

EUTOPÍA-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

CEDET

Av. Eloy Alfaro N35-09 y Portugal

Edificio Millenium Plaza, oficina 303

Quito, Ecuador

(593 -2) 3332044

(593 -2) 3330794

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



Dossier

Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina

Rural territorial dynamics in Latin America

Manuel Chiriboga Vega¹

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 siguiente².

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 Berdegú Julio, 2004)³. 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.⁴

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 global⁵.

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)⁶, 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)⁷.

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)⁸.

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 institucional⁹. 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).¹⁰

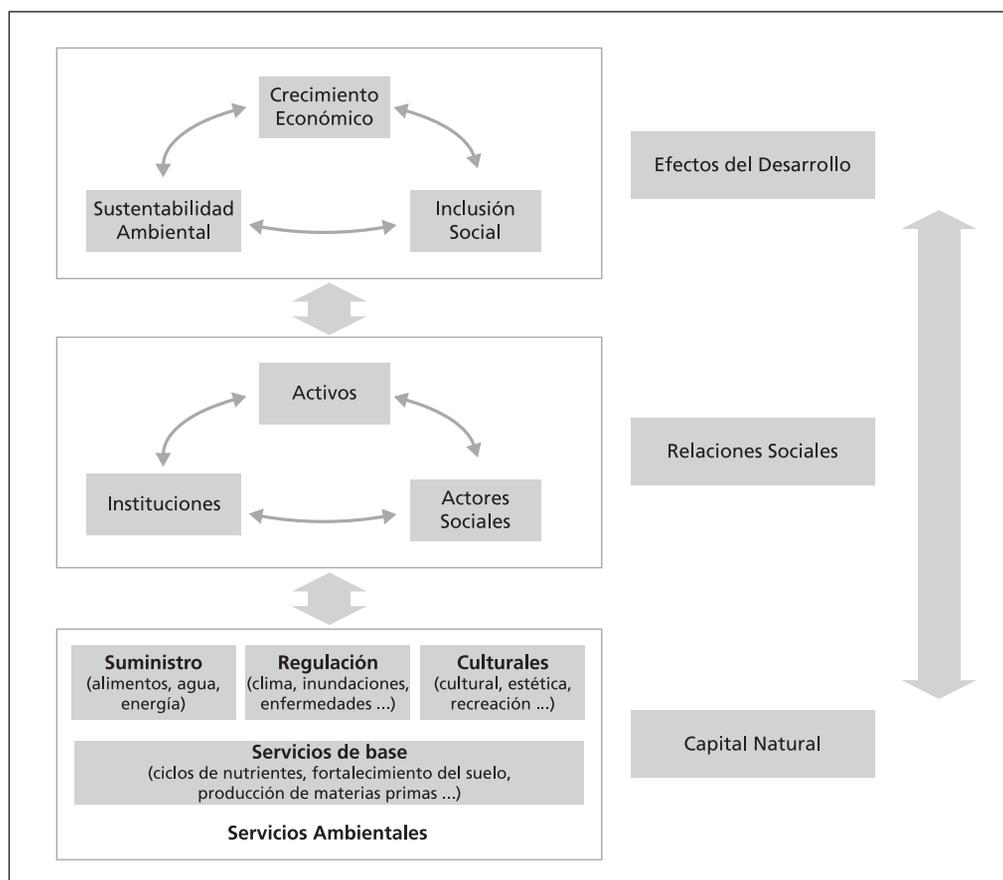
Para que un discurso político tenga un impacto en las políticas públicas, los actores deben tener una cierta capacidad que les permita modificar los discursos dominantes.

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.¹¹ 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 rurales¹²

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-ganar¹³.

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 reducirse¹⁴.

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

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).¹⁵

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*. Wesport: 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
- 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.