de enfoques y de vías hacia el “desarrollo” cuyo punto de llegada no es un destino único.

\* Reseña preparada por Brian Wallis profesor asociado de la Maestría de desarrollo económico y territorial. FLACSO-Sede Ecuador.

En este texto, el proceso socialmente definido de desarrollo local y regional es necesariamente espacial y requiere una apreciación de los conceptos de espacio, territorio, lugar y escala. El espacio es un componente *sine qua non* para la existencia de relaciones y procesos sociales, ecológicos, políticos y culturales, y la geografía condiciona y determina el desarrollo de esos procesos, donde lo “local” y “regional” representan escalas espaciales específicas, construidas socialmente y no *contenedores* en los que los procesos se desenvuelven. El desarrollo económico no es un objetivo *per se*; es un medio para lograr bienestar, de acuerdo a la cultura y las condiciones de las poblaciones. El bienestar no significa lo mismo para quienes habitan en Nueva York o Maputo; solo quienes habitan en Nueva York o en Maputo pueden determinar lo que quieren lograr a mediano y largo plazo (Canzanelli, 2001: 24, citado por Pike et al).

El libro se estructura en cuatro partes: la primera tiene una introducción y pregunta ¿qué tipo de desarrollo local y regional y para quién? La segunda parte hace un análisis completo de la literatura y los marcos teóricos y conceptuales; la tercera parte revisa intervenciones e instrumentos específicos; la última sección es sobre enfoques integrales. Cuatro preguntas principales (relacionadas con las cuatro secciones) guían la lectura: cuáles son los valores y principios que determinan como se mira el desarrollo local y regional; cuáles son los marcos conceptuales con los que entendemos el desarrollo local y regional; cuáles son los instrumentos principales del DLR; cómo lograr que las comunidades tengan un impacto sobre las políticas de DLR y el tipo de desarrollo local y regional. Otras preguntas son: ¿qué debería significar el desarrollo local?; ¿qué tipo de desarrollo quiere tener una localidad?; ¿qué tipo de desarrollo es considerado apropiado o inapropiado?; ¿qué constituye el éxito o el fracaso del desarrollo local?; por lo que se reflexiona sobre cómo en algunos lugares con una estructura industrial asentada priman las consideraciones económicas ortodoxas, mientras en otras pueden sobresalir las preocupaciones de redistribución social o de conservación, dependiendo de la experiencia particular del territorio.

Las especificidades geográficas que condicionan el uso social de los recursos llevan a diferentes posibilidades en cuanto a los potenciales impactos económicos, sociales, ecológicos, políticos y culturales, definiendo cómo una comunidad busca dar prioridad a sus necesidades, sean estas sociales (protección social), económicas (la competitividad), o ambientales (en caso de daño ecológico), siendo la visión de DLR un espejo de los problemas políticos, ambientales, o de injusticias sociales históricas de un determinado territorio. Finalmente, los autores plantean la necesidad de ir hacia una visión holística, sostenible y progresista del desarrollo local y regional, que cubre todas estas dimensiones que atraviesan la problemática.

## Referencia bibliográfica

Pike, Andy; Andrés Rodríguez-Pose; John Tomaney. (2006) *Local and Regional Development*. London: Routledge

# Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local\*

(Luciano Martínez V., Comp.)



Este libro reúne trabajos seleccionados de entre los que se presentaron durante el “Congreso latinoamericano y caribeño de ciencias sociales”, celebrado en Quito (2007). En el transcurso de las discusiones se configuró una mesa de debate que, desde perspectivas actuales, reflexionó sobre desarrollo local, descentralización y territorio. Los artículos compilados demuestran una renovación e “independización” de los criterios a través de los que se piensa el desarrollo, debido a que se trata de nociones que son el resultado de una observación detenida de la complejidad y potencialidades del mundo rural, así como de una crítica bien fundada que se relaciona con aplicación de políticas económicas que, se considera, no produjo resultados positivos.

El presente volumen está dividido en tres secciones: “Teoría y debates sobre el desarrollo y el territorio”, “Desarrollo territorial rural” y “Experiencias rurales sobre desarrollo”. Cada capítulo aporta, desde ámbitos puntuales, reflexiones teóricas recientes; argumentos que conciernen a la identidad territorial como generadora de una dinámica social y económica diferente y, por último, la noción de que los territorios son espacios de experiencias, relacionados con las potencialidades de los cambios sostenidos bajo nuevas prácticas y concepciones. Sin embargo, comparten también un punto de partida que se refiere a “una reflexión de la sociedad rural [como] un espacio social no sectorial y no limitado a lo micro” (Martínez, 2008).

En este sentido, la noción de *territorio* deviene una piedra angular para esta manera de pensar el desarrollo porque se habla, antes de una circunspección aislada y susceptible de ser transformada por políticas-desde-fuera, de “un espacio social construido por actores que despliegan estrategias individuales, colectivas y muy diversificadas sobre denominadores comunes construidos [sobre la base de] la identidad, la cultura y el respeto por la naturaleza” (Martínez, 2008) *desde* donde se conciben y *en* donde se aplican las salidas más convenientes a esa realidad. Además, las estrategias que emplean los actores cotidianamente, da cuenta del hecho de que no puede prevalecer una división y menos una estratificación

\* Reseña preparada por Bolívar Lucio Coordinación Editorial FLACSO-Sede Ecuador.

entre lo rural y lo urbano (como entre lo local y lo global), porque los vínculos entre ambas partes se han dinamizado y porque desde dentro se generan respuestas válidas. Un aporte que se desprende de la idea anterior es que la eficacia de un programa de desarrollo no depende tanto del monto invertido, ni de la puntualidad de los plazos, ni la eficiencia de sus procesos, sino de la cohesión interna y la identidad territorial.

La importancia de los aportes que hacen los autores de este libro es que se da pasos hacia la construcción de un cuerpo teórico que conciba, defina y potencie procesos endógenos de desarrollo, aprovechando el impulso de sus propias dinámicas; se busca integrar y no invisibilizar a lo rural y, por otra parte, se valora el territorio como un recipiente generador de procesos sociales y económicos. A su vez, los adelantos en este campo académico que, en su parte empírica, se alimentan tanto del éxito como del fracaso de experiencias de desarrollo, pueden convertirse en fuente de consulta y herramienta para quienes son *policy makers* así como para los gobiernos locales y otros organismos que apuesten por una economía que, efectivamente, persiga el bienestar de la población.

A manera de conclusión, puede añadirse que *Territorios en mutación* es un libro que recoge no solo la diversidad de la más reciente discusión sobre desarrollo territorial, sino que abarca experiencias en México, Venezuela, Perú, Argentina, Chile, Uruguay y Ecuador.

## Referencias bibliográficas

Martínez, Luciano (2008). "Introducción". *Territorios en mutación: repensando el desarrollo desde lo local* (Colección 50 Años). Quito: FLACSO-Ministerio de Cultura.

# Revistas de Desarrollo Territorial Rural

---

**Agricultura, Sociedad y Desarrollo**

<http://www.colpos.mx/asyd/asyd.htm>

**Ambiente & Sociedade**

<http://www.scielo.br/revistas/asoc/eaboutj.htm>

**Revista Ager Estudios sobre Despoblación y Desarrollo Rural**

[http://www.ceddar.org/revista-ager\\_publicaciones\\_7.html](http://www.ceddar.org/revista-ager_publicaciones_7.html)

**Campo Territorio Revista de Geografía Agraria**

[www.campoterritorio.ig.ufu.br](http://www.campoterritorio.ig.ufu.br)

**Economía, Sociedad y Territorio**

<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/HomRevRed.jsp?iCveEntRev=111#>

**Revista Estudios Socioterritoriales**

[www.cig.org.ar/index.php/revista](http://www.cig.org.ar/index.php/revista)

**Revista de Geografía Agrícola**

[www.chapingo.mx/revistas/geografia/archivosPDF/geografia\\_guia.pdf](http://www.chapingo.mx/revistas/geografia/archivosPDF/geografia_guia.pdf)

**Mundo Agrario**

[www.mundoagrario.unlp.edu.ar](http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar)

**Revista de Desarrollo Rural y Cooperativismo**

<http://cederul.unizar.es/index.php?option=content&task=view&cid=6>

**Revista de Economía y Sociología Rural**

[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_serial&pid=0103-2003&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_serial&pid=0103-2003&lng=en&nrm=iso)

**Sociedades Rurales Producción y Medio Ambiente**

<http://srpma.xoc.uam.mx/>

**Revista de Estudios Regionales**

[www.revistaestudiosregionales.com](http://www.revistaestudiosregionales.com)

**Revista Theomai**

<http://redalyc.uaemex.mx/src/inicio/HomRevRed.jsp?iCveEntRev=124>

**Revista Electrónica de Geografía y Ciencias Sociales**

<http://www.ub.edu/geocrit/nova.htm>

**Revista Ideas Interfaces em Desenvolvimento,**

**Agricultura e Sociedade**

[www.ufrj.br/cpda/ideas/](http://www.ufrj.br/cpda/ideas/)

**EURE Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales**

[http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=0250-7161&script=sci\\_serial](http://www.scielo.cl/scielo.php?pid=0250-7161&script=sci_serial)



## Epílogo

# La perspectiva del Comité Ecuatoriano de Desarrollo Económico y Territorial

**E**n los últimos tiempos el debate sobre el desarrollo económico local ha comenzado a formar parte tanto de las agendas internacionales como de la agenda nacional. Así mismo, el actual marco constitucional ecuatoriano nos lleva a la necesidad de promover la reflexión alrededor de este tema y cómo –su buena o mala gestión– impacta en la calidad de vida de las personas.

Analizar los componentes que deben ser gestionados, nos debe llevar a mirar al territorio ya no solo como un espacio físico, sino como un factor estratégico, con condiciones de localización específicas que deben ser administradas en función del bien común. En el territorio se deben relacionar, de manera eficiente, los actores socioeconómicos y generarse la posibilidad de un aprendizaje colectivo que facilite el desarrollo de capacidades, la gobernanza, la innovación, la inclusión social y el funcionamiento de redes.

En Ecuador, desde hace algunos años, funcionan las Agencias de Desarrollo Económico Territorial<sup>1</sup>, que son instancias en las que confluyen los actores públicos y privados con el objetivo de promover, a través de diálogo permanente, el desarrollo económico y la inclusión social. La experiencia de los últimos años en el fomento al desarrollo económico ha llevado a las ADET a ver la necesidad de contribuir a “aprender” de las experiencias nacionales e internacionales y apoyar el desarrollo de debates sobre cómo Ecuador y sus regiones deben enfrentar este tema.

Para realizar esta tarea de forma efectiva el CEDET, con apoyo del programa Red Productiva, ha realizado una alianza estratégica con la FLACSO a fin de que el saber que se genere se nutra tanto del conocimiento académico nacional e internacional, así como de la práctica cotidiana de cada una de las ADET, el gobierno nacional, los gobiernos locales, las organizaciones no gubernamentales, la cooperación internacional y de toda la red de actores que fomentan el desarrollo económico.

Es nuestro objetivo que éste y los demás documentos que se publiquen lleguen a todas aquellas personas que están trabajando todos los días para hacer de nuestro país un buen lugar para vivir.

Sergio Ochoa  
Director Ejecutivo CEDET

---

1 Se les llama también Agencias de Desarrollo Local o Agencias de Desarrollo Empresarial



## ¿Qué es el CEDET?

### **Alianza público-privada**

Por el desarrollo empresarial de Ecuador

Es una corporación privada, apolítica y sin fines de lucro que articula a las Agencias de Desarrollo Económico y Territorial (ADET) de Ecuador

El CEDET es una alianza público-privada para superar la exclusión social e inequidad, y construir un Ecuador competitivo, con capacidad para actuar en entornos productivos globalizados.

El CEDET promueve:

- El desarrollo económico de los territorios,
- La atracción de inversiones,
- El mejoramiento de la competitividad.

### **Proyectos Actuales**

- Red de Projectistas
- Fortalecimiento y creación de nuevas Agencias de Desarrollo
- Agendas de Competitividad Provinciales
- Sistema para la articulación de la Cooperación Internacional
- Operador del Consejo Superior de Desarrollo de la Pequeña y Mediana Empresa (CODEPYME)
- Sistematización y difusión de Buenas Prácticas de las Agencias de Desarrollo Económico Territorial (ADET)
- Formación de la Red de Agencias de Desarrollo de Latinoamérica
- Sistematización de metodologías sobre Desarrollo Económico Territorial

## Socios del CEDET

- ACUDIR
- ADE Loja
- ADECARCHI
- ADPM
- CONQUITO
- Consejo de Cámaras y Asociaciones de la Producción
- CORPOAMBATO
- CORPODET
- CORPOEsmeraldas
- CreceR
- PROImbabura

## Sitio web:

- [www.cedet.ec](http://www.cedet.ec)
- [www.segundoforolatinoamericanoadel.com](http://www.segundoforolatinoamericanoadel.com)
- <http://www.facebook.com/people/Cedet-Ecuador/100000693384825>

# ÍCONOS 38

REVISTA DE CIENCIAS SOCIALES

Año 14  
No. 38  
Septiembre de 2010  
Cuatrimestral

## DOSSIER

Un nuevo regionalismo sudamericano  
Presentación del dossier  
Adrián Bonilla y Guillaume Long

La inserción internacional de Suramérica:  
la apuesta por la Unasur  
Carlos Alberto Chaves García

Regionalismo y seguridad sudamericana:  
¿son relevantes el Mercosur y la Unasur?  
Augusto Wagner Menezes Teixeira

Por una política de defensa común  
latinoamericana: la propuesta venezolana  
Adriana Suzart de Pádua y Suzeley Kalil Mathias

El Mercosur agrario: ¿integración para quién?  
Agostina Constantino y Francisco Cantamutto

Más allá de las ideologías. El comercio y las  
finanzas entre Argentina y Venezuela  
(2003-2008)  
Mariano Roark y Antonela Giglio

Chile-Perú: discursos contrapuestos y sus  
manifestaciones geopolíticas  
Lester Cabrera Toledo

## DEBATE

El Movimiento Bolivariano en Venezuela:  
¿de vuelta al populismo?  
Flávio da Silva Mendes

## DIÁLOGO

El desacuerdo y la política  
latinoamericana  
Un diálogo con Benjamín Arditi  
Alexander Amézquita O.

## TEMAS

La piratería como conflicto.  
Discursos sobre la propiedad  
intelectual en México  
José Carlos G. Aguiar

La construcción social del futuro tecnológico:  
Suyusama – estudio de caso  
Juan Carlos Moreno O. y  
Sara Guzmán Ortiz

Número anterior:  
ICONOS 37: Estudios de ciencia, tecnología y sociedad

Próximo número:  
ICONOS 39: ¿Cómo se piensa lo queer para América Latina?

Incluida en los siguientes índices científicos: Sociological, Abstracts, Ulrich's, Hispanic American Periodical Index (HAPI), Thompson Gale (Informe Académico), EBSCO-Fuente Académica, Latindex-Catálogo, REDALyC (Red de Revistas Científicas de América Latina y el Caribe) y CLASE (Citas Latinoamericanas de Ciencias Sociales).



FLACSO  
ECUADOR

Revista de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales - Sede Ecuador

Ventas y suscripciones: La Librería - FLACSO (lalibreria@flacso.org.ec)

Canjes: Biblioteca FLACSO (biblioteca@flacso.org.ec) • Información y colaboraciones: (revistaiconos@flacso.org.ec)

Revista Íconos: [www.flacso.org.ec/html/iconos.html](http://www.flacso.org.ec/html/iconos.html)

# ECUADOR DEBATE



N ° 80

Centro Andino de Acción Popular

Quito-Ecuador, agosto del 2010

## COYUNTURA

Diálogo sobre la coyuntura: Vicisitudes del presidencialismo  
y de la intervención Estatal  
El desarrollo del mercado de valores en el Ecuador: una aproximación  
Conflictividad socio-política: Marzo – Junio 2010

## TEMA CENTRAL

¿Más allá de la democracia representativa procedimental?  
Para una democracia de alta intensidad  
El presidente Rafael Correa y su política de redención  
Apuntes sobre la polarización política en Venezuela y los países andinos  
La nueva izquierda indígena-nacionalista en Bolivia  
Una democracia de rostro populista

## DEBATE AGRARIO-RURAL

Movilización campesina en la costa (1950-1963)

## ANALISIS

Crítica, política, modernidad (Bolívar Echeverría y el marxismo)  
Gabinetes itinerantes, enlaces ciudadanos y consejos comunales  
El secuestro, un nuevo rostro de la vulnerabilidad del migrante  
Centroamericano en México  
Poder, dependencia y pobreza: invisibilización en el África  
subdesarrollada

## RESEÑAS

Petropolítica. Una teoría de la gobernanza energética  
Historia del Ecuador

Suscripciones: Anual 3 números: US \$ 45 – Ecuador: \$ 15,50  
Ejemplar suelto: Exterior US \$ 15,00 – Ecuador: \$ 5,50  
Redacción: Diego Martín de Utreras N28-43 y Selva Alegre – Telef. 2522-763  
Apartado aéreo 17-15-173 B Quito-Ecuador

Esta revista se terminó de  
imprimir en noviembre de 2010  
en la imprenta CrearImagen  
Quito, Ecuador