

Territorios Rurales en Movimiento: Hacia un Desarrollo Rural inclusivo

Dinámicas Territoriales Rurales: Claves para el desarrollo territorial

Autor: Julio Berdegue¹

Resumen:

La gran mayoría de los territorios latinoamericanos están caracterizados por bajo o nulo crecimiento y por poco o ningún progreso en inclusión social. Estos patrones reflejan la existencia de trampas de pobreza y, en algunos casos, trampas de desigualdad de larga data. Sin embargo existen territorios exitosos, que crecen y reducen pobreza. El programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) llevado a cabo por Rimisp entre los años 2007 – 2012 realizó un esfuerzo en entender por qué algunos territorios rurales han logrado tener más crecimiento económico con más inclusión social y más sustentabilidad ambiental. En las próximas páginas se presentan los principales resultados levantados de un trabajo de campo y narrativas analíticas en 20 territorios, abarcando a 11 países de América Latina².

Palabras Claves: Desarrollo Territorial, Dinámicas Territoriales Rurales, Inclusión Social.

I. PRINCIPALES RESULTADOS

La probabilidad de que un territorio experimente dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental, está asociada a la forma en que las estructuras, instituciones y formas de agencia interactúan en un pequeño grupo de dominios críticos: i) la estructura agraria y, más ampliamente, los conjuntos de instituciones que gobiernan el acceso a y el uso de los recursos naturales claves del territorio; ii) la estructura productiva y como interactúa con mercados; iii) los vínculos del territorio con ciudades; y iv) la naturaleza de la inversión y el gasto público. Más aún, estos puntos dependen críticamente de los tipos de coaliciones sociales que emergen y que se hacen dominantes en los territorios.

La pregunta que se responderá en esta ponencia apunta básicamente a qué factores determinan las dinámicas territoriales exitosas, es decir, aquellas que han resultado en crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental

1. Estructuras agrarias y la gobernanza de los recursos naturales

La dotación y la calidad de los recursos naturales han tenido una influencia en las dinámicas territoriales. Los casos demuestran formas distintas en que las características de la tierra, el agua, la vegetación, el paisaje, el subsuelo y otros recursos, dejan su huella en los territorios. Cuando el borde costero de la isla de Chiloé, Chile, se contaminó con un nuevo virus, ello condujo al colapso de la industria salmonera, deteriorando el ecosistema (Ramírez et al. 2012). En el sentido contrario, el paso a sistemas orgánicos de producción de café en los territorios de Loja, Ecuador (Ospina et al. 2012b) y en

¹ Doctor en Ciencias Sociales e investigador de Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

² Los países y sus territorios son Bolivia (Villamontes), Brasil (Carirí, Santa Catarina y Jiquiricá), Chile (Secano de O'Higgins y Chiloé), Colombia (Susa y Simijaca), Ecuador (Loja cafetera y maicera y Tungurahua), El Salvador (Humedal Cerrón), Guatemala (Cuenca Ostúa-Güijja), Honduras (Olancho), México (Valles centrales de Oaxaca y Centro del estado de Yucatán), Nicaragua (Macizo Peñas Blanca y Zona Lechera Santo Tomás) y Perú (Cuatro lagunas, Jauja, y Valle Sur-Ocongate).

Estelí, Nicaragua (Gómez et al. 2011), restauró una serie de servicios ambientales que redundó en una mayor actividad económica en esos territorios.

La naturaleza de influencias como estas, sin embargo, no es independiente de las instituciones históricas y contemporáneas a través de las cuales se organiza el control y el uso de estos recursos. No hay una relación unidireccional entre la calidad y la dotación de recursos naturales, y las dinámicas territoriales. Por ejemplo, el territorio de Tungurahua no cuenta con una dotación de capital natural distintivo, sin embargo, la acción colectiva desde al menos el Siglo XIX, permitió construir una extensa red de irrigación y caminos interiores que compensaron las desventajas naturales, mostrando una dinámica de crecimiento con reducción de pobreza y desigualdad en la actualidad (Ospina et al., 2011, 2012a; Larrea et al. 2012).

Comprender los arreglos institucionales que gobiernan el acceso a y el uso de los recursos naturales, es una parte esencial de la explicación de la relación entre crecimiento, pobreza, desigualdad y calidad ambiental. Una parte central de estas relaciones es lo que típicamente se ha denominado estructura agraria. En la gran mayoría de los territorios rurales latinoamericanos la tierra fue la base del poder económico, social y político, y las sociedades territoriales se organizaron durante siglos en torno al control y al uso de este recurso central.

La presencia de estructuras agrarias latifundistas aparece en muchos de los territorios estudiados como generadora de dinámicas poco inclusivas y polarizadoras, mientras que en otros las estructuras agrarias son más equitativas e incluyentes. Sin embargo, los estudios también revelan condiciones bajo las cuales la reproducción institucional ha sido alterada en años recientes, alterando estas dinámicas, para bien o para mal.

A grandes rasgos, las posibilidades de que la estructura agraria o, más generalmente, el acceso a los recursos naturales de un territorio se vuelva más equitativa en el tiempo, y las dinámicas del territorio se vuelvan más incluyentes, varían según los actores quienes ejercen mayor poder en el territorio. En este sentido, y a grandes rasgos, en la actualidad existen dos grandes situaciones diferentes en cuanto a la estructura agraria y la gobernanza de los recursos naturales: i) Territorios en los que el uso de los recursos naturales involucra la participación de grandes inversiones y empresas externas. En estos casos los procesos de cambio institucional tienden a girar alrededor de estos factores extraterritoriales; y ii) Territorios en los que las actividades económicas y sociales se basan en recursos naturales a los que en principio podrían acceder y ser usados por muchos actores locales. Que lo logren hacer o no, o bajo qué condiciones y con qué resultados, dependerá de los sistemas de gobernanza de los recursos naturales.

2. Vínculos con mercados dinámicos y estructuras productivas

Por mercados dinámicos entendemos que el grado de acceso que tiene un determinado territorio rural a mercados de distinto tipo - de productos, de servicios, de crédito, de trabajo, y de otros factores de producción - sea lo suficiente importante como para estimular tasas de crecimiento altas y sostenidas por largos periodos de tiempo. La hipótesis de trabajo es que el crecimiento de un territorio está acompañado de reducción de pobreza y mayores grados de inclusión social allí donde las estructuras de la propiedad de la tierra, a lo largo de la historia, hayan favorecido una mayor igualdad de oportunidades de participación de los distintos actores en la dinámica económica que es impulsada por estos mercados. Aquí la combinación de elementos es decisiva: la interacción prolongada de mercados importantes con actores de los territorios dotados de estructuras agrarias y productivas menos desiguales serían fundamentales para un crecimiento económico con inclusión social.

Entenderemos por estructuras productivas la diversificación de la economía del territorio, sus encadenamientos intersectoriales dentro del territorio y la variedad de tipos de empresas (por tamaño y por el peso de los capitales locales y extraterritoriales que poseen). Esta estructura podría generar

participación de distintos grupos sociales locales; reinversión importante de los excedentes económicos generados en los territorios; diversificación de activos; desconcentración de vínculos entre los distintos actores con los mercados de consumo o de trabajo, y a una mayor diversificación del tejido social. Finalmente, una estructura productiva más diversificada debería ser más resiliente frente a los shocks económicos y ambientales que enfrente el territorio. Sin embargo, es importante señalar una estructura productiva como la señalada no necesariamente conduce, por sí sola, a mayores tasas de crecimiento ni tampoco a mayor sustentabilidad ambiental.

Los distintos territorios han logrado dinamizar sus economías y crecer a partir de dos fuentes principales: la articulación a mercados y las transferencias públicas o privadas provenientes de fuera del territorio.

En el caso de los mercados de productos, de servicios y de empleo, las articulaciones identificadas se asocian a mercados de *commodities* y otros son mercados de nicho. Estas se pueden lograr con valor agregado al producto o servicio que se ofrece. Alternativamente, la articulación a estos mercados se da por algún arreglo institucional o regulación pública.

Pero el dinamismo también puede estar dado por transferencias públicas o remesas. Por ejemplo en el caso de Jiquiriçá las dinámicas de crecimiento datan de antes de que se incrementaran sustantivamente las transferencias públicas. En ese contexto las transferencias (y la inversión pública) tuvieron un rol importante en apoyar la dimensión de equidad en las dinámicas de crecimiento observadas en ese territorio. En contraste en Carirí, las transferencias tienen un rol aún más importante como motor de crecimiento del territorio, en ausencia o precariedad de mercados dinámicos y donde el Estado se ve obligado a utilizar el mecanismo de compras públicas para sostener el crecimiento.

Aquí la investigación realizada por el programa sugiere que combinaciones variadas de factores “blandos”, como aquellos destacados por la Sociología Económica y que conforman las estructuras sociales de los mercados, y factores “duros”, como aquellos destacados por la Nueva Geografía Económica y que determinan la localización de las actividades económicas, son los que explican las posibilidades que las vinculaciones con los mercados dinámicos puedan no sólo generar crecimiento sino hacerlo de manera sostenida, inclusiva y sostenible.

Cuando los mercados dinámicos se vinculan con estructuras productivas más diversificadas se abren opciones para un mayor rango de encadenamientos en los territorios lo que a su vez abre más opciones para participar y beneficiarse en las dinámicas de crecimiento. Ello permite el robustecimiento del capital social de los actores en el territorio y aumentar las probabilidades que se constituyan coaliciones más favorables para un crecimiento más inclusivo. Por ejemplo en el Litoral de Santa Catarina, Brasil, la fuerte vinculación con centros urbanos locales y externos y un proceso de diversificación económica ha favorecido la localización del territorio, permitiendo una dinámica económica local muy vigorosa (emergencia nichos productivos y coaliciones sociales).

En segundo lugar cuando los vínculos con mercados dinámicos vienen reforzados con una estructura agraria más equitativa las oportunidades de crecimiento económico son claramente mayores. Por ejemplo, el contraste entre los territorios de Santo Tomás en Nicaragua y Tungurahua en Ecuador hace evidente este hallazgo. Mientras que en Santo Tomás la concentración de la tierra ha conllevado a estructuras de poder que direccionan la inversión pública a favor de minorías y favorecen la captura de los beneficios que las oportunidades de vinculación a los mercados dinámicos han generado, en Tungurahua la distribución relativamente más equitativa de la tierra y del acceso al agua de riego facilitó la consolidación de un segmento amplio de pequeños productores y facilitó la instalación de un denso sistema de ferias y mercados locales que está en la base de dinámica de crecimiento inclusiva que ha disfrutado este territorio.

En tercer lugar, el vínculo de los territorios con ciudades se muestra como algo central, como se discute en más detalle en la siguiente sección. La existencia de una ciudad cercana confiere al territorio rural una ventaja comparativa de localización, respecto a otros territorios rurales que no tienen una ciudad

cercana. La capacidad o no que el territorio aproveche esa ventaja comparativa dependerá de múltiples circunstancias. El primer elemento, como muestra la evidencia de los estudios en profundidad hechos para entender mejor los vínculos de los mercados dinámicos con las ciudades (Valle Sur-Ocongate en el Perú y Tungurahua en Ecuador); así como los demás estudios de caso donde existe una ciudad importante dentro del territorio (Chaco Tarijeño en Bolivia; Santa Catarina en Brasil; Chiloé en Chile; Loja en Ecuador Santo Tomás en Nicaragua y Jauja en Perú), es que existe una heterogeneidad muy grande en las dinámicas de crecimiento pobreza, inclusión y sostenibilidad ambiental. Así, es evidente que la existencia de una ciudad, por sí sola, no puede enrumbar a los territorios a trayectorias de crecimiento sostenibles e inclusivas.

El programa también profundizó el estudio de las relaciones entre los mercados dinámicos y las políticas públicas. Muchos de los casos analizados muestran distintos tipos de acción pública y sus efectos sobre los mercados y las estructuras productivas y el desarrollo territorial, en donde la inversión en infraestructura ha sido determinante para abrir el territorio a nuevas oportunidades productivas que han gatillado el desarrollo económico, así como el rol que ha cumplido el Estado en garantizar los derechos de propiedad como una forma de acceder a los recursos e incluso en el desarrollo de capacidades individuales e institucionales que permitan avanzar en igualdad de oportunidades. Tal como señala Ostrom (2005), si no existe un capital social en el territorio suficientemente fortalecido que haga posible utilizar la infraestructura física de una forma productiva inclusiva, los beneficios derivarán a actores más poderosos.

La evidencia presentada en el programa DTR muestra que la escala de la inversión pública y la manera cómo se despliega dicha inversión en el territorio es determinante para incrementar las oportunidades de un crecimiento más inclusivo. En el caso de Tungurahua la combinación de ciudad dinámica y una red vial interna que le da soporte a una red de ferias y mercados rurales no es casual. Es el resultado de la acción colectiva sostenida en el tiempo en el territorio que ha permitido invertir en bienes públicos de una manera tal que maximiza los efectos distributivos positivos de la red. Ello, por ejemplo, no ocurre en otros territorios con acceso a ciudades como la zona lechera de Santo Tomás en Nicaragua (Gómez y Ravnborg, 2012)

Por otro lado, cuando se producen transformaciones más radicales de la estructura productiva (casos de O'Higgins, Chiloé, Santa Catarina), paralelamente también se produce un cambio de las reglas y leyes (Fligstein 2001) entre los actores, lo que tiene profundas implicancias en la manera como operan los mercados de productos y factores. Cuando estos distintos actores presentan diferencias significativas de acceso a la información, a los mercados y al capital, y no existe al interior del territorio un capital social suficiente para hacer de contrapeso, por lo que el único que puede actuar con posibilidades es el Estado a través de políticas públicas. Ello no garantiza resultados más inclusivos como lo muestra el caso de O'Higgins donde al liberalizar el mercado del agua y al debilitar la institucionalidad de control de explotación de los acuíferos, se permitió la apropiación legal e ilegal de la mayor parte del recurso estratégico. En este caso, el tema no es más Estado, sino cómo funciona el Estado.

Transformaciones radicales de la estructura productiva también pueden facilitar la aparición de nuevos actores y mercados. En O'Higgins, Chiloé y Santa Catarina, creció en forma importante el mercado laboral. Muchos de los que antes eran pequeños productores, pasaron a ser asalariados, generándose un efecto directo en el corto plazo de incremento en los ingresos familiares. Esta situación también se ha visto beneficiada por la inversión en infraestructura, especialmente el mejoramiento de los caminos que facilita el acceso al mercado laboral. De igual manera, entran nuevos actores como es el caso de las mujeres que masivamente se incorporan al mundo laboral, levantando nuevas demandas y necesidades. A pesar de ello, la brecha de inequidad amenaza con aumentar al no fortalecerse el capital social del territorio y a dejar establecida la concentración de los recursos. Nuevamente, en esto destaca la importancia de políticas públicas atinentes a los procesos territoriales.

Finalmente, cuando existen fuertes vínculos con mercados dinámicos, el rol de los actores externos en los procesos es central para determinar las posibilidades de que los beneficios del crecimiento sean más o menos inclusivos. Aquí, es importante reconocer que algunos tipos de mercados ofrecen más oportunidades que otros para fomentar dinámicas más inclusivas y más sostenibles. Por ejemplo algunos mercados, por la naturaleza del producto (por ejemplo café en Loja) tienen mayores encadenamientos y atrae un tipo de actores extra-territoriales que son más propensos a permitir que las formas de gobernanza de los mercados sean más pro-pobre.

3. Ciudades y territorios

Las sociedades rurales latinoamericanas hace tiempo que han dejado de ser lo que el común de las personas entienden por "rural", es decir, un espacio en el que poblaciones dispersas, con pocos servicios, con una cultura "diferente" y relativamente aisladas y lejanas, viven "en el campo" practicando la agricultura y otras actividades primarias. En el otro extremo, está muy instalado el mito de una América Latina super-urbanizada, metropolitana. Sin embargo, en las 79 grandes aglomeraciones urbanas latinoamericanas de más de 750 mil habitantes, viven 216 millones de personas, apenas el 38% de la población de la región; en el 2025 serán 225 millones, es decir, 34% del total (United Nations, 2012).

El espacio intermedio entre el mundo rural y las ciudades grandes y metropolitanas, contiene la parte fundamental de la ruralidad contemporánea de la región. Es un espacio heterogéneo, compuesto de territorios predominantemente rurales pero con un núcleo urbano significativo en su interior, hasta otros donde predominan una o más ciudades de mediano tamaño que tienen una relación funcional estrecha con un entorno rural importante. Se trata de un espacio invisibilizado lo que conlleva a errores de diseño de estrategias de desarrollo y de políticas públicas (da Veiga, 2002; de Ferranti et al., 2005).

Los 20 territorios³ estudiados en los 11 países mantienen relaciones significativas con ciudades; en muchos casos, los territorios se relacionan con más de una ciudad, algunas de ellas bastante distantes del territorio, estableciéndose una red de jerarquías funcionales donde diferentes ciudades cumplen papeles complementarios. Pero solo nueve de los 20 territorios estudiados por el programa DTR *contienen* una ciudad, es decir, son territorios rural-urbanos. Estas ciudades que son parte de territorios rural-urbanos, pueden ser bastante pequeñas (10 mil a 20 mil habitantes), hasta de mediano tamaño (150 mil a 200 mil habitantes). Muchas de ellas, si no todas, son "ciudades rurales" (Berdegué et al., 2010), en el sentido de que combinan características que las distinguen claramente de los sectores rurales en el sentido restringido del término (como por ejemplo, su dotación de servicios o su densidad de población), con otras condiciones que las separan de las grandes ciudades o de las metrópolis (como el hecho de que un alto porcentaje de su población se emplea en actividades primarias, como la agricultura).

La influencia de los centros urbanos sobre la dinámica de estos territorios rural-urbanos se da a través de distintos tipos de mecanismos: i) Mayor dotación de capital humano; ii) Mayor diversidad social; iii) Mayor cobertura de servicios públicos básicos; iv) Mayor acceso de las empresas y las personas a servicios más especializados; v) Mayor tamaño y diversificación del mercado laboral; vi) Menores brechas de empleo entre mujeres y hombres en el mercado laboral; vii) Mejor conectividad física y virtual; viii) Mayor brecha de inversión pública entre el núcleo urbano y el entorno rural⁴; y ix) Mayor competencia política en el gobierno local.

³ Para el estudio del papel de las ciudades en las dinámicas territoriales, se estudiaron 13 territorios en Chile, Colombia y México, adicionales a los 20 originales del programa, incluyendo territorios rurales profundos, sin ciudad, y territorios rural-urbanos, es decir, compuestos por una ciudad y un entorno rural.

⁴ De acuerdo con la síntesis preliminar del programa DTR a octubre 2010, esperábamos ver una reducción de esta brecha urbano-rural de inversión pública, bajo el supuesto de que si la economía y la vida de la ciudad tenía una relación fuerte con

Estas condiciones y capacidades son provistas por la ciudad, o existen gracias a ella. Pero son condiciones y capacidades *del conjunto del territorio* y no solo de su núcleo urbano, en la medida en que el territorio sea una conjunción funcionalmente articulada de sub-espacios urbanos y rurales. Es decir, si la industria o el comercio que se localizan en la ciudad tienen una relación funcional con el entorno rural que les provee materia prima o productos (como en Santo Tomás o Tungurahua), o si el comercio urbano depende en buena medida de consumidores del entorno rural (como en San Vicente Tagua Tagua en O'Higgins), o si una parte importante de los habitantes urbanos trabajan parte del año en las tareas agrícolas (como en Ostúa Guija), o si los estudiantes de hogares rurales viajan cada día a la escuela secundaria de la ciudad (como en Jauja), entonces estamos en presencia de un conjunto funcional rural-urbano y las capacidades que son provistas por la ciudad juegan un papel en la totalidad de este conjunto y no solo en su núcleo urbano. Clasificamos estos mecanismos en las siguientes categorías:

Económicos:

Hay cuatro mecanismos de naturaleza económica. En primer lugar, las ciudades en los territorios constituyen mercados finales para muchos productores y empresarios locales, especialmente para los de menor escala. En todos los estudios de caso, estos mercados territoriales están fuertemente articulados con redes mercantiles más amplias (no locales); las ciudades son centros en que se ofrecen servicios especializados a las empresas del territorio, se ofrecen mayor número y diversidad de empleos; facilitan la participación de la mujer en el mercado laboral formal⁵; y las ciudades crean un mejor entorno para la innovación⁶. Además, las ciudades unen o ponen en contacto redes sociales. Estas funciones económicas tienen distintos efectos sobre el territorio: i) mayor porcentaje del excedente de la economía local, en comparación de un territorio rural profundo, sin ciudad; y ii) las ciudades son el sustrato que permite la emergencia de nuevos tipos de estructuras económicas, factor que según los estudios del programa, es un elemento clave en la consecución de crecimiento con inclusión social.

Sociales y demográficos:

Las ciudades son importantes espacios de concentración de pobres rurales, mientras que en los territorios rurales la pobreza extrema concentra de forma desproporcionada. El no manejar estos hechos, hace que se caiga en errores de focalización. Por eso, las ciudades pequeñas y medianas en los territorios rurales han resultado decisivas para reducir las necesidades básicas insatisfechas entre los pobres rurales. Nuestros resultados indican que las personas y hogares pobres de territorios rural-urbanos que cuentan con ciudad, acceden a más y mejores servicios públicos básicos (educación, salud, electricidad, telefonía y comunicaciones), que aquellos que viven en territorios rurales profundos. Todo ello sugiere que el costo de asegurar ciertos estándares mínimos de bienestar a los pobres, es menor en estos territorios rural-urbanos que en los territorios rurales profundos, lo que es consistente con la evidencia internacional (Kenny 2011).

Políticos y culturales:

el entorno rural, ello incentivaría a las élites a reducir los sesgos urbanos de la inversión pública. Nuestros resultados nos llevan a poner en duda esa idea inicial.

⁵ En O'Higgins, Chile, la participación de las mujeres en el mercado laboral en territorios rural-urbanos, es entre 50% y 60% mayor que en territorios rurales que carecen de una ciudad.

⁶ Este fenómeno está bien descrito en los estudios de caso de Santa Catarina y Jiquiriçá, en Brasil o en Tungurahua y Loja en Ecuador.

La presencia de actores no agrarios sumado a la existencia de ciudades en los territorios, permiten el surgimiento de nuevos grupos sociales y elites (Chaco Tarijeño, Bolivia; Santa Catarina, Brasil; territorio cafetalero de Loja, Ecuador; Tungurahua, Ecuador; Santo Tomás, Nicaragua) Estas nuevas élites que observamos en los territorios rural-urbanos (en comparación con los rurales profundos), son portadores de nuevos discursos y "programas" o agendas de desarrollo y permean a los actores agrarios. Por ejemplo, parecen ser claves en introducir conciencia ambiental, participación ciudadanía, o incluso liderar procesos de modernización agraria.

Estos nuevos grupos cumplen algunas funciones que pueden ser decisivas en las dinámicas territoriales: (a) incrementan el poder del territorio en sus interacciones con actores y procesos extra-territoriales; (b) son claves en vincular el territorio a procesos económicos, políticos, sociales y culturales más amplios, así como a grupos sociales extra-territoriales que hacen parte de dichos fenómenos; (c) atraen y/o son portadores de nuevas ideas sobre el desarrollo; (d) captan y re-invierten, muchas veces localmente, los excedentes de la actividad económica territorial, contribuyendo a veces a la diversificación de la estructura productiva, y/o a la innovación y modernización de las actividades pre-existentes; (e) amplían el capital humano del territorio

4. Inversión pública

La inversión pública tiene el potencial de ser fuerza transformadora de los territorios rurales. Los casos del Secano de O'Higgins en Chile (Modrego et al. 2012) y de Santo Tomás en Nicaragua (Gómez y Ravnborg 2012), son particularmente ilustrativos de situaciones en que inversiones públicas tanto en bienes públicos como privados, catalizan procesos de transformación productiva que cambian las dinámicas territoriales. La observación significativa es que no existe una relación siempre directa y positiva entre estas inversiones y cambios que conduzcan a crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental. Los efectos de este tipo de inversiones públicas están mediados por los marcos institucionales (formales e informales) que operan en el territorio y por el papel que jueguen diferentes coaliciones en atraer, regular y/o controlar el tipo, localización, y flujo de dichas inversiones. En su análisis sobre la ribera Norte del Humedal de Cerrón Grande, en El Salvador, Gómez y Cartagena (2012) analizan en detalle la influencia decisiva de las grandes inversiones en infraestructura sobre las dinámicas de ese territorio, en donde las decisiones, si bien ha alterado tanto el paisaje como las estructuras productivas territoriales, ha sido incapaz para catalizar un círculo virtuoso localizado de crecimiento, producto de la ausencia de coaliciones sociales.

En tanto Favareto et al. (2012a) analizan el caso de Cariri, en Paraíba, Brasil, el cual presenta una inversión pública de carácter social. Gracias al retiro de los antiguos subsidios que sostenían el cultivo de algodón y la ganadería extensiva se instaló un nuevo tipo de gasto público orientado a las mayorías pobres de la población, tanto a partir de programas de derechos universales (por ejemplo, pensiones) como de otros focalizados (por ejemplo, los programas de transferencias monetarias condicionadas y los de apoyo a la agricultura familiar). Sin embargo, las mayorías sociales hasta hoy no logran convertir estas nuevas inversiones en palancas para un desarrollo crecientemente autosostenido, y lo que sí observamos es una nueva dependencia.

Los territorios de Tarija, Bolivia, analizados por Hinojosa et al. (2012), también contrastan con Cariri. Aquí la inversión pública más relevante en el período estudiado es aquella proveniente o financiada por las rentas del gas. El destino de estos recursos ha sido el desarrollo de infraestructura vial e hídrica, habilitación urbana, electrificación rural, educación y salud. El destino de estas inversiones ha sido influido por el juego de las coaliciones sociales pre-existentes en estos territorios, las que se habían constituido desde mucho antes de la existencia de las rentas gasíferas, sobre la base como ya hemos dicho de una estructura productiva diversificada, si bien de base agraria. Es esta capacidad de los actores sociales del territorio de participar de la negociación del destino y uso de la renta gasífera -la

llamada "guerra del gas"- lo que hace la diferencia con casos como el de Cariri, donde los actores locales son entes mucho más pasivos o menos influyentes en la determinación del sentido, destino y uso de la inversión pública.

Lo que se desprende de estos casos es que no es correcta la idea tan recurrida de que los problemas de los territorios rezagados se deben, simplemente, a que han carecido de inversión pública. Por sí misma, la inversión pública puede tener efectos muy distintos en un territorio, incluyendo el de mitigar o eliminar trampas de pobreza al mismo tiempo que refuerzan trampas de desigualdad. También puede suceder que ciertos tipos de inversión pública resuelvan carencias significativas del territorio y disminuyan la brecha contra los promedios nacionales en determinados indicadores, como los de cobertura escolar o de servicios de salud, sin que ello altere los niveles de pobreza o se exprese en un mayor crecimiento. También es claro que la inversión pública tiene un gran potencial de ser una fuerza transformadora en un sentido de más crecimiento con más inclusión social y sustentabilidad ambiental. Hay aquí problemas de coordinación de inversiones entre entidades sectoriales de gobierno, las que rara vez dialogan entre sí y que toman sus decisiones con completa independencia una de otra y también ajenas a los impactos territorialmente diferenciados de sus iniciativas. Otros factores son el papel que juegan los actores sociales del territorio en las decisiones sobre en qué invertir, cuando invertir y cómo invertir; este no es solo un problema de que los decisores nacionales o incluso en las capitales regionales no consideren mecanismos de participación ciudadana, sino también con la capacidad relativa de distintos actores sociales para tener una visión y propuesta de las inversiones necesarias, y, especialmente, poder para ser tomado en cuenta.

5. Actores, coaliciones, agencia

Definimos coalición social como un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo (Fernández y Hernández, 2012). Esta definición permite diferenciar a las coaliciones de otras formas de acción colectiva como los grupos de interés (con intereses más específicos) o los movimientos sociales (con menor diversidad de actores). En concreto, desde un punto de vista analítico, existen cuatro elementos necesarios para distinguir una coalición de otras formas de acción colectiva:

Coalición social como concepto operativo:

La coalición deben considerar los siguientes elementos: i) diversidad de actores que logren el respaldo suficiente para lograr los objetivos que se propone, por lo que requiere del apoyo de otros actores; ii) objetivos convergentes entre sus integrantes, y aunque no quiere decir que deba existir una total coincidencia entre los socios de la coalición, sí debe haber objetivos o manifiestos explícitos; iii) Enfoque de mediano y largo plazo; iv) disponibilidad de recursos diversificados, ya que la variedad de éstos inciden en el tipo de acción que cada coalición puede desarrollar en cada contexto; v) creencias, ideas, normas y valores compartidos entre sus integrantes, que remiten a la situación que quieren mantener o modificar; y vi) capacidad de acción articulada, ya que éstas se definen como tales en tanto tienen un marco de acción definido y apuntan a producir cambios en las dinámicas sociales.

La coalición territorial transformadora como “tipo ideal”:

Si estas son características genéricas de todas las coaliciones, la pregunta es cuales son las características de aquellas coaliciones que transforman territorios hacía una trayectoria de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad: lo que podemos denominar “una coalición territorial transformadora”. Para eso deben tener los siguientes atributos: i) Agentes interesados en el logro de

alguno de los objetivos del círculo virtuoso se unen para lograrlo; ii) Poder y recursos (tangibles e intangibles) para realizar su objetivo; y iii) Capacidad para generar y difundir un discurso sobre el territorio y legitimarlo.

Las coaliciones territoriales transformadoras en la práctica:

Las coaliciones pueden impulsar procesos de crecimiento, impulsar mecanismos redistributivos o bien concentrarse en mejorar la inclusión social y/o la capacidad de agencia de los actores territoriales. Pero los casos en que estos objetivos se consiguen al mismo tiempo son muy limitados. En este sentido podemos encontrar tres tipos de coaliciones: (i) coaliciones que apuestan por el crecimiento económico como objetivo principal (p. ej. en Chiloé y Ostúa-Guija), (ii) coaliciones que buscan la inclusión como objetivo principal (p. ej. en Cerrón Grande y Jiquiriçá), (iii) coaliciones que impulsan dinámicas que conjugan ambos objetivos (p. ej. en Tungurahua y el Valle Sur-Ocongate).

Los casos analizados muestran coaliciones relativamente exitosas (o sea, logran sus objetivos), pero con limitaciones que muchas veces derivan de las dificultades para enfrentar los cambios de coyuntura que ocurren a nivel macro (tendencias económicas y de consumo, cambios en los equilibrios políticos nacionales, etc). Las coaliciones son una herramienta (a veces inconsciente) de los habitantes de los territorios para negociar estos cambios, pero el éxito no siempre acompaña a los empeños. Incluso cuando existe un consenso amplio dentro del territorio, es difícil escapar de los contextos económicos y políticos. De ahí que, a la hora de planificar intervenciones en favor de un desarrollo territorial que supere los dilemas crecimiento-equidad, deba hacerse a una escala mayor. Esto supone que quizás debamos pensar la idea de territorio respecto de las relaciones sociales y económicas de sus habitantes.

II. CONCLUSIONES

La historia de los territorios pesa mucho en América Latina y para la mayoría pesa en contra de dinámicas de desarrollo. Esta historia se manifiesta en las estructuras sociales de los territorios, ideas, normas y valores que están profundamente arraigados (*embedded*) y que los actores dan por sentadas en sus decisiones y acciones cotidianas.

El cambio endógeno a los territorios es casi siempre insuficiente. Los territorios no tienen sentido (es decir, no se pueden entender), ni pasado ni futuro, sino en su relación con sistemas mayores de los que hacen parte. Las grandes tendencias económicas, políticas, culturales, ambientales, intensificadas por la globalización, reducen la autonomía de lo territorial. Las sociedades en los territorios tienen pocas opciones, sin embargo mantienen un espacio de influencia en sus cursos de desarrollo y los territorios no son meras veletas.

Sí hay un número apreciable de territorios latinoamericanos que muestran dinámicas positivas y alentadoras en términos de mejorar su capacidad de crecer con inclusión social y sustentabilidad ambiental. No se trata necesariamente de lugares con una economía pujante y sin pobreza, desigualdad ni exclusión social. Por el contrario, muchos de los territorios donde hemos constatado cambios positivos en estos temas son aún muy pobres, con economías débiles, con muchas desigualdades y problemas ambientales, y tal vez eso hace más interesante que estén siendo capaces de mejorar. No son territorios que hayan superado la pobreza y la exclusión, pero sí son lugares donde hay desarrollo.

De todo esto, podemos decir que sin desarrollo territorial, difícilmente pueden haber cambios perdurables, y que el juego de las estructuras, las instituciones y las formas de agencia dentro de cada territorio, tendrá un efecto importante y decisivo en el resultado particular de políticas públicas que se suponen (equivocadamente) espacialmente neutras.

REFERENCIAS

- Berdegú, J. Jara, E. Modrego, F. Sanclemente, X. y Schejtman, A. (2010). “Ciudades Rurales de Chile”. Documento de Trabajo N° 61. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile.
- Da Veiga, José Eli. (2002). *Cidades Imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*. Ed. Autores Associados, Sao Paulo.
- De Ferranti D., G. E.Perry, William Foster, Daniel Lederman, y Alberto Valdés. (2005). *Beyond The City. The Rural Contribution to Development*. World Bank Latin American and Caribbean Studies, The World Bank, Washington, D.C.
- Favareto, A., Abramovay, R., D’Oliveira, M., Diniz, J. (2012a). “Desarrollo territorial en una región del Noreste Semiárido brasileño – Más allá de las transferencias de ingresos”. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegú y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo.
- Fernández, M. Ignacia y Hernández, Raúl (editores). 2012. *Coaliciones Sociales y Desarrollo Territorial*. Lima: Publicaciones IEP.
- Fligstein, Neil. (2001). *The Architecture of Markets*. Princeton y Oxford: Princeton University Press
- Gómez, Ligia, Munk Ravnborg, H., Castillo, E. (2011). “Gobernanza en el uso y acceso a los recursos naturales en la dinámica territorial del Macizo de Peñas Blancas - Nicaragua”. Documento de Trabajo N° 12 82. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp, Santiago, Chile: Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.
- Gómez, Ileana y Rafael Cartagena. (2012). “Dinámicas socioambientales y productivas en la zona norte de El Salvador: La ribera norte del Humedal Cerrón Grande”. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegú y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo.
- Gómez, Ligia y Helle Ravnborg. (2012). “La inversión lechera en Santo Tomás, Nicaragua: una gota que no se expande. En *De Yucatán a Chiloé Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegú y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo
- Hinojosa, Leonith, Chumacero, J., Cortez, G., Bebbington, A. et al. (2012). “Dinámicas territoriales y formación de territorios enmarcadas por la expansión de la industria del gas en Tarija, Bolivia”. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegú y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo
- Kenny, Charles, 2011. *Getting Better. Why Global Development is Succeeding*. Basic Books. New York.
- Modrego, F., Ramírez, E., Yáñez, R., Acuña, D., Ramírez, M., Jara, E. (2012). “Fronteras de la transformación agroindustrial en el secano interior de la región de O’Higgins”. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegú y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo.
- Larrea, C., Landín, R., Larrea, A. I., Wrborich, W. y., Fraga, R. (2012). “Mapas de pobreza, consumo per cápita y desigualdad social en Ecuador: 1995-2006”. En *Los Dilemas Territoriales del Desarrollo en América Latina*, editado por Félix Modrego y Julio A. Berdegú. México: Fondo de Cultura Económica.

Ospina, Pablo, Alvarado, M., Brborich, W., Camacho, G., Carrión, D., Chiriboga, M., Fraga, R., Hollenstein, P., Landín, R., Larrea, A., Larrea, C., Maldonado, P., Matuk, S., Santillana, A., Torres, A. (2012a). “Tungurahua rural, Ecuador: el territorio de senderos que se bifurcan”. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo.

_____ (2012b). “Café y maíz en Loja, Ecuador. ¿Un crecimiento sustentable o pasajero?” En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo.

Ospina, Pablo (coordinador). (2011). *El Territorio de Senderos que se Bifurcan*. Tungurahua: Economía, Sociedad y Desarrollo. Quito: Universidad Andina Simón Bolívar, Corporación Editora Nacional.

Ostrom, Elinor. (2005). *Understanding institutional diversity*. Princeton, NJ: Princeton University Press.

Ramírez, E., Modrego, F., Yáñez, R., Mace, J. (2012). “Dinámicas territoriales en Chiloé, Chile: del crecimiento económico al desarrollo sostenible”. En *De Yucatán a Chiloé. Dinámicas territoriales en América Latina* editado por Julio A. Berdegué y Félix Modrego. Buenos Aires: editorial Teseo.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division. 2012. *World Urbanization Prospects, the 2011 Revision*. Consultado en <http://esa.un.org/unpd/wup/index.htm>