

Desarrollo territorial rural

Alexander Schejtman y Julio Berdegué

La incidencia de la pobreza rural en América Latina y el Caribe se ha mantenido constante desde hace tres décadas y hoy en día hay más indigentes rurales que hace 20 años. No se puede discutir la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace tres o cuatro décadas. Cada vez somos más quienes pensamos que si queremos que los resultados sean diferentes en el futuro, debemos evitar seguir haciendo más de lo mismo. En la búsqueda de nuevos enfoques, ha cobrado fuerza en la región el debate sobre el “enfoque territorial del desarrollo rural”. A pesar del interés, las nuevas intuiciones aún no se han desarrollado al punto de adquirir el estatus de una nueva teoría para la acción, debido a tres factores: a) insuficiente integración de los avances teóricos disciplinarios; b) insuficiente evidencia sobre la eficacia de los nuevos enfoques, debido a que las experiencias son aún pocas y recientes; c) los organismos internacionales y los gobiernos aún no terminan de dar el paso de la visión a la acción.

Este capítulo aporta elementos que puedan constituir un “mapa de ruta” operativo, que ayude a clarificar el actual debate sobre el enfoque de desarrollo territorial rural. Definimos este enfoque como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y concertación de los actores locales entre sí y entre ellos con agentes externos relevantes, así como de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

Se repasan brevemente los cambios ocurridos en las sociedades rurales de la región en los últimos 20 años, así como las limitaciones crecientes de los enfoques convencionales de desarrollo rural, para dar cuenta de la nueva realidad. Concluimos que existe una fuerte convergencia en torno a los conceptos básicos que pueden ser el sustrato de un enfoque territorial del desarrollo rural: terminar

Alexander Schejtman (aschejtman@rimisp.cl) y Julio Berdegué (jberdegue@rimisp.cl) son investigador principal y presidente (respectivamente) de la Red de Investigación RIMISP. Una visión preliminar de este trabajo fue elaborada para la División de América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y el Departamento de Desarrollo Sostenible del Banco Interamericano de Desarrollo, la cual fue presentada en el taller de desarrollo rural organizado en la Asamblea Anual de Gobernadores del BID realizada en Milán en marzo 2003. Se agradecen los comentarios de Alain de Janvry, Ruben Echeverría, José María Sumpsi, Alvaro Ramos, Miguel Rosseto, Paulino Platas, Raquel Peña Montenegro, Antonio Pérez, Paola Agostini, Pablo Glikman, Dino Francescutti y Paul Winters.

con la identidad rural = agropecuario; importancia de los vínculos con mercados dinámicos; innovación tecnológica; exigencias de reformas institucionales; descentralización y gobierno local; importancia de la concertación social, intersectorial y público-privada, etc.

Como resultado de la revisión de los aportes relativos de desarrollo económico y espacio, clusters, nuevos distritos industriales y desarrollo económico local, se extraen los siguientes elementos:

- *La competitividad determinada por la amplia difusión del progreso técnico y del conocimiento, es una condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas.*
- *La innovación tecnológica que eleva la productividad del trabajo es una determinante crítica del mejoramiento de los ingresos de la población pobre rural.*
- *La competitividad es un fenómeno sistémico, es decir no es un atributo de empresas o unidades de producción individuales o aisladas, sino que se funda y depende de las características de los entornos en que están insertas.*
- *La demanda externa al territorio es el motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto es esencial para los incrementos de la productividad y del ingreso.*
- *Los vínculos urbano-rurales son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas al interior del territorio.*
- *El desarrollo institucional tiene una importancia decisiva para el desarrollo territorial.*
- *El territorio no es un espacio físico “objetivamente existente”, sino una construcción social, es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados.*

Asimismo, se realiza una revisión crítica de la experiencia de la región con los procesos de descentralización, participación y ciudadanía, en particular en el sector rural. Concluimos que la descentralización es una condición necesaria para el desarrollo territorial rural, pero también destacamos algunos aspectos que influyen sobre el papel potencial de los gobiernos locales en el desarrollo local: a) el hecho de que la descentralización paradójicamente requiere un poder central fuerte y una relación activa entre las instancias nacionales, provinciales y locales (checks and balances) por lo que las fórmulas que concentran un poder excesivo en un solo nivel, pecan de simplistas; b) los gobiernos locales (municipales), especialmente en zonas pobres, carecen de capacidades suficientes para hacerse cargo de las exigencias de la transformación productiva y por ello es indispensable pensar en el papel de organismos supra o multimunicipales (asociaciones, redes, corporaciones público-privadas) en el desarrollo territorial rural; y c) en buena parte de América Latina, las carencias en materia de “ciudadanía” que afectan a los pobres, los indígenas, las mujeres, y otros grupos vulnerables, afectan y limitan profundamente el sentido de los procesos de descentralización.

A partir de los antecedentes hasta aquí analizados, el documento plantea ocho criterios para el diseño e implementación de programas de desarrollo territorial rural:

Criterio 1: La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de desarrollo territorial rural. Se condicionan mutuamente y ambas son necesarias para que se logren reducciones significativas y sustentables de la pobreza rural.

Criterio 2: Los programas de desarrollo territorial rural deben operar con un concepto ampliado de lo rural, que debe necesariamente incluir los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales.

Criterio 3: Para los programas de desarrollo territorial rural, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. El territorio en cada proceso de desarrollo rural es una construcción social, y no un espacio “objetivamente existente” en virtud de variables físicas o económicas.

Criterio 4: Los programas de desarrollo territorial rural deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios, para lo cual se plantea una tipología en base a los dos elementos del desarrollo territorial rural: transformación productiva y desarrollo institucional. Los cuatro tipos resultantes son:

Territorios Tipo I: Aquellos que han avanzado en su transformación productiva y han logrado un desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social.

Territorios Tipo II: Aquellos en que si bien existen procesos significativos de crecimiento económico, éstos tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres.

Territorios Tipo III: Aquellos que se caracterizan por una institucionalidad robusta, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural.

Territorios Tipo IV: Aquellos en franco proceso de desestructuración social y económica.

Criterio 5: Los programas de desarrollo territorial rural deben convocar a la diversidad de agentes del territorio. Los sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otros determinantes del desarrollo a la que los pobres solo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales. Por ende, la construcción de estos puentes y el relacionamiento con estos otros actores, es decir, la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del desarrollo territorial rural.

Criterio 6: Los programas de desarrollo territorial rural deben considerar las combinaciones de tres posibles rutas de salida de la pobreza: agricultura, empleo rural no agrícola y migración (asumiendo que la opción de redes de protección social operan con una lógica transversal y no de desarrollo territorial rural).

Criterio 7: Los programas de desarrollo territorial rural requieren una compleja arquitectura institucional, que contenga cinco elementos: las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; la coordinación y la existencia de controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno; las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de

emprender las tareas de la transformación productiva; las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil; los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el desarrollo territorial rural.

Criterio 8: Los programas de desarrollo territorial rural deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

Finalmente, se propone que:

- *a partir de las definiciones que ya han adoptado los organismos internacionales, se materialicen en el terreno, en los próximos dos o tres años, un número importante de proyectos diseñados con este enfoque.*
- *los gobiernos y las ONG que ya tienen en marcha una gama variada de proyectos rurales dispersos, que con algún grado de esfuerzo, podrían ajustarse para que se aproximen, aunque sea parcialmente, a algunas de las condiciones del desarrollo territorial rural.*
- *se realice una mayor investigación para sistematizar y analizar comparativamente una gran cantidad de experiencias parciales que están teniendo lugar en la región, susceptibles de arrojar buenas prácticas y lecciones que podrían ser incorporadas en el diseño y en la implementación de programas de desarrollo territorial rural de mayor envergadura.*

Introducción

La pobreza afecta directamente a cuatro de cada diez latinoamericanos (CEPAL, 2002). Dependiendo del país, entre una quinta parte y hasta un 86% de la población rural es pobre (Valdés y Wiens, 1996). La incidencia de la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace tres décadas (De Janvry y Sadoulet, 2002), en tanto que hoy en día hay más indigentes rurales que hace 20 años (Berdegú, 1998).

Aunque muchas de las causas de la pobreza rural tienen su origen fuera del sector, existe consenso sobre la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace por lo menos tres o cuatro décadas. Cada vez somos más quienes pensamos que si queremos que los resultados sean diferentes en el futuro, debemos evitar seguir haciendo más de lo mismo. En la búsqueda de nuevas respuestas, en los últimos cuatro o cinco años ha cobrado fuerza en nuestra región el debate sobre el denominado “enfoque territorial del desarrollo rural”. Numerosas iniciativas prácticas y teóricas, públicas y privadas, nacionales e internacionales se declaran parte de este nuevo enfoque.¹

Pero a pesar del interés, las nuevas intuiciones aún no se han desarrollado al punto de adquirir el estatus de una nueva teoría para la acción. Ello se debe a tres factores: a) los avances teóricos, en especial en lo que se refiere a lo rural, aún discurren principalmente por los cauces disciplinarios, con escasos esfuerzos de integración; b) las iniciativas prácticas de desarrollo rural y eliminación de la pobreza que recogen aunque sea parcialmente este enfoque territorial, todavía son pocas y recientes y, por lo tanto, la evidencia sobre la eficacia del nuevo enfoque es aún insuficiente; c) aunque muchos organismos internacionales y nacionales responsables del desarrollo rural y de la eliminación de la pobre-

¹ Como ejemplo de este interés creciente, se puede mencionar que en el concurso 2002 de proyectos de desarrollo territorial rural del Fondo Mink'a de Chorlaví, se recibieron 189 propuestas.

za se han declarado a favor de este enfoque territorial, todavía no han sido suficientemente capaces de completar el tránsito de la visión a la acción.

Este trabajo busca aportar a este proceso en curso de construir un enfoque territorial para el desarrollo rural. El objetivo del documento es aportar elementos que puedan constituir un “mapa de ruta” operativo, que ayude a clarificar el actual debate sobre la nueva ruralidad, y, particularmente, a que la pobreza rural y su superación se coloquen sólidamente en el centro de las preocupaciones públicas y sociales. Ello es imperativo en un momento en que lo rural recibe una mayor atención política de parte de los gobiernos y de las agencias internacionales.² Para que esta mayor apertura política se materialice, es necesario que se encuentre con una propuesta coherente y convincente, centrada en la inversión en activos para la promoción del crecimiento, que sea alternativa a la de la simple repetición de los esquemas convencionales, o a aquellas que privilegian las transferencias directas a los pobres vía fondos sociales.

Adicionalmente, la clarificación de un enfoque territorial del desarrollo rural, ofrece la oportunidad de conectar los temas de la pobreza rural con otros elementos del debate y de la acción pública contemporáneos, como son, por citar algunos, los del desarrollo económico local, competitividad, descentralización, modernización del Estado, pequeña y mediana empresa, y medio ambiente.

Definimos el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos con los agentes externos relevantes, así como de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios.

Existen dos causas básicas que explican el interés creciente por un enfoque territorial para el desarrollo rural: a) el reconocimiento de los nuevos rasgos y tendencias de nuestras sociedades rurales (la así llamada nueva ruralidad), ante los cuales el viejo instrumental teórico y metodológico se muestra crecientemente impotente y; b) la constatación de que los enfoques o estrategias convencionales de desarrollo rural y eliminación de la pobreza que se pusieron en juego en la región desde fines de los años sesenta, no rindieron los frutos esperados.

Los nuevos rasgos y condicionantes de las sociedades rurales latinoamericanas

Lo rural en América Latina y el Caribe cada vez se parece menos a las imágenes convencionales. Las transformaciones afectan a todas las dimensiones de la vida rural: la economía, la política, la cultura, y las relaciones sociales.

- Se ha acelerado la inserción de las economías rurales en el proceso de globalización, con todas las implicaciones que ello tiene sobre los grados de autonomía de las políticas nacionales. Independientemente de que se considere o no a la globalización como un fenómeno nuevo, lo que resulta innegable es que su versión contemporánea muestra diferencias cualitativas con fenómenos de épocas pasadas pues, a decir de Castells (1999) “se

² Solo el Banco Interamericano de Desarrollo tiene en la actualidad un portafolio de proyectos rurales en preparación para los próximos 2 años, mayor a US\$ 1 mil millones.

trata de una economía capaz de trabajar como una unidad en tiempo real y a escala planetaria”. El comercio internacional y los mercados de capital están articulados globalmente operando las 24 horas del día y a cualquier distancia; las herramientas que lo hacen posible surgen de las tecnologías de información y comunicación. Emergen o consolidan su influencia nuevos actores supranacionales: organismos como la Organización Mundial del Comercio y las empresas transnacionales, con formas nuevas de organización de la producción y de coordinación. La capacidad de los gobiernos nacionales para orientar su propia economía se ve limitada por factores que escapan a su control, incluso en circunstancias de un manejo adecuado de las variables macroeconómicas. Paradójicamente, este debilitamiento apunta a la necesidad de fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos subnacionales.³

- Se diluyen las fronteras y las distinciones entre los mercados locales, regionales, nacionales y globales de alimentos. Este es un proceso provocado por transformaciones radicales y posiblemente irreversibles en las cadenas agroalimentarias, donde la agroindustria y, sobre todo, un pequeño grupo de gigantescas cadenas multinacionales de supermercados, pasan a tener un papel dominante que les permite imponer normas, estándares y prácticas de abastecimiento, que obligan a los demás agentes a adoptar cambios tecnológicos, organizacionales y de gestión, que a su vez requieren de fuertes inversiones y de economías de escala (Reardon y Berdegué, 2002).
- Derivado de lo anterior, la capacidad de competir globalmente pasa a ser una condición indispensable para la viabilidad de las economías rurales. Desaparecen o se debilitan grandes sistemas agrarios que no logran adquirir la capacidad de competir cuando se abren las fronteras comerciales. Al mismo tiempo y debido a los mismos determinantes, aparecen los llamados productos no tradicionales, por lo general orientados a nichos en los mercados de los países desarrollados. Sin negar los elementos positivos de esta dinámica, ella ha acentuado el carácter excluyente y polarizador del proceso de modernización agraria de la región, que ya se manifestaba desde la formación de la hacienda y las plantaciones (Fajnzylber y Schejtman 1995). La apertura tiende a acelerar estas características del desarrollo agrario, al exponer a los productores a una mayor competencia de las grandes potencias, frente a estados con menores recursos y márgenes de maniobra para proteger a los más débiles. Se desatan tensiones sociales porque las regiones favorecidas por lo general no son las mismas que las afectadas negativamente, y porque los gobiernos han sido incapaces de organizar la transición de tal forma de maximizar los beneficios y contrarrestar los costos.
- Se desdibuja la identidad entre lo sectorial agropecuario y lo rural. Casi la mitad del ingreso de los hogares rurales de la región, provienen de actividades no agrícolas. En muchos países, un porcentaje creciente de los empleados en la agricultura tiene residencia urbana. El desarrollo de la agricultura es inseparable de la calidad de sus vínculos con los servicios y la industria. Muchos de los empleos rurales no agrícolas no guardan ninguna relación significativa con la actividad agropecuaria, sino que crecen estimulados por nuevas demandas de los consumidores urbanos por servicios de nuevo tipo (Reardon y Berdegué, 2001).

³ Más de un trillón de dólares es decir más de un millón de millones circulan cada día en los mercados monetarios globales; “se trata de una cantidad tal que colocados los billetes de US\$100 uno sobre otro, su altura superaría más de 20 veces el monte Everest” (Giddens 1999). Las crisis en México (1994), Tailandia, Indonesia y Corea (1997-98) y las actuales de Argentina y Uruguay son testimonio de lo que una estampida del “rebaño electrónico” (Blustein 2001) puede producir.

- La globalización y los procesos de privatización desnudan las imperfecciones de los mercados financieros, de tecnología, información, trabajo y tierra. Ello, en momentos en que la existencia y el adecuado funcionamiento de estos mercados es una condición *insustituible* para que los agentes económicos rurales se puedan ajustar favorablemente a las nuevas reglas del juego. El surgimiento de nuevos instrumentos públicos —como los estímulos al riego y a la forestación, los pagos directos a los productores, las desgravaciones progresivas de productos básicos sensibles, los fondos de tierra, entre otros— independientemente de sus virtudes, no parecen suficientes para abordar la magnitud y complejidad de las demandas en materia de reducción de la pobreza rural y de generar capacidad competitiva entre los productores con recursos cuyo potencial está subutilizado. La incertidumbre hace presa de miles de productores y empresarios, en especial los pequeños y medianos, que se preguntan cómo innovar y cómo reconvertirse cuando no tienen un acceso adecuado a la información, a la tecnología, a servicios de gestión empresarial, a la tierra, al agua, al financiamiento. Para ellos, se acabó la promesa del Consenso de Washington de que los costos de la liberalización valdrían la pena.
- Las fallas no afectan solo a los mercados. Los cambios también han minado la efectividad de las antiguas instituciones⁴ y otras nuevas aún no terminan de nacer y consolidarse. ¿Cómo organizar el cambio en este ambiente de vacíos y debilidades institucionales?
- En casi todos los países se extiende y se profundiza la democracia. Los procesos de descentralización tienden a ser más la norma que la excepción y, por ello, los gobiernos locales comienzan a ser actores protagónicos del desarrollo rural. Ello abre nuevos espacios a la participación y a la movilización social, lo que estimula la multiplicación de nuevos actores del sector privado, social y del denominado “tercer sector”. Pero los cambios políticos también dejan en evidencia las fallas de gobierno o, más precisamente, de gobernanza (*governance*).
- Las culturas rurales también se transforman a pasos agigantados. Para comenzar, América Latina es ya una región predominantemente urbana y esta realidad impacta con enorme fuerza en la cultura rural. Por el mayor contacto con lo urbano, las expectativas y los patrones de vida cada día son más semejantes entre los habitantes rurales y los urbanos, especialmente entre los jóvenes. La incorporación masiva de las mujeres rurales al mundo del trabajo extra-parcelario modifica las relaciones intrafamiliares y los tradicionales roles de género. La radio y la televisión llegan con sus nuevos mensajes y pautas a todos los rincones del campo. Decenas de millones de latinoamericanos rurales han tenido la experiencia de vivir y de trabajar en Estados Unidos o en Europa, y muchos de ellos regresan a sus regiones de origen con nuevas músicas, nuevas vestimentas, nuevos hábitos de consumo y de recreación, nuevas conciencias de sus derechos ciudadanos, nuevas aptitudes y habilidades. La globalización es también cultural, para bien o para mal.
- La exigencia de sostenibilidad ambiental de las actividades rurales, ha dejado de ser una demanda de sectores minoritarios, y pasa a ser un atributo de calidad impuesto tanto por los consumidores internacionales como por la creciente conciencia de los latinoamericanos en

⁴ En el sentido de North (1990), es decir, de las reglas, leyes, normas y códigos de conducta y convenciones, que dan forma a las interacciones en la sociedad y en la economía.

torno al medio ambiente. Ello genera nuevas restricciones que complican a muchos, pero a la vez abren nuevas oportunidades para miles de productores y habitantes rurales que son capaces de dar respuesta a estas nuevas exigencias.

En este mar de cambios, la pobreza rural es la gran constante: el número de pobres rurales en América Latina no se ha reducido en las últimas tres décadas. Por sí solo, este hecho podría ser suficiente, al menos a los ojos de muchos de nosotros, para discutir los méritos y el sentido último de las transformaciones. Pero todos estaremos de acuerdo en que la sostenibilidad de la pobreza rural latinoamericana, nos indica que si queremos que los resultados sean diferentes dentro de treinta años más, debemos comenzar por hacer las cosas de una forma distinta.

Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo rural

¿Qué duda cabe de que los viejos enfoques del desarrollo rural son cada vez más irrelevantes frente a la magnitud de estos cambios en las sociedades rurales? Sus falencias son conocidas:⁵

- Hacen caso omiso del alto grado de heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales, al mundo de la pobreza, de la pequeña agricultura y de la pequeña empresa rural no agrícola, y por lo tanto, a la necesidad de políticas diferenciadas, que sólo recientemente y de manera muy parcial, han empezado a ser adoptadas de manera explícita por algunos países de la región.
- Desconocen el carácter multidimensional de la pobreza rural y tienden a enfrentarla con respuestas unívocas que no logran dar cuenta de la complejidad del fenómeno, sus causas y sus manifestaciones.
- Están centrados en la actividad agrícola, no incorporando el carácter multi-activo de las unidades familiares rurales, a pesar de la importancia que ha alcanzado el trabajo rural no agrícola, especialmente en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado laboral.
- No intervienen en corregir las fallas o ausencias de mercado frecuentes en el mundo rural, que afectan en particular a los pequeños y medianos productores y empresarios y a los pobres, contentándose con suplir o mitigar algunas de ellas con los recursos de los proyectos de desarrollo, sólo para verlas reaparecer al término de los mismos.
- Desvinculan con frecuencia las acciones orientadas a la transformación productiva, de aquellas que apuntan a la reforma de las instituciones rurales. Además, la dimensión institucional muchas veces queda reducida a los aspectos relativos a la organización y funciones del sector público e incluso de los ministerios de agricultura y de las agencias de desarrollo rural.
- Por lo general fallan en articular las políticas y acciones específicas de desarrollo rural, de aquellas de carácter “macro”, con lo que la viabilidad y sustentabilidad de las primeras quedan seriamente cuestionadas.

⁵ Para un análisis más detallado del tema, se puede recurrir, entre otros trabajos, al de Chiriboga (2002) en que analiza las lecciones aprendidas de varios años de políticas de desarrollo rural en la región.

- Tienen serias dificultades para asumir el hecho de que crecientemente son el mercado y los agentes de mercado quienes tienen el peso decisivo en la determinación de las tendencias, oportunidades y restricciones que enfrentan los pobres rurales. Por ello, reducen innecesariamente su ámbito de competencia a lo que está directamente al alcance del sector público y de sus agentes.
- No consideran, salvo excepciones, la posibilidad de inducir a la agroindustria, a los servicios, a las empresas medianas y grandes, incluso aquellas localizadas en el sector urbano, a asumir el papel de difusoras de tecnología hacia determinados segmentos de la pequeña y mediana empresa rural (Schejtman 1998; Dirven 1998).
- Carecen de capacidad para adecuar las propuestas estratégicas o las políticas gestadas centralmente, a las potencialidades y restricciones específicas que presenta cada localidad o, a la inversa, no incorporan desde el inicio consideraciones de replicabilidad y amplificación (*ups-caling*) de las experiencias exitosas.
- En un sentido más amplio, no consideran los efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener, tanto en la transformación productiva de la actividad rural, como en las condiciones de vida y de trabajo de la población, en particular los pobres.⁶

La insatisfacción con los enfoques tradicionales ha dado lugar a una serie de formulaciones estratégicas para reenfocar el desarrollo rural y el combate a la pobreza, las que en general avanzan hacia una propuesta de enfoque territorial.

Antecedentes del enfoque territorial

En esta sección revisaremos algunas contribuciones teóricas que refuerzan la idea de que el desarrollo rural territorial pueda ir más allá de una “intuición fundada” para constituir un instrumento para el diseño de políticas, programas o proyectos orientados a la superación de la pobreza rural.

La introducción de las consideraciones sobre espacio o territorio en la literatura económica ha recibido un nuevo impulso en la última década,⁷ en torno a la tarea de dilucidar los factores que explican o determinan tanto los procesos de concentración de actividades productivas y de servicios en determinados espacios (ciudades), como los que conducen a que determinadas localizaciones exhiban un mayor dinamismo y capacidad competitiva que otras.

Los desarrollos teóricos sobre localización de las actividades económicas en el espacio han caminado por dos canales paralelos, con sólo algunos intentos tardíos de integración: una primera corriente es la que se deriva de la tradición alemana de la primera mitad del siglo pasado y aun antes, con von Thunen (1780-1850), Weber (1868-1958)⁸ Christaller (1933), Lösh (1940) y los intentos de integración de Isard (1956) “en un modelo competitivo de equilibrio general” (Krugman, 1995). Esta co-

⁶ Las estrategias del llamado desarrollo rural integral, se han circunscrito a la actividad de los pequeños productores como trabajadores agrícolas y sólo a los vínculos que, en cuanto tales, tienen con su entorno. En los trabajos sobre “estrategias de sobrevivencia”, aunque se incorpora lo urbano en el análisis de las opciones de empleo e ingreso, el examen de las potencialidades de la referida articulación queda reducido a ese ámbito.

⁷ Krugman (1995) destacaba que el tema de la localización de la actividad económica en el espacio ha estado casi completamente ausente del corpus de la teoría económica.

⁸ Citados por Butler (1986) y Krugman (1995).

riente culmina con la escuela de la ciencia regional en los sesenta y setenta (Scott, 1998). En América Latina esta escuela ha tenido más influencia en el ámbito de la geografía y en los primeros trabajos sobre planificación regional, que en la reciente literatura de desarrollo local.

La segunda corriente corresponde a la que se deriva de Marshall (1930), en particular de sus referencias a los factores que inciden en los procesos de aglomeración industrial, los que darían origen a la extensa literatura sobre gestación y desarrollo de *clusters*, industrialización flexible, nuevos distritos industriales (NDI), regiones de aprendizaje (*learning regions*) y entornos competitivos (*milieu*). Es esta corriente y sus derivados, junto con las contribuciones de la Nueva Economía Institucional, la que mayor influencia ha tenido en la reflexión latinoamericana sobre desarrollo económico local, por lo que conviene explorar sus contenidos aunque sea de modo muy esquemático.

En sus Principios de economía, Marshall (1930) acuñando el concepto de distritos industriales (aplicados a Lancashire y Sheffield), destacaba que la aglomeración de empresas en un espacio determinado generaba ciertas “economías externas localizadas”, que contribuían a reducir los costos de producción, como resultado de la presencia de: a) un conjunto de trabajadores calificados; b) un acceso fácil a insumos y servicios especializados y; c) la diseminación de nuevo conocimiento, dada la existencia de “una atmósfera industrial, verdadero entramado de costumbres y sensibilidades útiles” (Scott, 1998). Krugman (1995) destaca como fuerzas centrípetas las economías de escala, los costos de transporte y las economías externas (à la Marshall), que se expresan en la presencia de una reserva de habilidades (*skills*), de servicios e institutos especializados que generan encadenamientos vía mercados (à la Hirshman) y de flujos de conocimiento e información. Como fuerzas centrífugas, menciona la inmovilidad de factores (mano de obra, rentas de la tierra) y al surgimiento de deseconomías de escala.

Esta línea de reflexión, aplicada al ámbito de las pequeñas y medianas empresas, daría lugar a una serie de investigaciones sobre *clusters* y sobre nuevos distritos industriales a partir sobre todo del trabajo seminal de Piore y Sabel (1984), destinado a analizar las experiencias exitosas de este tipo de arreglos en Italia, Alemania, Japón y Estados Unidos. En relación con este último país, de particular relevancia resulta su análisis sobre las implicaciones en diversos ámbitos (productivos, tecnológicos, organizativos e institucionales) de los contrastes entre la producción en masa y la “especialización flexible”.⁹

Los clusters o complejos industriales

Porter, en su influyente trabajo sobre *La ventaja competitiva de las naciones* (1991), introduce dos conceptos: el de *clusters*¹⁰ y el del “carácter sistémico de la competitividad”, que constituirían el punto de partida de una vasta literatura sobre las condiciones de creación de tales ventajas competitivas. Partiendo de la explicación marshaliana de las aglomeraciones, introduce el concepto de “agrupamiento de sectores competitivos” que conforman el muy citado “diamante”¹¹ y que están vinculados mediante relaciones verticales: comprador / proveedor, u horizontales: clientes / tecnologías y/o ca-

⁹ Es decir, la existencia de flexibilidad tanto en el uso de la fuerza de trabajo como en la adaptación de las empresas a cambios en la demanda.

¹⁰ En los estudios en América Latina, los *clusters* son también llamados complejos, los que corresponden a lo que en Brasil se conocen como *arranjos*.

¹¹ Dicho “diamante” lo conforman cuatro componentes: las condiciones de los factores productivos; de la demanda interior; de los sectores de apoyo y de la competencia.

nales comunes, destacando el carácter sistémico de la relación entre los sectores que lo conforman y que llamará *clusters* en escritos posteriores.¹²

En su definición más simple (que contrasta con la de Porter pero que suele emplearse en la literatura), los *clusters* corresponden a la concentración espacial de firmas de un determinado sector, entendido en un sentido amplio (agrícolas, mineras, automotrices) o en un sentido restringido (vitivinícola, muebles, manzanas). Sin embargo, el interés por los *clusters* radica no tanto en la simple aglomeración de empresas de cierto tipo, sino en el potencial que encierra la presencia de componentes de la cadena de valor en el mismo ámbito territorial, es decir, cuando se incluyen tanto a las articulaciones hacia atrás con los proveedores de insumos y servicios, como hacia adelante con los usuarios del producto¹³ pues pueden generar oportunidades de lograr “eficiencia colectiva a través de economías externas, bajos costos de transacción y acción concertada” (Altenburg y Meyer-Stamer, 1999).

Bajo el rótulo de *clusters*, la literatura latinoamericana incluye una gama amplia y heterogénea de concentraciones de empresas de determinados rubros, en algunos casos, conjuntos con muy escasas articulaciones locales en los sentidos indicados mas arriba y reducidas, por lo tanto, a la simple presencia de muchas empresas de un mismo rubro. Altenburg y Meyer-Stamer (1999) distinguen para América Latina, tres tipos generales de *clusters*. El primer tipo son los *clusters* de sobrevivencia que definen como “constituidos por micro y pequeñas empresas, que producen bienes de consumo de baja calidad para mercados locales en actividades en que las barreras de entrada son muy bajas. Las unidades de este tipo de *cluster* exhiben por lo general, muchas de las características del sector informal con niveles de productividad y salarios mucho más bajos que los de empresas de tamaño mediano y grande”. El segundo es un conjunto de *clusters* constituidos por empresas medianas y grandes productoras de bienes de consumo masivo para el mercado interno, que surgieron en el período de sustitución de importaciones y que, como resultado de la apertura, se vieron en la necesidad de introducir cambios de diversa importancia para continuar en el mercado en algunos casos, y que por la vía de contratos o de terciarización de ciertas funciones, generan un conglomerado que muchas veces le da identidad a un territorio. El último tipo son los *clusters* centrados en torno a empresas transnacionales presentes en actividades de mayor complejidad tecnológica que, en muchos casos, no suelen establecer articulaciones significativas con empresas medianas y pequeñas.

A partir de este tipo de conceptualización, se ha desarrollado en la última década una multiplicidad de estudios de autores de la región: unos destinados a examinar las condiciones generales de surgimiento de *clusters* (Ramos, 1998; Cassiolato y Martins 1999) y otros al estudio de casos. Estos últimos muestran una gran diversidad, desde los centrados en una actividad como los complejos lácteos (Dirven, 2001, que incluye trabajos sobre Chile, Colombia, Uruguay, Argentina y México); los complejos de ecoturismo (Buitelaar 2001), que junto a reflexiones generales de política incluye casos en Chile, México, Brasil y Costa Rica; y *clusters* sobre agroindustrias específicas: manzanas en Brasil, vino en Chile, aceite en Argentina y palmito y aceite de palma en Ecuador. A ellos hay que agregar,

¹² “ Los clusters son concentraciones geográficas de compañías e instituciones en un campo particular” (Porter, 1998).

¹³ Los encadenamientos, en su versión original obedecían, según Hirshman (1961) “a las fuerzas generadoras de inversiones que se ponen en movimiento a través de las relaciones insumo producto cuando son inadecuadas o inexistentes las instalaciones productivas que aportan insumos a esa línea o utilizan sus productos; los enlaces hacia atrás conducen a nuevas inversiones en la instalaciones proveedoras de insumos y los enlaces hacia adelante conducen a nuevas inversiones en instalaciones usuarias del producto”. En una posterior revisión (1984), el autor agrega los encadenamientos fiscales (tributos destinados a cubrir las instalaciones faltantes) y define los hacia atrás como encadenamientos de producción y los otros como de consumo.

entre otros, los realizados por Schmitz (2000) sobre el calzado en Sinos, Brasil, por Meyer-Stamer (2001) sobre cerámicas en Santa Catarina, Brasil; de Visser (1999) sobre vestuario en La Victoria, Lima y el de Rabellotti (1999) sobre calzados en Guadalajara, México. En la mayoría de los casos se trata de *clusters* “truncos” por la ausencia de los componentes de medios de producción y de insumos de mayor sofisticación, característicos de los *clusters* de países desarrollados.¹⁴

Los nuevos distritos industriales

Cuando los *clusters* adquieren significativa competitividad internacional, estamos en presencia de lo que la literatura ha denominado nuevos distritos industriales¹⁵, siendo los casos más citados los de Silicon Valley en California, el oeste de Flandes en Bélgica, Ruta 128 cerca de Boston, Baden-Württemberg en Alemania, Jutlandia Oeste en Dinamarca y las regiones del Marche, Emilia-Romagna y Firuli-Venezia Giulia en Italia, como experiencias que ilustran procesos de desarrollo innovador a partir de empresas pequeñas y medianas.¹⁶

De las distintas experiencias, la que mayor interés y entusiasmo ha despertado en América Latina es sin duda la italiana, no sólo porque muy tempranamente fue rescatada como una experiencia de desarrollo competitivo a partir de aglomeraciones de pequeñas y medianas empresas, que contrastaba con el modelo “fordista”, de gran industria de producción en masa ubicado en grandes ciudades como Turín y Milán (Bagnasco, 1977), sino porque en la mayoría de los casos incorporó a pequeños productores agrícolas aprovechando las ventajas de costos y de flexibilidad laboral que dicha condición permitía, dando lugar a lo que se ha denominado como “industrialización difusa.”

Bagnasco (1998) destaca, por su parte, que los núcleos urbanos de distinto rango fueron los motores del proceso, al lograr interactuar con su *hinterland* agrícola caracterizado por una estructura social compuesta por familias campesinas autónomas (minifundistas, arrendatarios, aparceros), que a menudo vivían en una finca aislada en el campo. Este tipo de familias aportó a las empresas una fuerza de trabajo flexible, pues con el respaldo de su familia pudieron compensar los bajos salarios y los períodos de desocupación en las fases iniciales del desarrollo de este patrón de industrialización, ya que contaban con acceso a la vivienda y al autoconsumo, además de volver a participar de la producción agrícola para el mercado.¹⁷

El análisis de las experiencias mencionadas ha llevado a concluir que el potencial competitivo de un determinado territorio está fuertemente determinado por la existencia de una institucionalidad local que facilita la diseminación del conocimiento y de la innovación. Para definir un contexto con estas características, algunos autores han acuñado el término *milieu* o entorno con capacidad innovativa, que permite el aprendizaje colectivo a través de los vínculos en las cadenas proveedor/usuario, del intercambio informal de conocimiento vía el denominado “efecto cafetería”¹⁸, reduciendo la incertidumbre y los comportamientos oportunistas (Camagni, 1995). Para Maillat (1995) un *milieu* surge cuando la interacción entre los agentes económicos se desarrolla al calor de transacciones multilate-

¹⁴ Ver al respecto en Dirven (2001) el contraste entre el cluster lácteo de Holanda y el de Chile.

¹⁵ A pesar de que cierta literatura tiende a asimilar los conceptos de cluster con el de NDI, la distinción merece mantenerse pues hay elementos de estructura y dinámica que son propios de éstos últimos.

¹⁶ Baden-Württemberg, en rigor, escaparía al modelo por ser sede de Daimler-Benz (Hillhorst, 1998).

¹⁷ En rigor, hay una parte de la fuerza de trabajo familiar que no es “transferible” en el sentido que sólo puede crear valor en el seno de la unidad familiar y por lo tanto no tiene costo de oportunidad (Schejtman, 1980).

¹⁸ Se refiere a las relaciones de intercambio informales entre técnicos en espacios informales de la vida cotidiana, como las cafeterías de los pueblos o de las empresas.

rales generadoras de externalidades positivas, que inducen un proceso de aprendizaje de formas más eficientes de manejo conjunto de recursos. Este tipo de conocimiento es local-específico o tácito e “impregna,” por así decirlo, al territorio pues supone proximidad espacial e incluso cultura y normas compartidas¹⁹; se diferencia, por lo tanto, de conocimientos codificables o genéricos que pasan a ser accesibles, a algún costo, por otros agentes en otras localidades es decir, son ubicuos (Maskell, et al. 1998).

El tipo de proceso de desarrollo de conocimiento localizado que ha resultado viable en países de economías pequeñas y abiertas, corresponde a su capacidad de sostener avances en tecnologías medianas que no requieren de la “gran ciencia”, sino de un sistema nacional de innovación basado en un acoplamiento eficaz entre conocimientos prácticos y técnicas modernas tanto de producción, como de organización de la producción y la comercialización, que generan conocimiento local-específico o no codificable relacionado con el diseño de los productos, y con la capacidad de asegurar que los complejos procesos de producción funcionen de manera eficiente y no burocrática (Storper, 1998).²⁰

Otro mecanismo de difusión del conocimiento son las redes o conjunto de vínculos explícitos y selectivos con asociados preferentes, a partir de activos complementarios destinados a reducir la incertidumbre y los costos de transacción. A diferencia del *milieu*, el componente espacial está ausente pues las redes pueden incluir agentes fuera de la localidad, de la región o del país.

Las capacidades localizadas dependen de la presencia e interacción de: a) los activos institucionales²¹, b) la infraestructura dura y blanda, c) los recursos naturales y d) los conocimientos y habilidades de la población. Hay, por lo tanto, un componente tangible dado por los costos ya incurridos constituidos por las estructuras construidas (*sunk costs*), así como costos intangibles constituidos por los activos institucionales.

Los activos institucionales abarcan al conjunto de hábitos, prácticas, rutinas, costumbres, convenciones, reglas y reglamentos, vinculadas con el acceso a productos, servicios y recursos productivos. Son el resultado de una compleja interacción de elementos históricos (como las creencias y valores) y recientes (como los estándares industriales y las regulaciones). Su función en lo que a los procesos de producción e intercambio se refiere es la de reducir los costos de transacción²² que surgen cuando la

¹⁹ Porter (1991) mencionaba como mecanismos que facilitan el intercambio los siguientes: “Relaciones personales de los tiempos de estudiantes o del servicio militar; pertenencia a la comunidad científica o asociación de profesionales; vínculos comunitarios por proximidad geográfica; asociaciones comerciales que conforman *clusters*; normas de comportamiento como la creencia en la continuidad de las relaciones de largo plazo”.

²⁰ El nivel alto o bajo de la tecnologías se mide en función del porcentaje del valor de la producción que la industria correspondiente destina a investigación y desarrollo. Así, las industrias de nivel medio son las que destinan entre un 1 y un 2% a dicho propósito y las de nivel bajo las que destinan menos del 1%. Es interesante destacar, para efectos de este trabajo que entre las últimas se encuentran los textiles y el vestuario, la madera y los muebles, y el grupo alimentos, tabaco y bebidas, todos ellos productos abordables en muchas regiones rurales de América Latina. Entre las de nivel medio, por mencionar algunas, están los productos de piedra, greda y vidrio, y las manufacturas de metal (Maskell et al., 1999).

²¹ La importancia de este factor es reconocida por Sharp et al. 2002 en su análisis de los efectos condicionantes de la “infraestructura social” de las comunidades rurales de Iowa, en Estados Unidos, sobre sus oportunidades tanto de autodesarrollo o desarrollo endógeno, como de reclutamiento industrial.

²² Los costos de transacción corresponden a aquellos en que un agente tiene que incurrir, por encima del precio de bien o servicio que adquiere, para tratar de asegurar que éste corresponda a sus expectativas e incluye, por lo tanto: los de búsqueda, información, supervisión, y los de asegurar el cumplimiento de los acuerdos. En la medida en que en los intercambios “...existen incentivos para comportamientos oportunistas (de las partes) que pueden resultar en selección adversa o riesgo moral (evitarlos) tiene altos costos. Lo primero implica costos ex ante de preselección de

información sobre las múltiples dimensiones del valor de los bienes o de los servicios a intercambiar no se conocen *ex ante* con precisión. Dicha información está asimétricamente distribuida entre los agentes y supone incurrir en costos de cierta magnitud²³, tanto para averiguar dichas dimensiones de valor como para asegurar el cumplimiento de los acuerdos entre las partes (North, 1998).

Los nuevos distritos industriales, corresponden por lo tanto a la presencia, en un determinado territorio, de una razonable aglomeración de empresas articuladas en torno a un cierto rubro o actividad, cuyos encadenamientos se derivan de la división del trabajo y la especialización en tareas complementarias. Dichos encadenamientos generan economías de escala externas a las empresas pero internas al territorio. La mayor o menor capacidad competitiva (en el sentido de incrementos sostenidos de la productividad), depende de la presencia de normas culturales y valores compartidos y de una red de instituciones que facilitan la diseminación del conocimiento y de la innovación.

Desarrollo económico local

La literatura sobre desarrollo económico local en sus diversas versiones, construye sus fundamentos y sus propuestas de política a partir de una integración de los elementos presentados anteriormente y que apuntan al carácter localizado del desarrollo económico.²⁴ Está, en primer lugar, la referencia a las externalidades que generan economías de escala externas a la empresa pero internas al territorio y que constituyen el eje de los trabajos sobre aglomeración industrial (Marshall, 1930; Krugman, 1995), *clusters* (Porter, 1991; Schmitz, 2000), nuevos distritos industriales (Camagni, 2000; Bagnasco, 1998; Saraceno, 2002). En segundo lugar está la literatura sobre entornos (territorios o regiones) de aprendizaje (*milieu* o *learning regions*) que definen al conocimiento y al aprendizaje colectivo generadores de la innovación como ejes de la competitividad (los citados más Maillat 1995, Storper et al. 1997, Scott 1998, Maksell y Malmberg 1999). En tercer lugar están las consideraciones sobre gobernanza (*governance*)²⁵ que hacen referencia a las rutinas, reglas costumbres, y valores, englobadas en los activos institucionales de una región o territorio (los citados más North 1990 y Hodgson 1998).

Como puede apreciarse por las fechas de la bibliografía referida, con la sola excepción de Marshall se trata de elaboraciones que empiezan a proliferar en la década de los noventa y son precisamente esos escritos los que influirán en la reflexión que sobre desarrollo económico local empezó a formularse en América Latina en la misma época. Lo anterior no quiere decir que la preocupación por el desarrollo regional no hubiera estado presente con anterioridad entre algunos economistas de la re-

candidatos... y lo segundo costos ex post de monitoreo, de acciones legales y de imposición de cumplimiento” (Sadoulet y De Janvry, 1995).

²³ En otros términos la información incompleta puede dar lugar al oportunismo, al riesgo moral y o a la selección adversa. Hodgson (1998) por su parte, define instituciones como “patrones de conducta y hábitos de pensamiento de naturaleza rutinizada y durable que se asocian a personas interactuando en grupos o colectividades mayores. Las instituciones permiten un pensamiento y acción ordenados al imponer forma y consistencia a las actividades de los seres humanos”.

²⁴ Helmsing (2001) en lo que describe como “nuevas perspectivas del desarrollo económico local”, señala tres factores como elementos que explican el carácter localizado del dicho desarrollo: las externalidades, el aprendizaje y la gobernanza (*governance*).

²⁵ El PNUD incluye bajo este concepto al complejo de mecanismos, procesos e instituciones a través de los cuales los ciudadanos y los grupos articulan sus intereses, median sus diferencias y ejercen sus derechos y obligaciones legales.

gión²⁶, sino que los términos en que dichas preocupaciones pasaron a ser formuladas cambiaron, a nuestro juicio significativamente al pasar a expresarse en términos de desarrollo económico local.

En la mayoría de los trabajos sobre desarrollo económico local que se elaboran a lo largo de la última década, el eje sigue siendo fundamentalmente urbano-industrial²⁷, con una particular preocupación por la competitividad de empresas pequeñas y medianas como agentes, y con la descentralización (en algunos casos municipalización) como marco político-administrativo, (Listeri 2000 y Llorens et al 2002) lo que no obsta para que temas como el vínculo entre el desarrollo económico local y la pobreza estuvieran presentes en más de algún trabajo.²⁸ Sin perjuicio de lo anterior, los trabajos realizados en y fuera del ILPES por Boisier (1997, 2001), Albuquerque (1996) y los presentados en el seminario internacional “Hacia la construcción de territorios competitivos innovadores” en Quito (2002)²⁹, muestran el interesante nivel alcanzado por los trabajos donde se hace evidente la influencia de los relativos a nuevos distritos industriales y en particular a la experiencia italiana.

De modo paralelo y convergente en sus motivaciones, pero privilegiando la mirada desde lo rural, se desarrollaron en la región una serie de trabajos orientados a enfocar la problemática de los vínculos urbano-rurales en términos de desarrollo rural articulado a ciudades intermedias. Entendemos que una de las primeras iniciativas por hacer de este enfoque un marco para el diseño de proyectos fue formulado por Paniagua para Bolivia en 1991³⁰ y el tema dio lugar a sendos seminarios en México (1997)³¹ y Brasil (1998). A fines de los noventa la idea de un enfoque territorial empieza a madurar bajo diversas denominaciones como se aprecia en los trabajos de Abramovay (1999), de Echeverri, (2002) y Veiga (2000 y 2001) por mencionar algunos.

Descentralización

Los procesos de descentralización suponen una devolución de poder a instancias subnacionales y suelen incluir, con distintos énfasis, a la descentralización *administrativa*, cuando la implementación de programas o políticas son delegadas en funcionarios locales; la descentralización *política* cuando los poderes ejecutivo y/o legislativo subnacionales son elegidos por la población respectiva; y la descentralización *fiscal* cuando el gobierno local tiene algún grado de autonomía en materia de ingresos y gastos y en la recaudación tributaria. Aunque en la mayoría de los países de la región el proceso partió con la descentralización administrativa de algunas dependencias, se ha generalizado el segundo componente a partir de la elección de alcaldes y concejales en los municipios y de gobernadores o

²⁶ Véanse sobre todo los trabajos de la división de políticas y planificación regionales del ILPES, y en particular los de Boisier (1981) que partía desde los desarrollo de la ciencia regional para, desde los inicios de los años noventas ser un intelectual activista de los nuevos enfoques del desarrollo territorial (Boisier, Silva, et al 1991).

²⁷ Con la excepción de los trabajos de Plaza y Sepúlveda (1993)

²⁸ Ver al respecto la serie de interesantes trabajos presentados como parte del proyecto Desarrollo Económico Local y Descentralización, publicados por CEPAL/GTZ (Aghón et. al. 2001), en que de los 22 estudios de caso sólo dos involucraban a pequeños productores agrícolas.

²⁹ en particular los de Carlos López, Leandro Sepúlveda, Luis Lira y Sergio Boisier en <http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/ilpes/noticias/paginas/3/5943/P5943.xml&xsl=/ilpes/tpl/p18f.xsl&base=/ilpes/tpl/top-bottom.xsl>

³⁰ Ver una síntesis en Paniagua (1994).

³¹ Los trabajos del seminario fueron publicados en Políticas Agrícolas (México) en 1998. Entre los materiales, se aprecia el interés por la experiencia italiana pues se incluyen escritos de Bagnasco, Garafoli y Saraceno.

intendentes en las provincias o estados, y sólo en algunos casos el tercer componente ha adquirido relevancia.³²

La implementación o profundización de los procesos de descentralización en un gran número de países de la región parece obedecer, en primer lugar, a la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de regulación destinados a enfrentar las nuevas demandas de la sociedad: “Bajo estas condiciones, el recurso al consenso, a la delegación y a la negociación presenta ventajas para la implementación y al mismo tiempo amplía el círculo de responsables, lo que representa un alivio substancial para un gobierno que tiene que enfrentar exigencias cada vez más altas de gestión política” (von Haldernwang, 1997). Ello contrasta con las exigencias del período anterior, con una gestión centralizada destinada a asegurar un control rígido del gasto en un marco de austeridad fiscal para el logro de los equilibrios macroeconómicos. Alcanzado un cierto grado de estabilidad, las demandas de mayor equidad distributiva de mayor integración y participación tienden a adquirir presencia creciente y ponen en evidencia las limitaciones del centralismo para responder a los conflictos distributivos, a las reivindicaciones ambientales, étnicas, regionales, etc.

Las limitaciones de las formas tradicionales de gestión de las políticas centralizadas son de sobra conocidas y no requieren de mayor análisis. Baste mencionar, entre otras:

- El carácter piramidal de las estructuras organizativas con líneas de mando de arriba para abajo en que “...el poder de decisión está en la cúspide y la obligación de cumplir las órdenes está en la base...”(Pérez,1990).
- La concentración de recursos humanos, materiales y financieros en las principales ciudades y la incapacidad de percibir la diversidad con que se manifiestan los problemas a nivel local.
- la escasa capacidad de previsión de la manifestación abierta de problemas críticos latentes, que se traduce, cuando surgen, en acciones “de emergencia” de alto costo.
- La predilección por medidas de baja especificidad en relación a los problemas de la población pobre.
- La falta de transparencia que impide el escrutinio público.
- La falta de persistencia de políticas que requieren de una aplicación sostenida a mediano y largo plazo para que sus beneficios se manifiesten y consoliden.
- La ausencia de mecanismos de evaluación y de seguimiento de las políticas de desarrollo rural.
- La fragmentación de las responsabilidades entre diversas instancias del aparato público, que permite la proliferación de medidas estrechas en función de presiones de pequeños grupos y/o de medidas contradictorias.

³² “Después de controlar por otros determinantes económicos estándar de crecimiento, el estudio mostró que los países con mayor descentralización fiscal también exhibían tasas más altas de crecimiento” (Rodrik, 1999). Sin embargo, el papel de los gobiernos provinciales en la crisis Argentina, ha enfriado el entusiasmo de muchos por la descentralización fiscal.

A partir de estas constataciones, la descentralización es ya un lugar común en los discursos y programas políticos de distinto signo y en las propuestas de los organismos internacionales. Se le identifica como una condición de eficiencia, eficacia y legitimación de la gestión pública y por ende de gobernabilidad. Conviene, sin embargo, despejar algunos de los supuestos implícitos en las concepciones convencionales sobre la descentralización, y sobre los vínculos de ésta con la participación como expresión de ciudadanía.

Tendler (1997) en un análisis de ciertas propuestas convencionales de descentralización y participación, hace una crítica a varios de sus supuestos, entre otros: a) que la dinámica de doble vía gobierno local - sociedad civil es el mejor camino para mejorar la calidad del gobierno en general; b) que la descentralización es el mejor camino hacia el mejoramiento del gobierno local; c) que el gobierno central va a entregar poder.

Por contraste con estos supuestos, sus investigaciones en Ceará, Brasil, mostraron que los objetivos atribuidos a la descentralización y las mejoras en el gobierno local y la participación de la sociedad civil surgían de una dinámica multidireccional entre tres actores: gobierno central, sociedad civil, gobierno local.³³

Dadas las dificultades de conseguir que los gobiernos centrales traspasen su poder a los gobiernos locales, las dificultades de estos últimos para operar ciertos programas y los riesgos de que sean subvertidos en beneficio de las élites, Tendler, sugiere vías indirectas para fortalecer la capacidad de gestión de los gobiernos locales.

De lo señalado se desprende que es fundamental definir desde el inicio qué se espera de la descentralización, pues tanto su forma y contenido como el tipo de vínculos entre el gobierno central y el local, dependerán:

- De los objetivos propuestos y del contraste de éstos con las restricciones y obstáculos presentes en los niveles locales. De Janvry y Sadoulet (2002) han demostrado que, al menos en el caso mexicano, el grado de desarrollo de las capacidades de los gobiernos municipales tiene un efecto limitado cuando se trata de promover el crecimiento de opciones de empleo rural en la manufactura, los servicios y aun en la agricultura.
- Del carácter de las elites y los poderes locales, en particular, de su permeabilidad a las reformas propuestas.
- Del grado de cohesión o de conflictos internos entre sectores o grupos sociales.
- Del grado de organización de los productores de distinto tipo y de la sociedad local, en general (es decir, del capital social acumulado).
- Del grado de preparación de los agentes públicos y de la propia población.

³³ En el caso de Ceará, el gobierno estatal restó poder a los gobiernos municipales a través de un proceso cuya dinámica terminó por legitimarlos: en el caso de la infraestructura el qué hacer y donde invertir fue decidido por el gobierno estatal a través de funcionarios que fueron al terreno a discutir con la población local. En el caso del programa de salud, la contratación del personal en el de terreno correspondió al gobierno estatal, evitando por esta vía el clientelismo local y su uso para difundir propaganda política del alcalde (Tendler, 1997).

- Del régimen fiscal prevaleciente.

En general, por paradójico que parezca, en la fase actual del desarrollo democrático de la región, el gobierno central juega un papel clave en la descentralización, no sólo por las razones obvias de que su materialización implica la no fácil devolución de parte de su poder en favor de entidades subnacionales y de organizaciones de la sociedad civil, sino además, porque su acción es necesaria para contrapesar el poder de un reducido núcleo de miembros de la elite local, o para inhibir el derroche en iniciativas destinadas a obtener dividendos políticos de corto plazo y la vulneración de los equilibrios fiscales. “La paradoja de la descentralización es que demanda más gobierno central y mayor sofisticación para guiar el proceso y al mismo tiempo, romper con el hábito de dependencia del centro” (Hommes, 1995). Se trata por lo tanto de procesos que no parten de una *tabula rasa* y que, como señala Gordillo (1999), la reconstrucción de las instituciones rurales debe ser emprendida como un proceso de continuidad y cambio.

Independientemente de las ventajas atribuibles a la descentralización, es preciso considerar que, frente al proceso de globalización de los sistemas agroalimentarios a que se hizo referencia anteriormente, es necesario fortalecer la capacidad regulatoria del gobierno central para evitar los efectos negativos sobre los sectores más desfavorecidos. Sin dicha capacidad, el proceso tenderá a intensificar los conflictos que desincentivan la inversión y conspiran contra la posibilidad de dar continuidad al crecimiento a largo plazo.

La “submunicipalización” del espacio rural latinoamericano (CEPAL, 1992) es un factor con profundas implicaciones para el desarrollo territorial rural, que pocas veces ha sido analizado en profundidad. Esta condición se refiere a que el tamaño medio de los municipios tanto en términos de superficie como de población, es demasiado grande como para viabilizar procesos en que los vínculos de proximidad resultan claves (cuadro 2.1).

Cuadro 2.1:
Densidad de municipios en relación a la superficie y la población (circa 1990)

Regiones	Densidad de Municipios		Población
	Superficies (km ²)		
	Agrícola	Cultivada y pastos	
América Latina	1.098.000	485.000	28.200
Europa Occidental	22.000	15.000	3.600
Europa Oriental	34.000	23.000	4.700
Canadá	993.000	168.000	5.600
Estados Unidos	194.000	120.000	6.900

Fuente: CEPAL (1992).

De manera paralela a los procesos de descentralización y como parte de las reformas del estado, varios países han iniciado programas de modernización de la gestión del aparato público. En varios casos, estos procesos parecen haberse reducido a una transformación del aparato burocrático orientada a elevar la eficiencia “gerencial” y tecnocrática de la gestión pública, incorporando criterios de medición del grado de cumplimiento de metas preestablecidas con la asignación de los estímulos correspondientes.

Reducida la modernización sólo a ese plano, por importante que sea, resulta insuficiente para abordar las nuevas tareas y mediar en los conflictos emergentes, pues se agota en la pura lógica burocrática al

no someter su acción al escrutinio ciudadano, en la medida en que la participación no ha sido desarrollada y consolidada en el mismo proceso (Kliksberg, 1989).³⁴

Además de los aspectos sustantivos anteriores, las evaluaciones de los procesos de descentralización tienden a coincidir en algunos problemas recurrentes de implementación:

- La ausencia o la insuficiencia de mecanismos que permitan integrar las demandas locales en el marco de los objetivos y estrategias nacionales.
- La insuficiencia de los recursos (financieros, humanos y materiales) coherentes con la delegación de responsabilidades.
- La ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para la implementación de programas de cofinanciamiento.
- La presencia a nivel local de paralelismos funcionarios del gobierno local y la administración central, que comparten con frecuencia tareas semejantes.
- La reproducción a escala local de la compartimentación de las funciones públicas propia de los órganos de nivel central.
- La persistencia de relaciones paternalistas hacia los sectores más vulnerables.

Estas calificaciones deben tenerse muy presentes, pues con frecuencia el entusiasmo por la descentralización como condición de participación (“acercar las decisiones a la gente”), olvidan la persistencia en nuestra región de fenómenos que cuestionan la validez de este principio, que supone que los ciudadanos son iguales ante la Ley. La corrupción de gobernantes, funcionarios, jueces y policías; la dependencia económica de los más sobre los menos, y la captura de poder por las élites (caciquismo), son fenómenos que forman la base de las dificultades de la descentralización para cumplir con las expectativas.

Participación y ciudadanía

¿Por qué hablar de participación y ciudadanía en un trabajo sobre desarrollo territorial rural? Esencialmente, porque como hemos visto en el capítulo anterior, y como profundizaremos más adelante, el desarrollo territorial rural requiere de la construcción de espacios propiamente públicos (mesas de concertación, alianzas y redes, etc.) donde la condición para participar, el “boleto de entrada”, es tener la condición de ciudadano.

El concepto de ciudadanía como conjunto de deberes y derechos de las personas tiene diversas concepciones, desde la más restringida que lo reduce a los derechos de libertad, a la vida, a la seguridad o a la propiedad, considerados derechos “naturales,” hasta las más amplias que incluyen los derechos políticos (libertad de asociación y de reunión, de organización política y sindical, sufragio universal, etc.) y los económicos (al trabajo, a la salud, a la alimentación, a la educación, a

³⁴ Recordemos nuestro análisis de la experiencia colombiana con el Fondo DRI, en que la eficiencia de uso de los recursos disponibles aumentó notablemente a costa de la desaparición de los espacios de participación en veredas y municipios.

la jubilación, etc.). A estas concepciones se han agregado recientemente (CEPAL, 2001) el acceso a “los nuevos modos de interacción surgidos del mundo mediático”. Se trata en rigor de derechos sin los cuales los naturales y políticos resultarían irreales.

Es evidente que, sobre todo en el ámbito rural, las bases para el ejercicio de una ciudadanía activa están lejos de haberse alcanzado pues incluso derechos de primera generación (los llamados “naturales”) no han sido satisfechos para un número importante de personas. Por ejemplo, en Perú un alto porcentaje de los habitantes rurales carece de cédula de identidad, requisito básico para el ejercicio de derechos ciudadanos elementales, así como para el acceso a diversos servicios públicos. En Bolivia, hasta mediados de los años noventa, vastos sectores (rurales) del territorio nacional ni siquiera habían sido incorporados en una unidad político-administrativa, es decir, eran espacios invisibles para el Estado. En Colombia, por causas conocidas, el Estado simplemente no tiene presencia ni siquiera formal en muchos municipios. En Chile, el Estado se ha negado persistentemente a reconocer constitucionalmente a los pueblos indígenas. Y en toda la América Latina rural las mujeres están lejos de haber alcanzado una condición plena de ciudadanía.

Debiera leerse como reclamo de ciudadanía el surgimiento de una variada gama de movimientos sociales³⁵ en el ámbito rural, “protagonizados por grupos que no acceden al poder del Estado ni se sienten representados por el sistema político (y que) tienen mayor eco en el espacio público cuanto más se vinculan con el tema de la ciudadanía, como puede ser (demandas por) el derecho a la tierra, a la justicia, a la lengua, a la transparencia pública o a la protección social” (CEPAL, 2001).

En efecto, el mundo rural latinoamericano es testigo de una gama variada de movimientos sociales entre distintas categorías de campesinos y trabajadores rurales.³⁶ Así, por ejemplo, entre los movimientos de productores excedentarios o transicionales, están el de los cultivadores de coca en el Chapare en Bolivia (Healy, 1991); el de la Coalición de Ejidos del Valle del Yaqui (Gordillo, 1988); el de la Asociación Nacional de Pequeños Agricultores (ANAPA) en Perú (Monge, 1989); y el de los cultivadores del fique y tabaco en Santander, Colombia (Zamosc, 1990a).

Entre los productores de subsistencia e infrasubsistencia están los movimientos de los extractores de caucho (*seringueiros*) en Acre, en la Amazonía (Grzybowski, 1990); la huelga civil de los campesinos de Sarare, Colombia (Zamosc, 1990b); y el de la Coordinadora Nacional Plan de Ayala (CNPA) en México (Gordillo, 1988).

Entre los trabajadores rurales sin tierra están el Comité de Unidad Campesina en Guatemala (Bran 1985) y el del MST en Brasil (Grzybowski, 1990). Entre aquellos en que prima el contenido étnico, cabe mencionar el Movimiento de las Autoridades Indígenas en Colombia (Findji, 1992); las rondas campesinas del Norte del Perú (Stern, 1999, Huamani et. al 1988) y las recientes movilizaciones de la población mapuche en Chile. A los mencionados, hay que agregar al EZLN en México “la primera guerrilla informacional”³⁷ con reivindicaciones que han trascendiendo el contenido étnico pasando a una demanda radical de derechos ciudadanos en un sentido amplio.

³⁵ Touraine,(1978) citado por Castells (1999), define movimientos sociales como aquellos que reconocen una cierta identidad, que han definido un adversario y tienen una visión o modelo social (*principe d'identité, de opposition et de totalité*).

³⁶ Para un desarrollo de la tipología de los movimientos enumerados, ver Schejtman (1997).

³⁷ El éxito de los zapatistas se debió en gran medida a su estrategia de comunicación hasta el punto de que cabe denominarlos *la primera guerrilla informacional* (Castells, 1999).

Finalmente y como testimonio de la envergadura alcanzada por estos movimientos sociales, no puede dejar de mencionarse el papel determinante del movimiento indígena ecuatoriano en la reciente elección de Lucio Gutiérrez como presidente del Ecuador.

Gordillo (2001) invita a ver las movilizaciones sociales como “medios de producción” señalando que “se pueden considerar las protestas sociales no sólo como una forma de cambiar la correlación de fuerzas y de aumentar las capacidades negociadoras de ciertos actores sociales, sino que también como un trampolín a la reestructuración productiva y a la innovación institucional en sociedades bastante desiguales, fragmentadas y frágiles desde el punto de vista institucional.”

De lo que se trata, en rigor, es de la necesidad de que los Estados y los sistemas políticos tengan la capacidad de “absorber y reflejar las nuevas prácticas de los movimientos sociales y combinar las políticas públicas con el capital social que la propia sociedad, a través de sus organizaciones, va forjando” (CEPAL, 2001).

Elementos clave para el desarrollo territorial

Podemos extraer de la literatura reseñada los siguientes elementos relevantes para la formulación de un enfoque de desarrollo territorial rural.

- La *competitividad* determinada por la amplia difusión del progreso técnico y del conocimiento, es una condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas. Sin embargo, cabe precisar que ser competitivo, en un contexto de marginalidad como el que interesa cuando la perspectiva del análisis es la superación de la pobreza, debe entenderse como la capacidad de generar mejores empleos (incluido el autoempleo), que conduzcan a incrementos sostenibles de los ingresos como condición para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales, o si se quiere, de incidir positivamente en su vida cotidiana.
- La *innovación tecnológica* en: (1) procesos (transformando los insumos en productos con mayor eficiencia), (2) productos (pasando a bienes de mayor valor y/o a demandas más elásticas y dinámicas), o (3) gestión (en la forma de organización y de relaciones con los mercados), que eleve la productividad del trabajo, es una determinante crítica del mejoramiento de los ingresos de la población pobre rural.
- La competitividad es un fenómeno *sistémico*, es decir no es un atributo de empresas o unidades de producción individuales o aisladas, sino que se funda y depende de las características de los entornos en que están insertas, en que intervienen los sistemas educativos, de investigación y desarrollo, de información y de financiamiento, junto a una gama de proveedores de servicios e insumos. Se trata, por lo tanto de cambiar la óptica sectorial agrícola, por otra centrada en las articulaciones multisectoriales en un espacio determinado.
- La *demanda externa al territorio* es el motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto, es esencial para los incrementos de la productividad y del ingreso. Reducido el territorio (en especial cuando es pobre) a la demanda interna, termina condenado en el mejor de los casos, a la reproducción ciclo a ciclo de su condición precaria, si es que no al deterioro de

ésta.³⁸ Se trata de cambiar la estrategia orientada por la oferta, característica de muchos proyectos³⁹ por otra orientada por la demanda externa al territorio o, en otras palabras, por una lógica que busca hacer lo necesario para satisfacer los requerimientos del exterior por los bienes y servicios que el territorio puede generar. La ventaja de este enfoque radica en que la necesidades de capacitación, asistencia técnica u otros, surgen de los problemas y oportunidades específicos encontrados en la tarea de satisfacer los “contratos”, en términos de volúmenes, calidad, oportunidad y precio. En el caso de zonas rurales con bajo grado de desarrollo económico, se trata de adaptar las capacidades potenciales de determinados núcleos rurales a la producción de bienes y servicios que en acápite anteriores se definieron como de baja densidad tecnológica.⁴⁰ Además, el enfoque sugerido ayudaría a develar las limitaciones imputables a los proveedores de servicios técnicos y financieros, toda vez que su desempeño afecte los resultados en igual o mayor medida que el desempeño de los pequeños productores

- Los *vínculos urbano-rurales* son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas al interior del territorio, por cuanto es a través de ellos que se opera la relación con la demanda externa al territorio, pero además porque determinan la viabilidad de ciertos emprendimientos debido a sus condiciones de acceso a insumos, conocimientos, redes y relaciones, que son externos al mundo rural. Esta consideración nos orienta, entre otros aspectos, a reconsiderar el concepto de lo rural, aspecto que se aborda mas adelante.
- El *desarrollo institucional* tiene una importancia decisiva para el desarrollo territorial. En particular, en lo que tiene relación directa con la existencia y funcionamiento de redes de relaciones sociales de reciprocidad, basadas en la confianza; los elementos culturales y la identidad territorial; y las redes con actores externos al territorio. Todos ellos son factores que facilitan el aprendizaje colectivo, prerrequisito para la amplia difusión del progreso técnico y para la competitividad. Igualmente, estas instituciones son el pegamento que une a los proyectos colectivos de desarrollo territorial rural. Finalmente, estas instituciones son absolutamente indispensables e insustituibles para que los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a los sectores pobres de las oportunidades y beneficios del desarrollo.
- El último elemento que rescatamos de la teoría, es concebir al territorio no como un espacio físico “objetivamente existente”, sino como una *construcción social*, es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados (aunque dicha construcción

³⁸ En muchos proyectos de desarrollo rural, el énfasis está puesto en las demandas de la población involucrada como expresión de participación. Lo que aquí se destaca es el papel clave de *otra* demanda, la externa, que es la que pone en tensión las capacidades actuales o potenciales de los participantes en el proyecto.

³⁹ En el sentido de ofrecer capacitación, asistencia técnica y financiamiento predeterminados como parte del proyecto.

⁴⁰ Un ejemplo de este tipo de dinámica la analiza Tandler (1996) en relación a Ceará, Brasil, cuyo gobierno estableció que los materiales requeridos para los proyectos de construcción fueran producidos por pequeños empresarios locales e incluían, entre otros, los ladrillos, tejas, palas, muebles para las escuelas, uniformes para las FFAA, además de pequeñas empresas de servicios de electricidad, plomería, etc. De particular interés resulta el programa de aprovisionamiento de muebles desarrollado en São João de Aguru, que condujo a la formación de la Asociación de Moveleiros de Aruaru que empezando con cuatro pequeñas empresas llegó a 42 en cinco años y entre otras actividades concentró las compras de materia prima, organizó un pool de equipo, difundió información sobre equipos usados y buscó asistencia para prevenir accidentes en los aserraderos.

implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación).⁴¹ Es dicha identidad la que permite dar sentido y contenido a un proyecto de desarrollo de un espacio determinado, a partir de la convergencia de intereses y voluntades.

Estos aportes de la teoría nos refieren de inmediato a los desafíos que actualmente enfrenta el desarrollo territorial rural, y para ello comenzaremos por la definición de criterios operativos.

Desarrollo territorial rural

Definimos el desarrollo territorial rural como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los propósitos de estimular y facilitar la interacción y la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes y de incrementar las oportunidades para que la población pobre participe del proceso y de sus beneficios. En esta sección del documento, profundizamos en algunos elementos de este concepto.

Criterios operativos

Criterio 1: La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de desarrollo territorial rural.

El primer criterio operacional pretende destacar la interdependencia de la transformación productiva y del desarrollo institucional. La competitividad, el carácter sistémico de ésta, la innovación tecnológica, la construcción de vínculos con mercados dinámicos y las relaciones urbano-rurales son impensables sin contratos, redes que permitan el acceso a conocimientos y habilidades, alianzas entre agentes que se complementan para el logro de objetivos compartidos a lo largo de una cadena productiva y espacios de concertación público-privados.

Por otra parte, este criterio también hace referencia a que ambos elementos son indispensables para el logro del fin del desarrollo territorial rural: la superación de la pobreza. La transformación productiva por sí misma, cuando es excluyente, no cumple su contenido, como lo demuestra la frustración de las expectativas de la “teoría del goteo”. Cientos de proyectos de desarrollo rural se han agotado en la promoción de la participación sin ningún efecto durable en la pobreza, precisamente por haber omitido la exigencia de la transformación productiva.

Criterio 2: Los programas de desarrollo territorial rural deben operar con un concepto ampliado de lo rural.

Si tomamos un cierto umbral de densidad demográfica como criterio relevante para delimitar lo urbano⁴² quedará en evidencia que hay una clara sobreestimación del grado de urbanización de buena parte de los países de la región como puede inferirse, por comparación, de un estudio realizado por

⁴¹ Al respecto se puede mencionar el papel de los Grupos de Acción Local (GAL) del LEADER o las Mesas de Concertación municipales en Perú y Ecuador, como plataformas de construcción de estas identidades y sentidos de propósito compartido.

⁴² Abandonando por lo tanto el llamar urbanas a las capitales municipales por solo ser tales, a pesar de que ni su nivel de infraestructura ni su peso poblacional permiten esperar de ellas un papel dinamizador de su entorno.

Meyer von y Muheim (1996) para el Servicio de Desarrollo Territorial de la OCDE.⁴³ Dicho trabajo estableció que para el promedio de los países considerados, un 40% de la población era “predominantemente urbana” y un 28% “predominantemente rural”; incluso para Estados Unidos eran de 36% y 30% respectivamente a pesar de que menos del 4% de la población se emplea en la agricultura.

En el caso de Brasil, da Veiga (2001) reclasificó los núcleos rurales con criterios de densidad demográfica, adoptando 80 hab/km² o más para lo urbano y clasificando los núcleos rurales entre los que expulsan, mantienen o atraen población. El resultado se muestra en el cuadro 2.2, que nos permite destacar que el supuesto carácter universal y unidireccional de la migración rural → urbana, planteado a partir de agregados poblacionales y definiciones arbitrarias de lo rural y de lo urbano, requiere ser calificado, dada la importancia de los vínculos entre los núcleos urbanos y el desarrollo de su *interior* rural.

Cuadro 2.2:
Tendencias poblacionales en Brasil 1991-2000

Tipos	Municipios		Población (millones)		Variación	Variación
	Número	%	1991	2000	1991-2000	%
Expulsan	2025	45	20,8	19,7	-1,1	-5,3
Mantienen	1351	30	16,0	17,5	1,5	9,7
Atraen	1109	25	11,0	14,4	3,4	31,3
RURALES	4485	100	47,7	51,6	3,9	8,1
URBANOS	1122		99,1	118,0	18,9	19,1

Fuente: da Veiga (2000)

El análisis de las tendencias demográficas entre dos censos revelarán la existencia de un número significativo de pequeños y medianos núcleos urbanos que han mostrado capacidad de crecimiento equivalentes o mayores a los de las ciudades medianas y grandes, como lo revelan los trabajos hechos para Bolivia (Paniagua, 1994), Chile (Cruz, 1998) y Brasil (da Veiga, 2001). Este análisis debiera utilizarse como un indicador de tendencias con un potencial dinamizador de los territorios rurales a los que dichos núcleos pertenecen.

En el caso de México, de Janvry y Sadoulet (2002) analizaron las determinantes del crecimiento del empleo en manufacturas y servicios en los municipios rurales y semiurbanos (15.000 habitantes o menos). De acuerdo a este estudio, la cercanía a centros urbanos con más de 250.000 habitantes, el contexto regional y la calidad de las conexiones entre los sectores rurales y los urbanos, explican el 94% y el 67%, respectivamente, del crecimiento del empleo en manufactura y servicios, en los municipios rurales y semiurbanos.

En síntesis, lo que el criterio 2 destaca como esencial para la propuesta del desarrollo territorial rural es que el concepto de lo rural, cuando el objetivo es la superación de la pobreza, debe necesariamente

⁴³ La OCDE ha desarrollado una clasificación de territorios en dos etapas, combinando información regional y local. En la primera, las comunidades se separan entre rurales y urbanas tomando 150 habitantes por km² y en la segunda, los territorios son delimitados reflejando los mercados de trabajo, a partir de los patrones de movilidad de mano de obra (*commuting patterns*) y distinguiendo tres categorías: predominantemente urbana si menos del 15% de la población de la zona vive en comunidades rurales, predominantemente rural si más del 50% lo hace e intermedias al resto.

incluir los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales.⁴⁴

Criterio 3: Para los programas de desarrollo territorial rural, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.

No puede haber una definición *operacional* genérica de lo que se entenderá por territorio en el contexto de esta propuesta. Desde el punto de vista de cada proceso de desarrollo rural en particular, el territorio no es sino el espacio que sus agentes reconocen como necesario (o, al menos, posible) para contener y delimitar las relaciones que establecen entre ellos al interior, y entre todos y el mundo externo, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender.

Puesto de otra forma, el territorio en cada proceso de desarrollo rural es una *construcción social*, y no un espacio objetivamente existente y delimitable por un puro ejercicio técnico *ex ante* en virtud de una u otra variable o conjunto de variables físicas o económicas. La definición *operacional* de territorio es puramente instrumental, es decir, funcional a los objetivos y alcances del proyecto que se proponen los agentes de los procesos de desarrollo territorial rural.

Sin desmedro de lo anterior, la identidad y los límites del territorio muchas veces están básicamente predeterminados para los actores de los procesos concretos de desarrollo. Por ejemplo, cuando se trata de una comunidad o de un conjunto de comunidades con identidad cultural o étnica que las distingue de otros espacios. En otros casos, una característica geográfica como un microclima o la accesibilidad a un valle cerrado, pueden tener una fuerza determinante en constituir la visión de los agentes sobre el territorio. En ocasiones, la división político-administrativa subnacional es inescapable debido a las facultades legales o aun constitucionales de los respectivos gobiernos. Lo importante es que no cabe hacer abstracción de estos “territorios predeterminados” al definir el ámbito del proyecto de desarrollo, sino que lo que corresponde es ajustar a ellos nuestros objetivos.

En otros casos, los territorios surgen como una *potencialidad* que un proyecto de desarrollo puede contribuir a materializar, como cuando se instala una agroindustria que cambia la estructura productiva de un área, cuando la construcción de un camino de cierta importancia redefine los vínculos e intercambios de determinadas poblaciones, o cuando una demanda social identifica a una comunidad con un determinado espacio.⁴⁵ Hablamos aquí de “territorios producidos” o por construir, en el sentido de que es a partir de ese hecho exógeno que es posible que los actores del proceso de desarrollo construyan una “identidad territorial”.

En definitiva, para los efectos de procesos de desarrollo territorial rural, un territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.

⁴⁴ El criterio se puede ilustrar con el ejemplo del proyecto Desarrollo del Corredor Puno-Cusco en Perú que incluye entre sus usuarios de servicios técnicos y financieros a empresas localizadas tanto en el área agrícola como en pueblos y ciudades, en el entendido de que estas últimas cumplen un papel de “locomotoras” de las primeras.

⁴⁵ En el PRONAMACH de Perú, una de las comunidades beneficiarias solicitó que se le diera carácter político-administrativo a la cuenca intervenida por el proyecto, y que se la separara del municipio en que estaba inserta.

Criterio 4: Los programas de desarrollo territorial rural deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios.

Dada la gran variedad de situaciones o de configuraciones territoriales, es importante proponer una tipología de configuraciones territoriales a partir de criterios que se consideren relevantes desde el punto de vista de los posibles diseños de estrategias de desarrollo territorial rural. Se encuentran en la literatura varias tipologías. Eli da Veiga (2001) propone una basada en el dinamismo relativo del territorio combinado con la estructura agraria y sugiere la existencia de seis tipos de territorios en Brasil:

- 1) Situaciones regionales que tienden a articular un buen desempeño de la agricultura familiar con un entorno socioeconómico flexible y diversificado.
- 2) Situaciones regionales que tienden a combinar la presencia de una agricultura patronal con un entorno socioeconómico generador de oportunidades de trabajo no agrícola tanto rural como urbano.
- 3) Situaciones regionales que tienden a combinar la crisis de la actividad agrícola tanto familiar como patronal con un entorno socioeconómico incapaz de absorber los excedentes poblacionales de las áreas rurales.
- 4) Situaciones de vaciamiento poblacional que tienden a combinar sistemas productivos muy extensivos, en general ganaderos, con un entorno socioeconómico rígido, especializado o ahorrador de mano de obra.
- 5) Situaciones en las que la ocupación territorial es tan reciente y la precariedad del entorno socioeconómico es tan grande, que aún no están definidas las alternativas de viabilidad de uno de los cuatro patrones anteriores.
- 6) Situaciones de tanta fragilidad de los ecosistemas o del entorno socioeconómico que impiden la intensificación de prácticas agrícolas bloqueando al mismo tiempo la generación de oportunidades de trabajo no agrícola.

En el programa europeo LEADER se plantean criterios derivados del grado de presencia de ocho variables: imagen y percepción; mercados y relaciones externas; actividades y empresas; gobernanza y recursos financieros; conocimientos; técnicas y competencias; cultura e identidad; recursos humanos y; recursos físicos. A partir de estas características, LEADER utiliza la siguiente tipología:

- 1) Territorios donde las empresas son numerosas, así como las actividades de colaboración para la producción, promoción, o búsqueda de información.
- 2) Territorios donde las empresas son también numerosas pero trabajan de manera dispersa, sin vínculos con el territorio y sin mecanismos de colaboración, aunque estas empresas participen en un único sector de actividad.

- 3) Territorios donde las empresas son escasas y dispersas pero donde puede recuperarse un sector, una actividad, un elemento histórico o natural, para servir de base a una estrategia de dinamización local.
- 4) Territorios donde las empresas se concentran en una parte determinada del territorio, mientras que en otras partes desaparecen, no renuevan su oferta o simplemente no existen. Los instrumentos institucionales para realizar intervenciones diferenciadas, destinados a aportar el equilibrio en el acceso a las oportunidades, son escasos o poco eficaces.
- 5) Territorios que sufren de éxodo rural intenso o de aislamiento, donde hay una fuerte tendencia a abandonar la agricultura y/o a cerrar las empresas que subsisten (la mayoría de ellas en manos de empresarios de avanzada edad). El territorio se vacía y parece indispensable encontrar nuevos recursos o actividades para introducir lógicas de dinamización.

La tipología que proponemos a continuación es *funcional al objetivo de reducir la pobreza mediante estrategias de desarrollo territorial rural*.⁴⁶

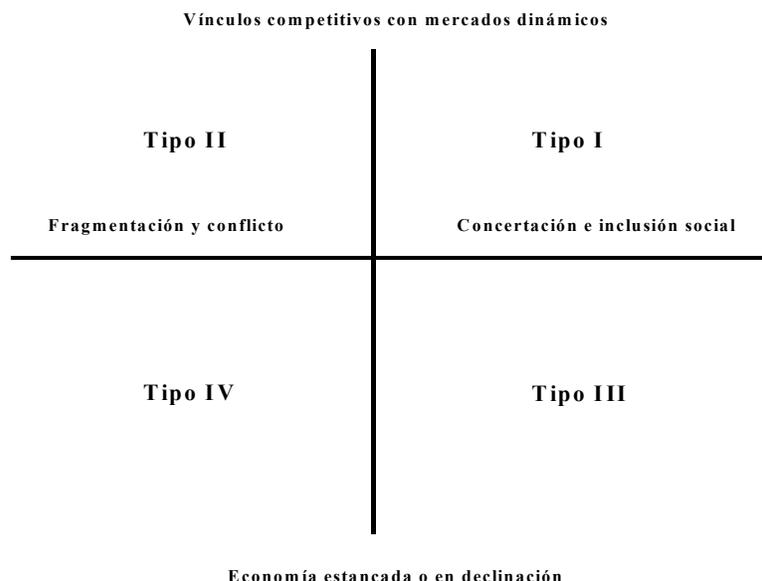
Se sintetiza en el gráfico 2.1 y contiene cuatro tipos generales de territorios rurales:

Territorios Tipo I: Son aquellos que han avanzado en su transformación productiva y han logrado un desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social. La economía del territorio se ha articulado competitivamente a mercados dinámicos. La exposición a la demanda de los mercados externos, con sus normas y estándares públicos y privados, así como a la competencia de otras regiones o países, es un estímulo permanente para los procesos de innovación tecnológica. La existencia de núcleos urbanos y de vínculos eficientes entre ellos y el *interior* rural, aseguran que las unidades productivas del territorio tengan acceso oportuno y a bajo costo a insumos y servicios, a capacidades laborales, técnicas y de gestión relativamente sofisticadas, a servicios públicos, a información, etc., que no estarían disponibles en ausencia de esta relación urbano-rural.

Los agentes locales se relacionan eficiente y eficazmente entre sí y con otros localizados fuera del territorio, debido a que cuenta con reglas, marcos jurídicos, normas, códigos de conducta y convenciones (instituciones) que estimulan y premian tales relaciones. Gracias a estas relaciones, estos territorios tienen una identidad nítida, bien definida, socialmente incluyente y socialmente construida. Gracias también a estas relaciones quien compite es el territorio o, más precisamente, las empresas individuales compiten gracias a las relaciones sociales y económicas que son la esencia del territorio.

El Bajío o el Noroeste mexicanos y la región Central de Chile, son ejemplos de este tipo de territorios, construidos en torno a la agricultura y a la agroindustria. También lo son la península de Guana- caste, Costa Rica, en torno al turismo; o la zona de San Pedro Sula en Honduras, con su manufactura; o los municipios rurales que rodean a São Paulo, con su agricultura, agroindustria, comercio y servicios de recreación.

⁴⁶ Esta tipología es puramente conceptual; en los territorios se encontrarán muchas variantes que no corresponden a los tipos “puros” que aquí se describe.

Gráfico 2.1: Tipología de territorios rurales

- *Territorios Tipo II: Son aquellos en que si bien existen procesos significativos de crecimiento económico, éstos tienen un débil impacto sobre el desarrollo local y, en particular, sobre las oportunidades para los sectores pobres.* Estos territorios comparten con los del Tipo I el tener sectores económicos fuertes, vinculados competitivamente a mercados dinámicos.

Sin embargo, a diferencia de los territorios del Tipo I, los del Tipo II se caracterizan institucionalmente por la fragmentación, el conflicto social y la exclusión de la mayoría de la población, especialmente de los sectores más pobres. Las empresas residen en el territorio, pero no inciden positivamente sobre su desarrollo.

Ejemplos de territorios Tipo II se pueden encontrar en algunas zonas del sur de Chile, en que co-habitaban enormes empresas forestales que son líderes mundiales en su campo, junto con una masa empobrecida de indígenas mapuches; o las zonas de la Amazonía brasilera o de partes de Chiapas, en México, en que grandes empresas ganaderas y forestales han vivido desde siempre en una permanente condición de conflicto con la población local, la que se caracteriza por los más bajos índices de desarrollo social.

- *Territorios Tipo III: Son aquellos que se caracterizan por una institucionalidad robusta⁴⁷, que con frecuencia se expresa en una identidad cultural fuerte, pero que carecen de opciones económicas endógenas capaces de sustentar procesos sostenidos de superación de la pobreza rural.* Enormes espacios de la América Latina rural se caracterizan por la existencia de instituciones sólidamente arraigadas, construidas muchas veces a lo largo de siglos, que norman buena parte de la vida cotidiana de sus habitantes. Aquí hay autoridades y gobierno comunitario; reglas que norman el uso de los recursos naturales; convenciones y normas que

⁴⁷ En el sentido de Ostrom, (1996), que se refiere a instituciones que son capaces de generar reglas legítimas y de hacerlas cumplir.

estructuran la conducta de la gente; tradiciones legales ancestrales que en algunos casos cuentan con el reconocimiento de la legislación nacional y que son suficientes para encausar y resolver los conflictos locales; hay, por cierto, una cultura distintiva.

Todo lo anterior juega un papel clave en facilitar la sobrevivencia de la población en un contexto de economías deprimidas, basadas en la agricultura de autoconsumo, el trabajo asalariado agrícola, el empleo no agrícola de refugio y, crecientemente, la emigración y las remesas de los emigrados.

Ejemplos de este tipo de territorios rurales se encuentran, por millares, en los Altos Andes, en el Sur de México y en América Central, en el Noreste de Brasil.

- *Territorios Tipo IV: Se trata de territorios en franco proceso de desestructuración social.* Al igual que los territorios del Tipo III, se caracterizan por sus economías deprimidas y estancadas. Pero, a diferencia aquellos, los del Tipo IV padecen de fuertes fracturas sociales y de instituciones débiles o inexistentes que estructuren de manera positiva la vida cotidiana local. Ejemplos de estos territorios rurales los encontramos en muchos municipios de Colombia, en la costa del Sureste mexicano, y, hasta hace no mucho, en muchas de las regiones azotadas por los conflictos bélicos en Centroamérica.

Criterio 5: Los programas de desarrollo territorial rural deben convocar a la diversidad de agentes del territorio.

La heterogeneidad social es una característica reconocida de la América Latina rural. La respuesta convencional en las políticas de superación de la pobreza ha sido la focalización, entendida frecuentemente como asegurar que sólo los pobres participen de los recursos y actividades de los programas. Los sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otras determinantes del desarrollo a la que los pobres sólo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales. Por ende, la construcción de estos puentes y el relacionamiento con estos otros actores, es decir, la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del desarrollo territorial rural.

Existen innumerables ejemplos de iniciativas que responden a esta lógica: agricultura de contrato; contratos de abastecimiento a supermercados y cadenas de restaurantes; asociaciones de pequeños y medianos productores para resolver problemas de economías de escala; asociaciones por rubros con una clara localización geográfica para resolver problemas de infraestructura y servicios; organizaciones para el manejo de sistemas de regadío; subsidios y garantías a instituciones financieras privadas para cubrir los costos de transacción del micro-crédito; etc.

Criterio 6: Los programas de desarrollo territorial rural deben considerar las combinaciones de tres posibles rutas de salida de la pobreza.

De Janvry y Sadoulet (2000, 2002) y Echeverría (2000) han resumido buena parte de la discusión sobre las opciones al alcance de los hogares rurales para superar su condición de pobreza. En definitiva el instrumental se reduce a combinaciones *ad hoc* de un conjunto limitado de estrategias maestras: la vía agrícola, la vía rural no agrícola, la vía de la migración, y la vía de las redes de protección

social.⁴⁸ Es importante destacar que en las tres primeras alternativas, se debe incluir tanto el autoempleo como el empleo asalariado.

Los gobiernos de la región, por consejo del Banco Mundial, durante la década de los noventa hicieron un fuerte uso de los fondos sociales y otros mecanismos de transferencias directas para la superación de la pobreza, tanto urbana como rural. En los últimos años se han iniciado programas de gran envergadura, como PROGRESA en México o Bolsa Escola en Brasil. Sin perjuicio de sus ventajas, nos parece que este tipo de instrumentos deben diseñarse y manejarse con una lógica transversal, que escapa a las posibilidades del desarrollo territorial rural. Ello, sin desmedro de que los recursos canalizados por esta vía a hogares en territorios en que se implementan programas de desarrollo territorial rural, puede dar pie a algunas sinergias.

Las tres opciones restantes, como dinámicas aisladas y reducidas a una escala ‘micro’, no tienen mayor destino. Por ello es que con anterioridad hemos hecho referencia a los conceptos de competitividad sistémica, a los vínculos con la demanda externa y a las relaciones urbano-rurales. El impacto, la viabilidad y sustentabilidad de las acciones de desarrollo rural focalizadas en los pobres, son directamente proporcionales al éxito que se tenga en la dimensión de crecimiento regional. Se requiere, en estos casos, transformar productivamente al territorio, sobre la base de la apertura de nuevas relaciones *regionales* con mercados dinámicos.

La pertinencia y el peso relativo de las cinco vías de salida de la pobreza, no deben evaluarse a la luz del potencial productivo en abstracto que tenga un territorio vis-à-vis cada una de ellas, sino en términos de la demanda externa al territorio por bienes y servicios que podrían generarse a partir de la potencialidad de los recursos locales. De esta forma, explícitamente nos separamos de aquellos enfoques tan comunes en los círculos del desarrollo rural, que centran sus esfuerzos en promover la auto-suficiencia económica de los pobres; estos enfoques en el mejor de los casos pueden contribuir a estabilizar la pobreza, pero difícilmente a superarla.

La vía agrícola tiene potencial de reducir pobreza rural sólo cuando se puede orientar a la producción más o menos intensiva de bienes diferenciados, de mayor valor, que no tienen grandes economías de escala en su producción, y que son intensivos en mano de obra (Berdegú y Escobar, 2002). Este tipo de producciones favorece a productos destinados a mercados de ingresos medio y alto. Requieren además vínculos sustantivos con la industria y los servicios, implicando una mayor intensidad de vínculos urbano-rurales. La producción agrícola de productos básicos para el mercado local, en particular en zonas pobres, por lo general no tiene un impacto significativo y sustentable sobre la pobreza rural.

El empleo rural no agrícola es una opción de creciente importancia en América Latina. Su impacto es especialmente importante en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado de trabajo extraparcialario. Sin embargo, el empleo no agrícola con mayor potencial de generación de ingresos se concentra en las zonas rurales de mayor dinamismo, en tanto que en aquellas más pobres, lo que se observa son actividades que se han denominado “de refugio” que en todo caso tienen la virtud de aportar un complemento importante al ingreso de los pobres rurales.

⁴⁸ Huelga decir que la factibilidad de estas estrategias está fuertemente determinada por la existencia de un conjunto de condiciones macro: un entorno macroeconómico favorable, grados razonables de gobernabilidad, políticas sociales generales activas, etc.

Si se examinan detalladamente los ejemplos relativamente exitosos de estos tipos de estrategias agrícolas y no agrícolas, lo que se encontrará es que en ellos los micro y pequeños empresarios locales lograron crear o transformar positivamente sus actividades antes precarias, gracias a los incentivos que surgieron de la apertura de una relación con fuentes dinámicas de demanda. En segundo lugar, en los casos verdaderamente exitosos, se verá que esta nueva relación entre la producción local y los mercados externos al territorio, requirió el desarrollo de nuevos arreglos institucionales (sistemas de contratos, normas y estándares de calidad, códigos de conducta que premian la responsabilidad en el cumplimiento de los compromisos, organizaciones económicas rurales “robustas”, etc.) que, por una parte, estructuraron y organizaron las nuevas relaciones sociales y económicas y, por otra, hicieron factible la participación de sectores pobres en las nuevas oportunidades económicas. Cuando estos dos elementos no están presentes, lo que observamos recurrentemente son ciclos de creación de numerosas micro y pequeñas empresas al calor de los recursos canalizados por proyectos o políticas de desarrollo rural, seguidas por ciclos en que la mayoría de ellas dejan de existir cuando dichos proyectos terminan o las políticas se agotan bajo el peso de su propia inviabilidad (Berdegú, 2001).

Si se trata del número de personas involucradas que participan en cada una de las vías de salida, es posible que la migración sea la más importante en términos de sus efectos sobre la pobreza rural. La condena y el prejuicio respecto del papel de las migraciones en la solución de la pobreza rural, no ayudan a las poblaciones que se pretende beneficiar. Más aún, no se tiene en consideración que los propios migrantes se constituyen en dinamizadores de sus tierras de origen, directamente a través de las remesas, e indirectamente porque su partida mejora la relación entre la base local de recursos naturales y el número de habitantes que se deben sostener a partir de su uso o explotación. En el caso de El Salvador, 2 millones de migrantes en Estados Unidos remesan anualmente \$ 2 billones de dólares a su país, equivalentes al 14% del PIB (*The Economist*, vol. 364, número 8282, pág. 34, sept 2002). De México emigran a Estados Unidos alrededor de 400 mil personas por año; los emigrantes mexicanos remesaron US\$ 8,895 millones en 2001.⁴⁹

Existen espacios para acciones de desarrollo asociadas a la migración y al uso de las remesas para financiar procesos de desarrollo territorial rural. Muchas veces estas son de índole institucional. Por ejemplo, en Cañar, Ecuador, una Cooperativa de Ahorro y Crédito regional se ha constituido en una alternativa de intermediación del ahorro de los migrantes, que hasta entonces desconfiaban profundamente del sistema financiero privado ecuatoriano, afectado por los escándalos asociados a sus quiebras sucesivas. La misma organización dispone de líneas de crédito que permite a los “migrantes exitosos” (es decir, que han llegado al país de destino y han encontrado trabajo) refinanciar a tasas de interés más convenientes, los créditos que ellos han tomado con los prestamistas locales para financiar el elevado costo de la emigración. El BID y varios gobiernos, como el de México, han realizado esfuerzos tendientes a reducir las elevadas tasas que cobran por sus servicios las empresas que dominan ese mercado financiero. El FIDA ha participado en reuniones con asociaciones de migrantes salvadoreños en el oeste de Estados Unidos, que han resultado en que ellos auspicien y co-financien iniciativas de desarrollo (por ejemplo, construcción o equipamiento de escuelas rurales) en las zonas intervenidas por los proyectos de dicho organismo multilateral. El programa mexicano de apoyo a los denominados productos comercialmente no tradicionales —pero que constituyen la base de sistemas agrícolas antiquísimos— está orientado a promover las exportaciones de este tipo de alimentos ‘étnicos’, ante la enorme demanda de millones de mexicanos que residen en Estados Unidos.

⁴⁹ Cifra equivalente, *cada año*, a alrededor de unos 300 proyectos de lucha contra la pobreza del FIDA o a unos 90 proyectos del BID.

En síntesis, lo que queremos afirmar con este criterio, es que los programas de desarrollo territorial rural y cada uno de sus instrumentos (capacitación, asistencia técnica, financiamiento, etc.) deben diseñarse y ejecutarse sin circunscribirse *a priori* a una sola de las vías descritas.

Criterio 7: Los programas de desarrollo territorial rural requieren una compleja arquitectura institucional.

Entendemos por arquitectura institucional al conjunto formado por las instituciones y las organizaciones. Para efectos de la implementación del enfoque de desarrollo territorial rural, nos encontramos frente a un verdadero vacío en lo que afecta a la arquitectura institucional, pues generalmente no existen ni organismos ni instituciones que puedan abordar de un modo integral la problemática del desarrollo rural entendida en los términos enunciados.

Los arreglos administrativos tradicionales aparecen dispersos en una multiplicidad de agencias públicas: ministerios de agricultura, del medio ambiente, de salud, de educación, de obras públicas, de bienestar social, amén de una serie de instancias autónomas como fondos sociales, institutos agrarios, etc. Las posibilidades de coordinación raras veces trascienden las reuniones de comités sin efectos sustantivos en el terreno. El que con frecuencia sea al ministerio de agricultura al que se adscriba la responsabilidad directiva, revela una incorrecta identificación del desarrollo rural con el desarrollo de la agricultura y a veces, de un modo aún más estrecho, con los aumentos de la producción y la productividad agrícola. En los últimos años, ha habido una tendencia a enfrentar este problema por la vía de transferir las responsabilidades del desarrollo rural a los gobiernos municipales (Colombia, Brasil) o estatales (México).

Proponemos que una adecuada arquitectura institucional para el desarrollo territorial rural, está muy asociada a la presencia y calidad de los siguientes elementos:

- Las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas.
- La coordinación, pero también la existencia de controles y equilibrios (*checks and balances*), entre los distintos niveles de gobierno (nacional, provincial o estatal, municipal).
- Las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva que, por regla general, sobrepasan a las posibilidades de gobiernos municipales aislados, sobre todo en los territorios más pobres.
- Las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil.
- Los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el desarrollo territorial rural.⁵⁰

⁵⁰ Ello incluye los procesos de participación, de negociación y de manejo de conflictos, así como instancias público-privadas de dirección y gestión de las iniciativas de desarrollo territorial rural. Rodrik (1999) presenta abundante evidencia de la importancia de este factor como condicionante del crecimiento y de la capacidad de enfrentar los *shocks* externos.

En relación al último elemento, los planes de desarrollo local que bajo distintas formas han proliferado en la región, han tenido la virtud de ir superando la tradición de concentrar las actividades del gobierno local en el aseo y ornato de los núcleos urbanos de cantones y municipios, para incorporar responsabilidades en el ámbito de la provisión de servicios públicos como la educación y la salud, con preocupaciones crecientes por el desarrollo de proyectos productivos.

Dichos planes no pueden reducirse, como ocurre con frecuencia, a un mero ejercicio de técnicos o consultores, para cumplir con las formalidades de la obtención de recursos del presupuesto nacional, ni pretender ser verdaderos planes maestros omnicomprensivos, sino que deben surgir de procesos de consulta y participación de los diversos sectores de la comunidad local, constituyéndose en instrumentos que permitirían tanto la movilización de los recursos locales, como la transparencia en el uso de los fondos y el rendimiento de cuentas sobre bases informadas.

Dichos planes orientados a mejorar las condiciones de vida de la población rural, pueden llegar a constituir instrumentos para el desarrollo del “aprendizaje adaptativo”, entendiéndolo por tal la habilidad de entender las tendencias prevalecientes, de identificar correctamente las oportunidades y los riesgos, de adquirir información útil y oportuna, de implementar soluciones coherentes con las restricciones impuestas por los mercados, por las posibilidades políticas y por las normas cívicas, así como de moldear las instituciones que afectan el rendimiento económico.

En relación a los propios planes, la creación de instancias de concertación constituye un elemento clave de la nueva institucionalidad y su desarrollo debe verse como un proceso de construcción social del propio territorio, que parte por la adopción de consensos en aspectos de baja conflictividad de intereses, para ir progresivamente conformando redes y alianzas de mayor complejidad que vayan institucionalizando las prácticas contractuales y fortaleciendo la confianza mutua entre los agentes.⁵¹

Estas innovaciones apuntan a la construcción de sinergias entre el estado y la sociedad como factores catalíticos del desarrollo, basadas en la hipótesis de que los agentes públicos pueden promover “normas de cooperación y redes de compromiso cívico con ciudadanos comunes con propósitos de desarrollo” (Evans, 1996).

En este mismo sentido es que debería irse reemplazando la práctica de la subcontratación para la producción de ciertos bienes públicos, optando en su lugar por lo que Ostrom (1996) llama “acuerdos de coproducción” en aquellos casos en que los insumos que aportaría el estado y los ciudadanos, son complementarios. Su eficacia depende de que los compromisos de las partes sean creíbles y que cuenten con mecanismos que aseguren su cumplimiento.

Más allá de las virtudes de la concertación público-privada a escala local (municipal), es necesario insistir en que el desarrollo territorial rural tiene exigencias de capacidades e incentivos que no pueden resolverse adecuadamente a ese nivel. Las asociaciones y redes municipales y las corporaciones público-privadas regionales, son iniciativas surgidas en varios países para dar respuesta a este problema, aunque en muchos casos carecen de personería jurídica.

⁵¹ En esta materia es interesante considerar la experiencia de los Grupos de Acción Local del programa LEADER que son asociaciones horizontales a nivel local, que incluyen a todos los actores, públicos y privados, que tienen alguna participación en la economía y la sociedad local. Estos actores forman una asociación entre ellos que define los problemas y las estrategias a seguir, establece un programa de acción, sus costos, las formas de financiación disponibles y lo realizable en un cierto periodo a través de una subvención global (Saraceno 2002).

Parece interesante rescatar al respecto, la idea de impulsar por parte de los gobiernos central y/o provinciales, los contratos territoriales de desarrollo (CTD) propuesta recientemente por la Comisión Nacional de Desarrollo Rural Sustentable de Brasil (Veiga, da J.E. 2001). Los CTD consisten básicamente en mecanismos de transferencia de recursos de contrapartida contra compromisos asumidos por los entes subnacionales (municipios, asociaciones municipales u otros), con base en las actividades contempladas en los planes de desarrollo municipal, generadoras de bienes públicos o de externalidades positivas, seleccionados por instancias competentes. Los contratos territoriales de desarrollo propuestos incluyen diversos programas para la innovación rural, incluyendo la valorización del sector primario, el uso sustentable y la conservación del medio ambiente e iniciativas rurales en los sectores secundario y terciario.

Una arquitectura institucional compleja como la descrita, requiere de sistemas de comunicación fluidos entre todos los actores del proceso. Ello significa el establecimiento de redes interactivas de información/comunicación, que vinculen la localidad al municipio, éste a la región y ésta al centro administrativo, a partir de las oportunidades que proporcionan las tecnologías de información. Tales redes permitirían: a) elevar significativamente la productividad de los escasos recursos de alta calificación (“inteligencia distribuida a bajo costo” (Pérez, 1990); b) la coordinación, como un proceso permanente, entre funciones separadas pero complementarias; c) la retroalimentación en tiempo real, que facilita la detección o alerta temprana de problemas y oportunidades y que requieren de acciones a distinto nivel; d) aumentar la transparencia de la gestión pública; e) facilitar la concertación en las relaciones entre los distintos agentes; f) la vinculación con sistemas tecnológicos y científicos que no se pueden sostener localmente; g) acceder a las señales de los mercados externos.

Debe reiterarse, sin embargo, que si bien los costos del acceso al equipamiento requerido han dejado de ser prohibitivos, su efectividad depende de manera decisiva de los avances que se hayan logrado en el desarrollo organizativo, tanto a nivel del aparato público como de las comunidades locales.

Sin perjuicio de lo anterior, la viabilidad de la gestión local participativa, dependerá del grado de concentración del hábitat; la homogeneidad de los grupos sociales (entendida como grupos que, independientemente de sus diferencias, coinciden en determinados objetivos); los niveles de organización y; la calidad y cobertura de la infraestructura. Las exigencias a las que debe responder la arquitectura institucional serán más complejas en la medida en que se pase de territorios concentrados con infraestructura, socialmente homogéneos y con altos niveles de organización social, a otros que no reúnan estas condiciones (gráfico 2.2).

Gráfico 2.2:
Factores que inciden en la complejidad de la arquitectura institucional

Hábitat \ Población		Socialmente Homogénea		Socialmente Heterogénea	
		Con organización	Sin organización	Con organización	Sin organización
Concentrado	Con infraestructura				
	Sin infraestructura				
Disperso	Con infraestructura				→
	Sin infraestructura			↓	→

Criterio 8: Los programas de desarrollo territorial rural deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

La apreciación de los tiempos útiles por parte de los distintos agentes del desarrollo territorial rural, es muy variable y contradictoria. Los técnicos y las agencias acostumbran a operar con horizontes de alrededor de cinco años, en los que pueden visualizar los procesos que son esenciales en sus disciplinas; las acciones relevantes para ellos, son las que pueden llegar a resultados evaluables en ese lapso.

Para los políticos, los tiempos están regidos por los ciclos electorales, que a nivel local tienden a ser muy cortos, de entre dos y cuatro años. En el curso de su mandato esperan poder exhibir logros, influyendo en la selección de las acciones o componentes que ellos privilegian.

Para la población del territorio, sus tiempos son tanto más breves cuanto más acuciantes sean sus carencias.

El desarrollo territorial rural requiere conciliar esta preeminencia del corto plazo, con los tiempos requeridos para la maduración de procesos sustantivos de desarrollo, que son significativamente más largos, generalmente de más de una década.

Aquí juega un papel clave la construcción de una visión de transformación compartida y de los correspondientes compromisos con ella. Si ello se logra, la comunidad adquiere una capacidad de interlocución que le permite convertir la satisfacción de las demandas inmediatas, en etapas de procesos acumulativos de desarrollo.

Experiencias de desarrollo territorial rural

Experiencias de países desarrollados

El programa LEADER⁵² de la Comisión Europea. En la Conferencia de Cork (1986) se dejó establecido que “las políticas de desarrollo rural deben conceptualizarse de modo multidisciplinario y aplicarse multisectorialmente con una clara dimensión territorial dada la diversidad de las áreas rurales de la Unión Europea, la política de desarrollo rural debe seguir el principio de la subsidiariedad. Debe ser tan descentralizada como sea posible y basada en la asociación y cooperación entre todos los niveles involucrados (local, regional, nacional y europeos). El énfasis debe estar en la participación y en un enfoque de abajo hacia arriba que aproveche la creatividad y la solidaridad de las comunidades rurales. El desarrollo rural debe ser local e impulsado por la comunidad dentro de un marco europeo coherente” (citado por Ray, 2000).

La Comunicación de la Comisión Europea de 1988 sobre “El Futuro del Mundo Rural” recoge los planteamientos de Cork, y en la segunda fase de programación de los fondos estructurales para la política de cohesión económica y social europea⁵³, se adopta la decisión de iniciar una “experimentación a escala real” de iniciativas de desarrollo en el ámbito rural. Esta determinación se concretó en el lanzamiento del programa LEADER para un período de tres años (1991-1994), destinado a expe-

⁵² Viene del acrónimo francés *Liaison Entre Actions de Developement de l'Europe Rural* (Vínculos entre acciones de desarrollo de la Europa rural).

⁵³ El Fondo Europeo de Desarrollo Rural, el Fondo Social Europeo y una de las secciones del Fondo Europeo de Orientación y Garantía Agrícola.

rimentar con un nuevo modelo de desarrollo rural en áreas que la propia Comisión definiera como zonas rurales atrasadas y comarcas rurales deprimidas⁵⁴ en territorios con menos de 100.000 habitantes. Dicho programa fue renovado para un segundo período (LEADER II 1994-1999), en el que se amplía la cobertura y se mejora la integración de actividades del LEADER I. En el año 2000 se inicia el LEADER+, destinado al enriquecimiento del planteamiento territorial y al refuerzo de la competitividad de los territorios europeos y la integración del desarrollo rural en la Política Agrícola Común (Sumpsi, 2002).

Las principales características del programa pueden resumirse en los siguientes términos: a) el enfoque es territorial en lo referente a su ámbito de acción (la región, la comarca); b) las decisiones parten desde abajo hacia arriba en todas las fases del programa pues la búsqueda de soluciones involucra a los agentes locales y parte de las realidades propias de cada territorio; c) los grupos de acción local (GAL) o grupos de desarrollo rural (GDR) agrupan en calidad de socios a agentes e instituciones locales y comarcales representativos y juegan un papel clave en la implementación, como se destaca más adelante; d) el enfoque es integral y multisectorial y promotor de innovaciones⁵⁵, e incluye acciones en materia de asistencia técnica al desarrollo rural, formación profesional, turismo rural, pequeñas y medianas empresas de artesanía y servicios, valorización y comercialización de la producción agraria, conservación y mejora del medio ambiente, entre otras⁵⁶; e) descentralización financiera en que las decisiones de destino de los fondos son adoptadas por los grupos de acción local; f) se enfatiza la organización en red de las diversas iniciativas que permiten la asociación con grupos de otras regiones o países.

De particular interés resulta la experiencia de los grupos de acción local pues tienen funciones que habitualmente asume la administración pública en los programas de tipo tradicional. Éstas abarcan desde la gestión de los fondos de apoyo y la concesión y pago a los beneficiarios, hasta el control de la ejecución de los proyectos. Esta característica evidencia una concepción nueva del sistema de apoyo a la población, que contrasta con aquellas en que la población actúa como mera receptora de medidas que la administración establece y cuya ejecución ordena, recayendo toda la responsabilidad del éxito o fracaso en los poderes públicos.⁵⁷

En efecto, los grupos de acción local son la expresión de un grupo de agentes públicos y privados constituido de diversas formas, capaces de organizar y asumir un compromiso colectivo que tiene legitimidad para gestionar fondos públicos. Lo forman personas o asociaciones; instituciones y autoridades públicas; agentes económicos y empresas privadas. Conforman una estructura con estatutos jurídicos variados (ni administración pública ni sector privado), para representar los intereses de los

⁵⁴ Entendiendo por atrasadas aquellas con un 75% o menos del ingreso medio europeo y las atrasadas o frágiles como las dominadas por actividades agrícolas en decadencia.

⁵⁵ Se busca de modo explícito romper con la inercia de viejas prácticas que condujeron al estancamiento y la decadencia, valorizando nuevos recursos y capacidades.

⁵⁶ El listado de líneas de ayuda contemplado en los fondos incluye: mejora de tierras, concentración de parcelas, gestión de las explotaciones, comercialización de productos de calidad, abastecimientos básicos para la economía y la población local, renovación y desarrollo de pueblos, protección y conservación del patrimonio rural, gestión del riego, infraestructura, fomento al turismo y la artesanía, conservación del medio ambiente y del paisaje, bienestar de los animales, recuperación de daños por desastres, ingeniería financiera. "...las que pueden tener mayor incidencia son la diversificación de actividades y generación de ingresos complementarios o alternativos y las de protección al medio ambiente y del paisaje rural" (Sumpsi, 2002).

⁵⁷ El hecho de que los GAL no tengan un mandato surgido de elecciones directas ha llevado a algunas autoridades locales a tratar con sospecha sus actividades (Ray, 2000).

agentes y poblaciones involucradas, establecer una estrategia común y un programa de desarrollo, disponiendo de un poder de toma de decisión. Son asistidos por un equipo técnico calificado.

Juzgado en términos del monto relativo de recursos, los programas deben considerarse como laboratorios de desarrollo rural pues, por ejemplo, el LEADER II sólo comprometió el 1,7% de los Fondos Estructurales (Ray, 2000).

Asociaciones para Canadá rural. Como resultado de un amplio debate nacional bajo el rótulo de “*Think Rural*,” el gobierno canadiense impulsó en 1998 el Programa de Asociaciones para el Canadá Rural (*Canadian Rural Partnerships CRP*) y, como parte de dicho programa, la iniciativa denominada Lente Rural, destinada a asegurar que las comunidades rurales adquieran las capacidades necesarias para enfrentar los desafíos locales y a promover el valor del Canadá Rural como un lugar para vivir, trabajar y criar una familia.

Fueron varios los aspectos o temas del diálogo nacional considerados por la CRP para la adopción de una política rural amplia que integrara espacialmente las actividades de las diversas agencias gubernamentales. La consideración de que el desarrollo rural “empieza y termina con la gente” condujo a impulsar una consulta permanente (*Rural Dialog*), cuyas conclusiones establecieron 11 áreas prioritarias para la implementación del programa CRP:

- Mejorar el acceso de los habitantes rurales a los servicios gubernamentales integrados.
- Mejorar el acceso a recursos financieros para el desarrollo de la comunidad y de las empresas rurales, en especial de las pequeñas y medianas.
- Proveer oportunidades focalizadas para la juventud rural incluida la indígena.
- Impulsar el fortalecimiento institucional de las comunidades y el desarrollo de liderazgos y capacidades (*skills*).
- Asegurar la capacidad de generar y mantener infraestructura para el desarrollo de la comunidad.
- Conectar a la población rural a la economía y a la sociedad basada en el conocimiento, ayudándoles a adquirir las habilidades que permitan el uso de esta tecnología.⁵⁸
- Fortalecer la diversificación económica a través de una asistencia más focalizada en la agregación de valor.
- Trabajar con los gobiernos provinciales y territoriales para probar nuevas formas de proveer servicios de salud a costos razonables a la población rural.
- Trabajar con los gobiernos provinciales y territoriales para probar nuevas formas de proveer educación a costos razonables a la población rural.

⁵⁸ El acceso a la autopista de la información es una de las áreas importantes del programa CRP que parece haber superado el objetivo de conectar a 5000 comunidades rurales y remotas a Internet.

- Impulsar alianzas estratégicas dentro de las comunidades y entre comunidades y los gobiernos para facilitar el desarrollo local.
- Promover al Canadá Rural reconociendo su valor en la identidad y el bienestar de la nación.

Las características de los proyectos exitosos fueron las siguientes: una profunda comprensión de las necesidades de la comunidad; objetivos definidos de manera muy precisa; una fuerte disposición de la comunidad a asumir proyectos comunes; una clara visión de a quienes beneficiaban los resultados o servicios del proyecto; un fuerte liderazgo, en particular de personas con capacidad en el servicio, producto o tecnología que hacía de eje del proyecto; una red de comunicaciones que mantuvo a todos los participantes al tanto de los desarrollos de los proyectos; la disponibilidad de suficiente tiempo para la fase inicial; una disposición de los participantes a dedicar tiempo y recursos a componentes específicos del proyecto, y el acceso a empresas especializadas cuando la situación lo requería.

Como actividad derivada de los proyectos piloto, el gobierno ha establecido un nuevo programa de financiamiento, la “Iniciativa de Desarrollo Rural” (*Rural Development Initiative*) destinada al fortalecimiento institucional de las comunidades y al desarrollo de liderazgos y capacidades, para lo cual se propone dar asistencia a las comunidades en el aprovechamiento de las oportunidades existentes y a maximizar su potencial de desarrollo a través de la planificación comunitaria; promover la participación de los ciudadanos en las comunidades rurales; y a promover el desarrollo sustentable que asegure un balance de los aspectos económicos, sociales, culturales y medioambientales.

La iniciativa contempla el financiamiento de dos tipos de actividades: desarrollo de la comunidad e investigación local, ambos destinados a la elaboración de un plan de desarrollo de la comunidad y a la posterior implementación de los proyectos en él incluidos. En relación al primero de los financiamientos, las áreas de actividad corresponden a: desarrollo de los recursos humanos; construcción de consensos comunitarios; identificación de activos; planificación; e implementación del plan. El programa contempla la posibilidad de varios tipos de proyectos: de comunidades individuales, orientados a impulsar el plan de desarrollo correspondiente y a implementar las actividades que formen parte de dicho plan; de asociaciones de comunidades con intereses comunes para desarrollar procesos de planificación e implementación compartida, y proyectos nacionales destinados a organizaciones que abordan problemas de desarrollo comunitario que tienen aplicación a un amplio conjunto de comunidades.

Experiencias latinoamericanas

Brasil: El Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar

En 1996 el gobierno de Brasil da inicio al Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) como una propuesta para impulsar el desarrollo rural. El PRONAF está destinado a dar apoyo financiero a actividades agropecuarias y no agropecuarias desarrolladas mediante el empleo directo del productor y su familia. Se estructura de tal forma de incorporar el alto grado de heterogeneidad característico de la agricultura en general y del sector de pequeños productores rurales en particular. Su objetivo es el de “propiciar condiciones para el aumento de la capacidad productiva, de la generación de empleos y de mejores ingresos” de la agricultura familiar. Bajo esta perspectiva, el PRONAF estableció tres líneas de financiamiento: PRONAF Crédito, Infraestructura y Capacitación.

PRONAF Crédito corresponde a una de las experiencias latinoamericanas más desarrolladas en la aplicación diferenciada de créditos por tipo de unidad, pues establece cuatro categorías de beneficiarios en función de su potencial productivo medido por su nivel de renta bruta. Las unidades elegibles corresponden a unidades con potencialidades de inserción en mercados de cierto dinamismo, operadas por familias que reúnan determinadas características.⁵⁹ Un aspecto interesante es que se incluye una línea de Agregación de Renta a la Actividad Rural (AGREGAR), destinada a financiar proyectos de procesamiento o comercialización de la producción, turismo rural, pequeña y mediana agroindustria, instalación de centrales de apoyo gerencial, etc.

PRONAF Infraestructura corresponde a una línea de crédito destinada a financiar la mejoría o ampliación de la infraestructura de pequeños municipios con población no superior a los 25.000 habitantes que tengan carácter rural o “rurbano”.⁶⁰ Acceder a dicho financiamiento supone que se hayan constituido los Consejos Municipales de Desarrollo Rural, con una participación mínima del 50% de agricultores familiares, y que hayan elaborado los Planes Municipales de Desarrollo Rural, como marco de los proyectos susceptibles de financiamiento con cargo a la línea indicada.

En términos ideales, los consejos corresponderían a foros de discusión y decisión sobre el rumbo a seguir para mejorar las condiciones de la población, ofreciendo un espacio de participación de los ciudadanos en defensa de sus intereses y compartiendo el poder de decisión. Se espera que los consejos aumenten la transparencia y el control social en la utilización de los recursos públicos, y constituyan espacios privilegiados para la construcción de ciudadanía. Los consejos son creados en la mayoría de los casos por ley municipal, y en otros por simple decreto de los prefectos (alcaldes). Los creados por ley tienen una mayor legitimidad, por el hecho de que su constitución requiere el acuerdo del Concejo Municipal, y no solo la voluntad del prefecto. En la mayoría de los casos, la conducción de los consejos la asumen funcionarios municipales, y la regla de que el 50% esté constituido por agricultores familiares, ha sido generalmente entendida como un límite y no como un mínimo.

PRONAF Capacitación busca proporcionar a los agricultores familiares y a sus organizaciones conocimientos para la elaboración de los planes municipales de desarrollo rural, conocimientos y habilidades tecnológicas e intercambio y difusión de experiencias innovadoras.

Según la segunda versión del Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable (PNDRS) del 2002, “PRONAF Infraestructura introdujo algunas diferencias con relación a otras acciones: fomentó la discusión entre los agricultores y otros agentes locales sobre las perspectivas para el desarrollo; innovó por su grado de descentralización y por la articulación de asociaciones que involucraron a los niveles central y municipal y avanzó en la definición de los municipios que serían apoyados por medio de criterios claros y objetivos. Sin perjuicio de lo anterior, es necesario superar las dificultades relacionadas con factores como: formas de selección y apoyo a los municipios, participación y control social, calidad de los planes municipales y aspectos administrativos y operacionales”.

⁵⁹ Que exploten una parcela de tierra bajo cualquier régimen de tenencia; que estén basadas en la utilización de mano de obra familiar; que al menos 80% del ingreso provenga de la explotación agropecuaria, pesquera o extractiva; que residan en el propio predio o en un pueblo cercano; que dispongan de superficies que no sobrepasen ciertos límites preestablecidos. Este es un buen ejemplo de cómo criterios puramente operativos, restringen la capacidad de PRONAF de convertirse en un programa de desarrollo territorial.

⁶⁰ Eli da Veiga (2001) tomando el neologismo de Gilberto Freire, se refiere como rurbanos a municipios con menos de 50 mil habitantes pero con densidades de más de 80 hab/km².

Con base en la experiencia del PRONAF, el PNDRS incorpora nuevas orientaciones que van explícitamente en el sentido de un enfoque territorial de desarrollo rural. Por ejemplo, la implementación de contratos territoriales de desarrollo a partir de la premisa de que “lo rural es necesariamente territorial y no sectorial. El gran desafío está, por lo tanto, en adoptar una orientación realista que pueda viabilizar una transición factible desde las acciones sectoriales a una articulación horizontal de las intervenciones.” Además, se abre PRONAF Crédito a actividades extraparcarias y al empleo no agrícola. PRONAF Infraestructura se orienta a romper los obstáculos de integración al mercado de los pequeños productores. En su Programa 4 “Diversificación de las Economías Rurales,” el PNDRS se compromete con el desarrollo local entendido como “el proceso de cambiar las dinámicas y las ventajas comparativas y competitivas de una determinada localidad, de modo de favorecer el crecimiento económico y simultáneamente elevar el capital humano, el capital social y la mejoría de las condiciones de gobierno y uso sustentable del capital natural”.

Bolivia: Ley de Participación Popular

Durante el primer gobierno del presidente Gonzalo Sánchez de Losada en Bolivia (1993-1997), se pusieron en marcha un conjunto de reformas político-institucionales que han tenido un fuerte impacto en los procesos de desarrollo rural. Las leyes de Participación Popular, de Descentralización y del Servicio Nacional de Reforma Agraria, cumplieron un papel preponderante en estas transformaciones.

La Ley de Participación Popular de 1994, fue la más exitosa de las políticas gubernamentales diferenciadas, y se basó en la concepción del gobierno municipal como “la célula estatal por excelencia de Bolivia”. A ello contribuía el “estar más cerca de la gente, gozar de autonomía, ser objeto de elección popular mediante el voto y porque no se quería descentralizar para favorecer sólo a las nueve capitales de departamento, sino también a ese 42% de población rural castigada en la marginalidad” (Gonzalo Sánchez de Lozada, citado por Urioste y Baldomar, 1999).

La Ley de Participación Popular duplicó los recursos del presupuesto nacional que quedaban bajo administración directa de los municipios, los que llegaron a tener una participación del 20% del gasto público. Estos recursos se distribuían entre los distintos municipios en función del número de habitantes, lo que significó —en un país eminentemente rural como Bolivia— un enorme aumento de las capacidades de gasto e inversión de los municipios rurales. Para poder hacer valer el peso de su población, los municipios rurales se vieron estimulados a acelerar el reconocimiento legal de las comunidades campesinas, pueblos indígenas, juntas vecinales y organizaciones territoriales de base, 14.000 de las cuales obtuvieron sus registros de personalidad jurídica en poco más de tres años.

La Ley de Participación Popular iba un paso más allá, puesto que exigía además, como condición para que los municipios recibieran los recursos de coparticipación proveniente del presupuesto nacional, que anualmente organizaran un proceso de planificación participativa que concluyera con la formulación de un Plan Anual Operativo.

En este proceso de planificación participativa participaron directamente 60.000 dirigentes y delegados de base, a través de centenares de procesos locales y municipales de planificación. Este proceso constituyó sin duda uno de los más profundos y extendidos esfuerzos realizados en los últimos 30 años en América Latina por promover y sistematizar la demanda desde las comunidades rurales; solo en su primer año, se involucró directamente al 37% de la población rural del país y a casi dos tercios de los bolivianos pobres.

Un análisis de la experiencia boliviana entre 1993 y 1997, nos permite extraer las restricciones y dificultades a que se enfrentan este tipo de procesos (Urioste y Baldomar, 1999).

En primer lugar, los procesos participativos de planificación se mostraron eficientes en los municipios, pero encontraron dificultades para trascender este ámbito territorial debido a los continuos cambios en la administración del Poder Ejecutivo, la confusión de roles normativos y ejecutivos, la sobreposición y disputa de funciones entre instancias públicas, la politización partidaria de los cargos, la existencia de una burocracia estatal que se justifica a sí misma sustituyendo a la participación social, la contradicción entre una estrategia de privilegiar al mercado como asignador exclusivo de los recursos y las necesidades de reproducción del poder a través del Estado.

Los municipios mantuvieron a lo largo del proceso un sesgo hacia los servicios sociales y no se constituyeron en facilitadores de la producción, hecho que puso en cuestión su misma sostenibilidad financiera por la incapacidad de elevar los ingresos propios y mantenerse casi exclusivamente con los recursos de coparticipación, provenientes del gobierno central.

La gran cantidad de niveles de planificación, programas, proyectos, estrategias y normas hizo muy complicado lograr una visión global, más aún desde los pequeños municipios rurales con demasiados problemas en la gestión administrativa cotidiana. Únicamente algunas alcaldías rurales bien asesoradas por ONG consiguen movilizar fondos adicionales y transformar la información recogida en la planificación participativa en estrategias territoriales de desarrollo.

Otra dificultad encontrada durante el proceso fue el desencuentro entre la oferta estatal central y la demanda social manifiesta en la descentralización hacia los municipios. Se constató que el enfoque de organización de la oferta central a través de programas estructurados en forma de menú de acceso optativo, tendió a excluir a los más pequeños y con menor capacidad de comprar ideas.

Finalmente, los analistas del proceso boliviano destacan que el peso de los organismos de cooperación internacional continuó siendo decisivo en la planificación del desarrollo rural, tanto en la conceptualización como en el financiamiento. Las modas internacionales se reflejaron de inmediato en los hacedores de políticas públicas bolivianos y hubo poca capacidad de interlocución para fijar posiciones estratégicas propias.

Colombia: El Programa de Desarrollo Integral Campesino⁶¹

En 1976, Colombia asumió el enfoque de desarrollo rural integrado (DRI) como base de su política hacia el sector rural. La estrategia se aplicó a través de varios programas consecutivos. A partir de 1988, los esfuerzos de apoyo al sector campesino en el marco del desarrollo rural integrado, se organizan bajo el Programa de Desarrollo Integral Campesino (PDIC). El PDIC fue impulsado por la irrupción de los gobiernos municipales como nuevos actores institucionales, a partir de la promulgación en 1986 de una ley que aprobó la elección de los alcaldes municipales por voto popular y que además transfirió a dichas entidades un conjunto de recursos y responsabilidades hasta entonces detentados por el poder central. Una de las responsabilidades transferidas a los municipios fue la de la promoción y dirección del desarrollo rural.

⁶¹ Basado en Vargas del Valle (1999).

El PDIC fue concebido como una estrategia de largo plazo (no menor a 20 años), orientada a fortalecer las capacidades de los gobiernos municipales en su nuevo rol de gestores y responsables directos del desarrollo rural. El principal mecanismo para ello fue la cofinanciación de proyectos a través del denominado Fondo DRI. El PDIC adoptó además los principios de la gradualidad decreciente de la cofinanciación, y de la subsidiaridad pública⁶², para estimular a los gobiernos locales a buscar estrategias que fueran crecientemente autosostenibles y que evitaran la dependencia permanente de los presupuestos centrales.

Recogiendo la experiencia previa de los programas de desarrollo rural integrado en sus fases I y II, el PDIC focalizó su oferta en una gama más restringida de opciones, relacionadas esencialmente con el fomento productivo y eliminándose los componentes de crédito agropecuario, salud, educación y electrificación rural.

Los proyectos que los municipios presentaban para su cofinanciamiento, debían haber sido generados a través de procesos participativos a nivel de las propias comunidades beneficiarias. Los proyectos así generados se analizaban y priorizaban primero a nivel de veredas, luego de municipios y finalmente de departamentos, antes de su presentación a la dirección nacional del Fondo DRI en Bogotá. En cada uno de estos niveles, las instancias de análisis y decisión eran los denominados Comités DRI, en que también había participación social.

Esta estrategia suponía la existencia de un banco de proyectos así como una adecuada y eficiente gestión del gobierno municipal, responsable de apoyar el proceso participativo de planificación.

Los tres componentes principales de inversión eran caminos (35%), acueductos y saneamiento (21%) y desarrollo tecnológico (18%), aunque la participación de organización y capacitación, comercialización y fortalecimiento institucional también era importante. El aporte esperado de los gobiernos municipales a la cofinanciación de estos proyectos se estimaba en un 25% del costo total.

Se planteó que esta estrategia de abajo hacia arriba, debía permitir multiplicar por diez el número de proyectos sometidos a la consideración del Fondo DRI cada año. La ejecución financiera real del Programa más que duplicó incluso esas proyecciones, con una expansión notable del aporte de los gobiernos locales, que alcanzó un 46% de la inversión total.

Sin embargo, esta expansión de la inversión se alcanzó a costa de reducir los niveles de participación social en el proceso de planificación y de generación de proyectos, al punto de que los Comités DRI Veredales y Municipales eventualmente desaparecieron del esquema. A pesar de lo anterior, el Programa sí logró una adecuada focalización de los recursos en favor de los municipios más pobres y menos desarrollados, los que recibieron dos tercios de los desembolsos totales, a pesar de representar sólo la mitad de los municipios del país.

En 1992 se aprobó una nueva ley que profundizó el proceso de descentralización en el país. El papel de los gobiernos departamentales en la administración del Fondo DRI resultó fortalecido, a expensas de las atribuciones del gobierno central. En contra de lo esperado, la desaparición de las unidades de gestión más próximas al gobierno nacional, debilitó sustantivamente el proceso desde la identificación hasta la aprobación, desembolso y seguimiento de los proyectos municipales de desarrollo rural.

⁶² Según el cual el apoyo del gobierno central a través del PDIC debía brindarse sólo cuando el municipio hubiera agotado todas las otras posibles instancias de financiación, incluyendo el uso de recursos propios del municipio y el endeudamiento.

La reestructuración del Fondo DRI agudizó las tensiones entre los procesos técnicos (calidad de los proyectos y sujeción a los criterios de elegibilidad y de mérito) y las prioridades políticas (acelerar la aprobación de los proyectos). A pesar de diversos ajustes posteriores, estas dificultades nunca pudieron resolverse adecuadamente. En definitiva, la estrategia de transferir más poder a lo local, se quedó a medio camino, siendo éste capturado esencialmente por los gobiernos departamentales, lo que además provocó una creciente marginación de las comunidades rurales del proceso de planificación y decisión.

*México: La Ley de Desarrollo Rural Sustentable*⁶³

En el 2002 se aprobó en México la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, la que adopta numerosos elementos de enfoque territorial. En la ley, el territorio rural se conceptualiza como el ámbito construido a partir del uso y apropiación de recursos naturales, donde se generan procesos productivos, culturales, sociales y políticos, nacidos del efecto de localización y apropiación territorial que se desprende de que los recursos naturales sean factores de producción localizados. El enfoque territorial se adopta así como una condición para la integralidad de las políticas de desarrollo rural.

Este enfoque territorial se operacionaliza propiciando la programación del desarrollo rural sustentable de cada entidad federativa y de los municipios; promoviendo la formulación de programas a nivel municipal y regional o de cuenca, a través de los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), e; impulsando la federalización y la descentralización y permitiendo que a través de los Consejos Estatales, Regionales, Distritales y Municipales se definan las prioridades regionales.

Particular atención merecen los Distritos de Desarrollo Rural (DDR), los que de acuerdo con la ley deben ser la base de la organización territorial y administrativa de las dependencias de la Administración Pública Federal y Descentralizada, para la realización de los programas operativos de la Administración Pública Federal, y para la concertación con las organizaciones de productores y los sectores social y privado. Los DDR son unidades de planificación y operación definidas a nivel central por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación (SAGARPA), en consulta con los Consejos Estatales (provinciales) de Desarrollo Rural. En las regiones rurales con presencia significativa de población indígena, los DDR se delimitan considerando esta composición, con la finalidad de proteger y respetar los usos, costumbres y formas específicas de organización social indígena.

Cómo estas definiciones se implementarán en la práctica es algo que está por verse, pero este caso, como el de Brasil, demuestra la tendencia a la adopción de un enfoque territorial en las estrategias oficiales de los países de la región de mayor tradición agraria y rural.

México: Estrategia Nacional de Atención a 250 Microrregiones

El gobierno de México a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) está impulsando un programa destinado a promover el desarrollo integral y sustentable de las microrregiones que registran los índices más altos de marginación del país, a través de un proceso de planeación participativa para la ejecución de proyectos que promuevan de manera corresponsable el desarrollo económico,

⁶³ Con base en Ruíz 2002.

social y humano de su población. Para ello han quedado establecidas 250 microrregiones, que incluyen a 470 municipios ubicados en 17 estados de la República.⁶⁴

De acuerdo a SEDESOL, el desarrollo microrregional promueve una mejor asignación de los recursos orientados al desarrollo social, contribuye a una mejor calidad de vida de las familias, crea vínculos entre áreas rurales y urbanas permitiendo una mayor capacidad económica e intensifica la participación de la comunidad en los programas sociales. Para ello, el Programa Nacional de Desarrollo Social 2001-2006 se propuso reforzar la dotación de servicios y apoyos institucionales a las localidades de las microrregiones de mayor marginación; articular físicamente el territorio microrregional y frenar la dispersión poblacional; mejorar las fuentes de ingreso de las familias de las microrregiones; impulsar un desarrollo sustentable y asegurar la coordinación entre los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) para articular acciones a favor del desarrollo de estas zonas.

Para efectos de la implementación de las acciones se identificarán, impulsarán y consolidarán Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), en puntos que por su localización, facilidades de acceso, funcionalidad social y económica, servirán de detonadores de desarrollo de espacios predeterminados. En su consolidación concurrirán acciones y recursos de otras dependencias federales y de los otros órdenes de gobierno, sector social, privado e instituciones académicas, que permitan potenciar los resultados y garantizar la no duplicidad de las intervenciones.

Entre las actividades a impulsar desde los CEC se han considerado: la construcción y mejoramiento de las vías de comunicación; la construcción de redes de energía eléctrica; impulsar una red rural de comunicaciones, mediante la construcción de redes telefónicas vía satelital y/o de microondas; agua potable y alcantarillado; el empedrado de calles; construcción de letrinas y fosas sépticas; ampliar la cobertura de los servicios educativos y de salud, incluyendo la construcción, rehabilitación y equipamiento de escuelas, clínicas y centros de salud; estancias o albergues para prestadores de servicio social comunitario que apoye la operación de este programa; establecimiento o mejoría de los mercados de abasto y acopio; establecimiento de Centros Comunitarios de Aprendizaje; apoyo al cultivo de productos básicos; construcción y rehabilitación de la infraestructura agrícola, forestal y pecuaria; y establecimiento de talleres artesanales.⁶⁵ Para efectos de definición de prioridades se tiene contemplado la formación de Comités Comunitarios que además se encargarán del seguimiento y mantenimiento de las obras y acciones, y que realizarán labores de contraloría social.

Conclusiones

De la literatura y de las experiencias reseñadas, se extraen los siguientes elementos clave para el enfoque de desarrollo territorial rural:

- la competitividad determinada por la amplia difusión del progreso técnico y del conocimiento, es una condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas;

⁶⁴ Aunque se trata de un programa que está en una fase inicial de implementación, se incluye en este documento por el hecho de que en su diseño se advierten elementos de un enfoque territorial y de fortalecimiento de los vínculos urbano-rurales, para el enfrentamiento de la pobreza rural.

⁶⁵ La lectura de estos ámbitos de acción trae a la memoria las dificultades de coordinación y focalización que afectaron a los proyectos de desarrollo rural integral, incluyendo experiencias mexicanas como el Plan Puebla o el Plan Chontalpa.

- la innovación tecnológica que eleva la productividad del trabajo es una determinante crítica del mejoramiento de los ingresos de la población pobre rural;
- la competitividad es un fenómeno sistémico, es decir no es un atributo de empresas o unidades de producción individuales o aisladas, sino que se funda y depende de las características de los entornos en que están insertas;
- la demanda externa al territorio es el motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto, es esencial para los incrementos de la productividad y del ingreso;
- los vínculos urbano-rurales son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas al interior del territorio;
- el desarrollo institucional tiene una importancia decisiva para el desarrollo territorial;
- el territorio no es un espacio físico “objetivamente existente”, sino una construcción social, es decir, como un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos por múltiples agentes públicos y privados.

Además, se han propuesto ocho criterios operacionales del desarrollo territorial rural, que constituyen de hecho el corolario del conjunto de reflexiones contenidas en este documento:

Criterio 1: La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de desarrollo territorial rural. Se condicionan mutuamente y ambas son necesarias para que se logren reducciones significativas y sustentables de la pobreza rural.

Criterio 2: Los programas de desarrollo territorial rural deben operar con un concepto ampliado de lo rural, que debe necesariamente incluir los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales.

Criterio 3: Para los programas de desarrollo territorial rural, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. El territorio en cada proceso de desarrollo rural es una construcción social, y no un espacio “objetivamente existente” en virtud de variables físicas o económicas.

Criterio 4: Los programas de desarrollo territorial rural deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios, para lo cual se plantea una tipología con base en los dos elementos del desarrollo territorial rural: transformación productiva y desarrollo institucional.

Criterio 5: Los programas de desarrollo territorial rural deben convocar a la diversidad de agentes del territorio. Los sectores rurales pobres pueden por sí mismos desarrollar ciertos tipos de capacidades y competencias, a partir de su propia organización. Sin embargo, habrá otros determinantes del desarrollo a la que los pobres sólo accederán a través de puentes que los vinculen con otros agentes económicos y sociales. Por ende, la construcción de estos puentes y el relacionamiento con estos otros actores, es decir, la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del desarrollo territorial rural.

Criterio 6: Los programas de desarrollo territorial rural deben considerar las combinaciones de tres posibles rutas de salida de la pobreza: agricultura, empleo rural no agrícola y migración.

Criterio 7: Los programas de desarrollo territorial rural requieren una compleja arquitectura institucional, que contenga cinco elementos: las atribuciones y capacidades de los gobiernos locales en sus dimensiones técnicas, administrativas y políticas; la coordinación y la existencia de controles y equilibrios entre los niveles nacional, provincial y local de gobierno; las redes y otras formas de asociación entre los gobiernos locales, para generar organizaciones de alcance regional capaces de emprender las tareas de la transformación productiva; las organizaciones económicas y de representación de la sociedad civil; los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el desarrollo territorial rural.

Criterio 8: Los programas de desarrollo territorial rural deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.

Sin embargo, queda una pregunta por responder. Vistos el consenso sobre la necesidad de innovar profundamente en los enfoques de desarrollo rural para poder incidir en la pobreza rural y la convergencia de opiniones en torno a las ventajas de un enfoque de carácter territorial, ¿cuáles son algunos pasos inmediatos que nos llevarían de la conceptualización del enfoque a la implementación de programas de desarrollo territorial rural?

- A partir de las definiciones que ya han adoptado los organismos internacionales que financian buena parte de los esfuerzos regionales en materia de desarrollo rural, se esperaría ver en terreno, en los próximos dos o tres años, un número importante de proyectos diseñados con este enfoque. Esta es la vía principal para poner a prueba las nuevas conceptualizaciones y, de esa forma, perfeccionarlas. De lo contrario, se corre el peligro cierto de que el nuevo enfoque se analice, como de hecho ya comienza a ocurrir por la multiplicación de iniciativas denominadas “territoriales” que en los hechos son más de lo mismo.
- Los gobiernos y las ONG tienen ya en marcha una gama variada de proyectos dispersos, que con algún grado de esfuerzo, podrían ajustarse para que se aproximen, aunque sea parcialmente, a algunas de las condiciones del desarrollo territorial rural.
- Como debe de haber resultado evidente de la lectura del documento, existen una serie de tópicos que requieren de una mayor investigación para establecer sus verdaderos alcances en lo que respecta a su rol en el diseño e implementación de programas de desarrollo territorial rural. Entre otros, podemos señalar los siguientes:
 - La naturaleza, ventajas y desventajas de distintos tipos de instituciones que facilitan la construcción social de identidades y proyectos concertados al interior de los territorios rurales.
 - El papel que pueden jugar las asociaciones o redes intermunicipales, o organismos público-privados de alcance supramunicipal, en el desarrollo territorial rural, y las condiciones para ello.
 - Cómo compatibilizar las divisiones político-administrativas (estados o provincias y municipios), con las identidades de los territorios “reales”.
 - El papel de los vínculos urbano-rurales como dinamizadores del territorio rural y los instrumentos de política pública que son eficaces para materializar sus potencialidades.

- Existen en la región una enorme cantidad de experiencias parciales susceptibles de arrojar “buenas prácticas” y lecciones que podrían ser incorporadas en el diseño y en la implementación de programas de desarrollo territorial rural de mayor envergadura, tanto por el lado de la transformación productiva, como del desarrollo institucional, como de la relación entre ambos. Es necesario hacer un mayor esfuerzo para documentarlas, sistematizarlas y analizarlas comparativamente.

Referencias

- Abramovay, R. 1999. *O Capital Social dos Territorios: repensando o desenvolvimento rural*. En: IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política. Porto Alegre, 18p.
- Aghon, G., F. Albuquerque, P. Cortes. 2001. *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*. CEPAL/GTZ. Proyecto regional de desarrollo económico local y descentralización. Santiago, Chile.
- Albuquerque, F. 1996. *Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural*. ILPES, Santiago, Chile.
- Altenburg, T., y J. Meyr-Stamer. 1999. *How to promote clusters: Policy experiences from Latin America*. World Development, Vol. 27, Nº 9, pp. 1693-1713.
- Bagnasco, A. 1998. *La función de las ciudades en el desarrollo rural: la experiencia italiana*. En: Memoria del seminario interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado. Políticas agrícolas, número especial, abril, Taxco, México. pp. 13-38.
- _____. 1977. *Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano*, Bologna, Il Mulino.
- Berdegú, J. A., y G. Escobar. 2002. *Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction*. AGREN, Julio, Network Paper No. 122.
- Berdegú, J. A. 2001. *Cooperating to Compete*. Associative Peasant Business Firms in Chile. Wageningen University and Research Centre. Social Science Department, Innovation and Communication Group. Wageningen, The Netherlands.
- _____. 1998. *La pobreza rural en América Latina*. Trabajo presentado en la conferencia *El Papel estratégico del sector rural en el desarrollo de América Latina*, julio, Cartagena de Indias, Colombia. Manuscrito.
- Blustein, P. 2001. *The Chastening: Inside the crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF*. Public Affairs, New York. pp. 378.
- Boisier, S. 2001. *Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial*. En: Estudios Sociales. Corporación de Promoción Universitaria. No. 107. Semestre 1, 2001, pp. 95-140.
- Boisier, S. 1997. *Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial*. En: Estudios Sociales. No. 94. Chile.
- Boisier, S. 1981. *Growth Poles: Are They Dead?* EN National Development and Regional Policy, edited by Ed. B. Prantilla, 71-83. Regional Development Series; v. 3. Singapore: Maruzen Asia for United Nations Centre for Regional Development, Nagoya, Japan.

- Boisier S. Silva, V. Sabatini, F. Sojo, y Vergara, P. 1991. *La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad*. ILPES, (Cuaderno # 36), Santiago de Chile.
- Bran, A. 1985. *Guatemala, organizaciones populares y lucha de clases en el campo: Notas para su estudio*. En P. Gonzales Casanova (ed.), *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, No. 2. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Buitelaar, R. 2001. *Clusters ecoturísticos en América Latina: Hacia una interpretación*. En: *Memorias del seminario internacional de ecoturismo: políticas locales para oportunidades globales*, mayo, CEPAL. Santiago, Chile. Serie: Seminarios y Conferencias, pp. 177.
- Butler, J. 1986. *Geografía Económica: aspectos espaciales y ecológicos de la actividad económica*. Limusa. México, D.F. México.
- Camagni, R. 2000. *Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalisation and localization: spatial perspectives*. En: Seminar on "Spatial development policies and territorial governance in an era of globalisation and localization". OECD. Paris.
- Camagni, R. 1995. The concept of "innovative milieu" and its relevance for public policies in European lagging regions. *Papers in Regional Science* 74: 317-340.
- Cassiolato, J. E. y H. M. Martins. (eds.). 1999. *Globalização e inovação localizada: Experiências de sistemas locais no MERCOSUL*. Patrocínio: Ministério da Ciência e Tecnologia, Organização dos Estados Americanos, Instituto Euvaldo Lodi (IEL)/Confederação Nacional da Indústria. Brasília, Brasil.
- Castells, M. 1999. *La era de la información: Economía, sociedad y cultura*. Volumen I: La sociedad red. I. Siglo XXI. México.
- CEPAL. 2002. *Panorama Social de América Latina y el Caribe 2002*.
- _____. 2001 *Equidad y Ciudadanía* Santiago, Chile.
- _____. 1992. *Estructura territorial del Estado y ruralidad*. División Agrícola de la CEPAL, diciembre, Santiago, Chile.
- CEPAL/GTZ. 2001 *Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo*
- Comisión Europea 1988 *El futuro del Mundo Rural* Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento COM 7957/88
- Chiriboga, M. 2002. *¿Qué hemos aprendido del desarrollo rural de los 90s?* Manuscrito.
- Christaller, W. 1933. *Central Places in Southern Germany*. J. Fischer, English translation by C.W. Baskin, London. Prentice-Hall. 1966.

- Cruz, M. E. 1998. *Relaciones entre una Ciudad Intermedia, Desarrollo Agrícola y Desarrollo Rural y Local*. Documento de trabajo. FAO/RLCP.
- De Janvry, A. y E. Sadoulet. 2002. El desarrollo rural con una visión territorial. Ponencia presentada en el seminario internacional "Enfoque territorial del desarrollo rural", octubre, Boca del Río, Veracruz, México, SAGARPA-IICA.
- _____. 2000. Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: Nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Dirven, M. 2001. Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina. CEPAL. Santiago, Chile.
- _____. 1998. Agroindustria y pequeña agricultura: Síntesis comparativa de distintas experiencias LC/R 1663 CEPAL.
- Echeverri, R. 2002. Principios Básicos de la Territorialidad Rural y la Economía del Territorio. Ponencia presentada en el Seminario Internacional 'Enfoque Territorial del Desarrollo Rural 2, Veracruz, México, Oct 2002. SAGARPA e IICA
- Echeverría, R.G. 2000. *Opciones para reducir la pobreza rural en América Latina y el Caribe*. Revista de la CEPAL N° 70 Abril
- Evans, P. 1996. *Government Actions, Social Capital and Development: Reviewing the Evidence on Synergy*. World Development Vol 24 N° 6 Pag 1033-1037
- Fajnzylber, F., y A. Schejtman. 1995. *Agricultura, industria y transformación productiva*. En: América Latina a fines de siglo. José Luis Reyna (compilador). Consejo Nacional para la cultura y las artes. Fondo de cultura económica, México. pp.148-196.
- Findji, M. T. 1992. *The Indigenous authorities movement*. En:A. Escobar and S. E. Alvarez (eds), *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy* (Boulder Col.: Westview).
- Garafoli, G. 1998. *Desarrollo rural e industrialización difusa: aprendiendo de la experiencia italiana*. En: Memoria del seminario interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado. Políticas agrícolas, abril, número especial, Taxco, México. pp. 39-70.
- Giddens, A. 1999. *Runaway World. How globalization is reshaping our lives*. Profile Books. St. Edmundsbury Press. Great Britain
- Gordillo. G. 2001. La movilización social como medio de producción, FAO, Santiago, Chile.
- _____. 1999 Dismantled States and Fragmented Societies: a Plead for Reconstructing Institutions paper presented to the Workshop land in Latin America, Amsterdam, May 26-27.
- _____. 1988. *Campesinos al asalto del cielo: De la expropiación estatal a la apropiación campesina*. Ciudad de México: Siglo XXI.

- Grzybowski, C. 1990. "Rural workers" movements and democratisation in Brasil: The challenge of rural democratisation: perspectives from Latin America and the Philippines. *The Journal of Development Studies*, Vol. 26, No. 4, pp. 19-43.
- Healy, K. 1991. *Political ascent of Bolivia's peasant coca leaf producers*. *The Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, Vol. 33, No. 1, pp. 88-121.
- Helmsing, A. H. J. (Bert). 2001. *Local Economic Development*. Draft Papers for the 2001 Cape Town Symposium. Local Governance and Decentralization in Africa. Institute of Social Studies, The Hague, Netherlands.
- Hillhorst, J. G. M. 1998. *Industrialization and Local/Regional Development Revisited*. *Development and Change*, Vol. 29, pp.1-26. Institute of Social Studies 1998. Published by Blackwell Publishers Ltd., UK.
- Hirshman, A. 1961. *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica. México
- Hirshman, A. 1984. *De la economía a la política y más allá*. Fondo de Cultura Económica. México
- Hombres, A. 1995. *The dangers of Decentralization* Proceedings of the Annual World Bank Conference on Development Economics, Washington, D.C.
- Hodgson, G. 1998. *The Approach of Institutional Economics*. Universidad Nacional de Colombia. Programa de Doctorado en Economía. Research Paper Series # 6.
- Huamani, G., M. Moscoso, y P. Urteaga. 1988. *Rondas campesinas de Cajamarca: La construcción de una alternativa*. Debate Agrario 3, julio-septiembre. CEPES (Centro de Estudios Sociales), Lima, Perú.
- Isard, W. 1956. *Location and space economy* Cambridge MIT Press
- Kligtsberg, B. 1989. *Cómo formar gerentes sociales ¿Cómo Enfrentar la Pobreza?: Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Grupo Editor Latinoamericano Buenos Aires, Argentina
- Krugman, P. 1995. *Development, Geography and Economic Theory*. The MIT Press.
- Llisteri, J. 2000. *Competitividad y desarrollo económico local*. Documento de discusión. División de Micro, Pequeña y Mediana Empresa, Departamento de Desarrollo Sostenible, marzo. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Llorens, J. L., F. Albuquerque, y J. del Castillo. 2002. *Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina*. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo.
- Lösch, A. 1940. *The Economics of Location*. Jena: Fischer. English translation, New Haven: Yale University Press, 1954.
- Maillat, D. 1995. *Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy*. *Entrepreneurship and Regional Development*, 7. London.

- Marshall, 1930. *Principios de Economía*. Editorial Aguilar. Madrid.
- Maskell, P., y A. Malmberg. 1999. *Localised learning and industrial competitiveness*. Cambridge Journal of Economics, 23, pp. 167-185. Cambridge Political Economy Society.
- Maskell, P., H. Eskelinen, I. Hannibalsson, A. Malmberg, y Vatiné E. 1998. *Competitiveness, localized learning and regional development. Specialisation and prosperity in small open economies*. Routledge Frontiers of Political Economy. England. ISBN 0203276922.
- Meyer-Stamer, J. 2001. *Estratégias de Desenvolvimento Local e Regional: Clusters, Política de Localização e Competitividade Sistémica* POLICY PAPER N° 28, septiembre. ILDES. Brasil
<http://www.meyer-stamer.de/2001/pp28.pdf>
- Meyer, von y Muheim. 1996. *Employment is a Territorial Issue* en The OECD OBSERVER No. 203 December 1996/January 1997
- Monge, C. 1989. *Las demandas de los gremios campesinos en los 80*. Debate Agrario 5, enero-marzo, Lima, Perú.
- North, D. C. 1990. *Institutions, institutional change and economic performance*. Cambridge University Press. USA.
- _____. 1998. *The new institutional economics and Third World development*. En: *The New Institutional Economics and Third World Development*. Library of Congress Cataloging., pp.17-26.
- Ostrom, E. 1996. *Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development*. World Development, Vol. 24, No. 6, pp. 1073-1087. Pergamon, Great Britain.
- Paniagua, A. 1994. *Desarrollo Agrícola asociado a Ciudades Intermedias*. En: Schejtman A y Toranzo C (Ed) *Agroindustria y pequeña agricultura*. Ed. FAO/ILDIS, La Paz, Bolivia, pp. 85-110.
- Pérez, C. 1990. *El nuevo patrón tecnológico microelectrónica y organización*. Presentado en el Ciclo de conferencias sobre ingeniería de la gestión, mayo, Departamento de Investigación de Operaciones y Computación, Facultad de Ingeniería, Universidad Central de Venezuela, Caracas, Venezuela.
- Piore, M. J. y C. F. Sabel. 1984. *The Second Industrial Divide*. Basic Books, USA.
- PNDRS 2002. *Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable Brasil*.
- Plaza, O. y S. Sepúlveda. 1993. *Desarrollo microrregional: Una estrategia hacia la equidad. Programa III. Organización y administración para el desarrollo rural*. IICA. San José, Costa Rica.
- Porter, M. E. 1991. *La ventaja competitiva de las naciones*. Vergara, Buenos Aires, Argentina
- Porter, M. E. 1998. *Clusters and the new economics of competition*. Harvard Business Review, noviembre-diciembre, 77-90.

- Rabellotti, R. 1999. *Recovery of a Mexican Cluster: Devaluation Bonanza or Collective Efficiency?*, World Development Volume 27, Issue Pages 1571-1585
- Ramos J. 1998. *Complejos Productivos en Torno a los Recursos Naturales ¿Una Estrategia Prometedora?* en Revista de la CEPAL N° 66 Diciembre
- Ray, C. 2000. *The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory*. Sociologia Ruralis Vol. 40, No. 2, abril, European Society for Rural Sociology. ISSN 0038-0199.
- Reardon, T. y J. A. Berdegúe (eds.). 2002. Theme Issue - Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges. Development Policy Review, Septiembre, Vol. 20, N° 4
- Reardon, T. y J. A. Berdegúe. 2001. *Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: overview and policy implications*. World Development, marzo, 29(3).
- Rodrik, D. 1999. The New Global Economy and Developing Countries: Making openness work. Policy Essay No. 24 . Overseas Development Council, Washington, D.C.
- Ruiz, A. 2002. El concepto de territorialidad propuesto en la Ley de desarrollo rural sustentable. Ponencia presentada en el seminario internacional "Enfoque Territorial del Desarrollo Rural", octubre, Veracruz, México. SAGARPA e IICA.
- Sadoulet, E. y A. De Janvry. 1995. *Quantitative Development Policy Analysis*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Saraceno, E. 2002. *La política europea de desarrollo rural y su utilidad en el contexto latinoamericano*. En: Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa. J. M. Sumpsi y E. Perez (eds.). MAPA, Madrid. España
- Saraceno, E. 1998 *Urban-Rural Linkages, internal diversification and external integration: a european experience* EN Políticas Agrícolas Número especial México
- Schejtman, A. 1998. *Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional*. En: Memoria del seminario interrelación rural-urbana y desarrollo descentralizado. Políticas agrícolas, número especial, abril, Taxco, México. pp. 139-166.
- _____. 1997. *Peasants and structural adjustment in Latin America*. En: Social movements in development. The challenge of globalization and democratization. International Political Economy Series. Macmillan Press Ltd., Great Britain, pp.126-152.
- _____. 1980. *Economía campesina: Lógica interna, articulación y persistencia*. Revista de la CEPAL No. 11, Santiago, Chile.
- Scott, A. J. 1998. Regions and the World economy. The coming shape of global production, competition, and political order. Oxford University Press. Great Britain.

- Schmitz, H. 2000. *Global Competition and Local Cooperation: Success and Failure in the Sinos Valley, Brazil*, World Development Volume 27, Issue Pages 1627-1650
- Sharp, J., Flora, J., Flora, C., y Newlon, B. 2002. Entrepreneurial Social Infrastructure and Locally Initiated Economic Development in the Nonmetropolitan United States
<http://poverty.worldbank.org/library/view/7531/>
- Stern S. J. 1999. *Rondas campesinas del Norte del Perú*. S. J. Stern (ed.) Los Senderos Insólitos del Perú: Guerra y Sociedad, 1980-1995. Instituto de Estudios Peruanos. Lima, Perú
- Storper, M., y R. Salais. 1997. *Worlds of Production. The Action Framework of the Economy*. Harvard University Press, England.
- Storper, M. Introducción en Maskell, P., H. et al en Competitiveness, localized learning and regional development. Specialisation and prosperity in small open economies. Routledge Frontiers of Political Economy. England. ISBN 0203276922.
- Sumpsi, J. M. 2002. *La política agraria y rural de la Unión Europea*. En: Políticas, instrumentos y experiencias de desarrollo rural en América Latina y Europa. J. M. Sumpsi y E. Perez (eds.). MAPA, Madrid. España.
- Tendler, J. 1997. *Good government in the Tropics*. The Johns Hopkins Studies in Development. The Johns Hopkins University Press. England.
- Tendler, J., y M. Amorim. 1996. *Small Firms and Their Helpers: Lessons on Demand*. World Development, Vol. 24, No. 3, pp. 407-426.
- The Economist. 2002. *El Salvador learns to love the greenback*. Vol 364, Nº 8282 pág 34.
- Touraine, A. 1978. *La voix et le Regard: Sociologie des Mouvements Sociaux* Paris Seuil
- Urioste, M. y L. Baldomar. 1999. *Participación popular, descentralización y Ley de tierras: Políticas diferenciadas para el desarrollo rural en Bolivia*. Seminario latinoamericano sobre heterogeneidad agraria y políticas diferenciadas, FAO-RIMISP, Cocoyoc, México.
- Valdés, A. y T. Wiens. 1996. *Rural poverty in Latin America and the Caribbean*. Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean. Manuscrito. 29 p.
- Vargas Del Valle, R. 1999. Seminario "Experiencias exitosas de combate a la pobreza rural en América Latina: Lecciones para una reorientación de las políticas". FAO-RIMISP, Santiago, Chile.
- Veiga, da J. E. 2001. *Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento*. Série Textos para Discussão Nº 1, agosto, Convenio FIPE-IICA (MDA-CNDRS/NEAD).
- _____. 2000. *Desenvolvimento Territorial do Brasil: do Entulho varguista ao Zoneamento Ecológico-Econômico* Universidad de Sao Paulo Departamento de Economía.

- Visser E-J. 1999. *A Comparison of Clustered and Dispersed Firms in the Small-Scale Clothing Industry of Lima*, World Development Volume 27, Issue 9, Pages 1553-1570
- Von Halderwang, C. 1997. *Descentralización, fases de ajuste y legitimación*. En: Diálogo científico. Instituto de colaboración científica, Tübingen. Vol. 6 – No. 2, pp.9-26.
- Zamosc, L. 1990a. The political crisis and the prospects for rural democracy in Colombia: The challenge of rural democratization: Perspectives from Latin America and the Philippines. The Journal of Development Studies, Vol. 26, No. 4, pp. 44-78.
- _____. 1990b. Luchas campesinas y reforma agraria: un análisis comparado de la Sierra ecuatoriana y la Costa Atlántica colombiana. Agricultura y sociedad, No. 56, julio-septiembre, pp. 201-79.