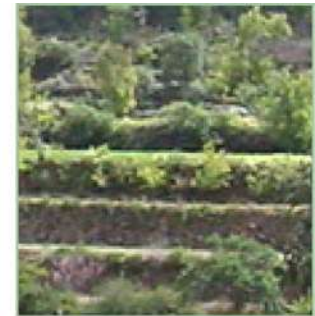
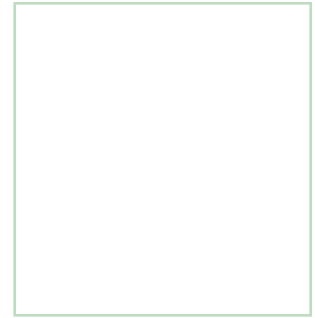




RIMISP

Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural

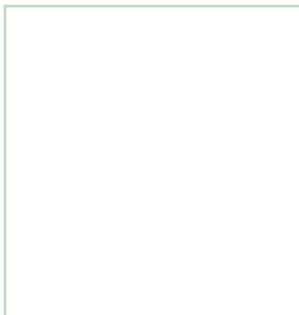
DEBATES Y TEMAS RURALES N°1



Desarrollo territorial rural

Alexander Schejtman y Julio A. Berdegué

Marzo 2004.



Documento elaborado para la División América Latina y el Caribe del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y el Departamento de Desarrollo Sustentable del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).

Los contenidos del documento no comprometen a dichos organismos y son de responsabilidad exclusiva de los autores.

Oficina

*Huelén 10, Piso 6
Providencia, Santiago, Chile*

Dirección Postal

*Casilla 228, Correo 22
Santiago, Chile*

Tel.: (56 2) 236 4557

Fax.: (56 2) 236 4558

Web

www.rimisp.org

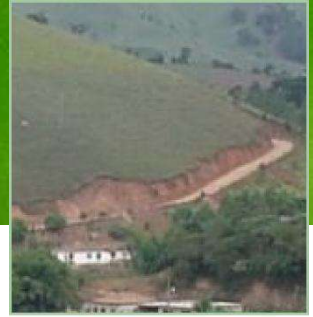
E-mail

rimisp@rimisp.org

® Copyright Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural.

Se autoriza su reproducción parcial o total exclusivamente para actividades sin fin de lucro de carácter educativo o de promoción del desarrollo rural. Es obligatorio citar la fuente original.

A. RESUMEN EJECUTIVO.....	04
B. INTRODUCCIÓN.....	07
C. DESAFÍOS Y CONDICIONANTES DEL DESARROLLO RURAL.....	09
1. Nuevos rasgos y condicionantes del desarrollo rural.....	09
2. Limitaciones de los enfoques tradicionales del desarrollo rural.....	17
3. La búsqueda de nuevos enfoques.....	18
Los organismos internacionales.....	18
Algunas experiencias regionales.....	19
D. ANTECEDENTES TEÓRICOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL.....	21
1. Desarrollo económico y espacio: Dos aproximaciones.....	21
2. Los clusters o complejos industriales.....	22
3. Los nuevos distritos industriales.....	24
4. Desarrollo económico local.....	26
5. Siete aportes de la teoría.....	28
E. DESARROLLO TERRITORIAL RURAL.....	30
1. Definición del DTR.....	30
2. Criterios operativos del enfoque de DTR.....	31
Criterio 1. La transformación productiva y el desarrollo institucional se deben abordar de forma simultánea en los programas de DTR.....	31
Criterio 2. Los programas de DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural.....	31
Criterio 3. Para los programas de DTR, el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.....	32
Criterio 4. Los programas de DTR deben considerar explícitamente la heterogeneidad entre territorios.....	34
Criterio 5. Los programas de DTR deben convocar a la diversidad de agentes del territorio.....	37
Criterio 6. Los programas de DTR deben considerar las distintas rutas de salida de la pobreza.....	37
Criterio 7. Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional.....	39
Criterio 8. Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.....	44
F. CONCLUSIÓN.....	45
G. REFERENCIAS.....	46



*“No hay globalidad que valga si no hay
localidad que sirva”.*

CARLOS FUENTES (discurso ante el Foro Iberoamérica,
Toledo, España, 10 de noviembre, 2002)



A. RESUMEN EJECUTIVO

La incidencia de la pobreza rural se ha mantenido constante desde hace tres décadas y en la actualidad hay más indigentes rurales que hace 20 años. No se puede discutir la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace a 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, ha cobrado fuerza en nuestra región el debate sobre el denominado “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: (i) insuficiente integración de los avances teóricos disciplinarios; (ii) insuficiente evidencia sobre la eficacia de los nuevos enfoques, debido a que las experiencias son aún pocas y recientes y; (iii) los organismos internacionales y los gobiernos aún no terminan de dar el paso desde la visión a la acción.

Definimos el DTR 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 sus beneficios.

Constatamos la existencia de una fuerte convergencia en torno a los conceptos básicos que pueden ser el sustrato de un enfoque territorial del desarrollo rural, a partir de la revisión de experiencias y propuestas innovadoras en diversos países de la región; de la experiencia europea *LEADER* y de la canadiense sobre partenariado rural, así como de las propuestas de los organismos de cooperación para el desarrollo. Dicha convergencia apunta a: terminar con la identidad desarrollo rural = desarrollo agropecuario; rescata la importancia de los vínculos urbano-rurales y con mercados dinámicos; enfatiza la innovación tecnológica; y plantea la exigencia de reformas institucionales, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, concertación social, intersectorial y público-privada, y otros.

Se analizaron los aportes relativos a desarrollo económico y espacio de la teoría y de la ciencias sociales aplicadas en relación con los *clusters*; a los nuevos distritos industriales y al desarrollo económico local, con el propósito de que en el futuro se pueda ir más allá de una “intuición fundada” del DTR y avanzar hacia una razonable teoría de la acción para el diseño de políticas, programas o proyectos orientados a la superación de la pobreza rural. De esta revisión, se extrajeron siete elementos que deben ser considerados por el enfoque de DTR.

1. La competitividad determinada por la amplia difusión del progreso técnico y el conocimiento, es una condición necesaria de sobrevivencia de las unidades productivas.
2. La innovación tecnológica que eleva la productividad del trabajo es una determinante crítica del mejoramiento de los ingresos de la población pobre rural.
3. 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.
4. La demanda externa al territorio es el motor de las transformaciones productivas y, por tanto, es esencial para los incrementos de la productividad y el ingreso.

5. Los vínculos urbano-rurales son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas en el interior del territorio.
6. El desarrollo institucional tiene una importancia crítica para el desarrollo territorial.
7. El territorio no es un espacio físico “objetivamente existente”, sino una construcción social, es decir, 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.

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

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

Criterio 2. Los programas de DTR han de operar con un concepto ampliado de lo rural, que debe necesariamente incluir el o 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 DTR el territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. En cada proceso de desarrollo rural, el territorio es una construcción social y no un espacio “objetivamente existente” en virtud de variables físicas o económicas.

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

- Territorios Tipo I: Aquéllos que han avanzado en su transformación productiva y logrado un desarrollo institucional que ha permitido grados razonables de concertación e inclusión social.
- Territorios Tipo II: Aquéllos 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: Aquéllos 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: Aquéllos en franco proceso de desestructuración societal y económica.

Criterio 5. Los programas de DTR 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 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 DTR.

Criterio 6. Los programas de DTR deben considerar todas las posibles rutas de salida de la pobreza: agricultura, empleo rural no agrícola, migración (con sus ambivalencias respecto del DTR) y sus combinaciones o multiempleo. Se asume que la opción de redes de protección social, aunque éstas tengan impacto en la pobreza, opera con una lógica transversal y no de DTR.

Criterio 7. Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional, que dé lugar a instituciones mediadoras entre el Estado, el mercado y la sociedad civil, y 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; y los espacios y mecanismos para la concertación público-privada en las escalas y ámbitos que sean pertinentes para el DTR.

Criterio 8. Los programas de DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo.



B. INTRODUCCIÓN

La pobreza afecta directamente a 4 de cada 10 latinoamericanos (CEPAL, 2002). Dependiendo del país, entre una quinta parte y hasta el 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 en la actualidad hay más indigentes rurales que hace 20 años (Berdegúe, 1998).

RECUADRO 1
¿POR QUÉ ES NECESARIO EL DESARROLLO RURAL?

Comuna urbana de altos ingresos en la ciudad de Santiago, Chile	Comuna rural del sur de Chile, con un alto porcentaje de población indígena
El recién nacido tiene una probabilidad de 0,2% de nacer en un hogar pobre, y/o de que haya alguien sin educación en la familia.	El recién nacido tiene una probabilidad de 33% de nacer en un hogar pobre, y de 8% de que haya alguien analfabeto en la familia.
El ingreso promedio de su hogar será de 3.500 dólares mensuales.	El ingreso promedio de su hogar será de 276 dólares mensuales.
Su madre tendrá en promedio 15 años de escolaridad y la probabilidad de que su padre esté desempleado es de cerca de 5%.	Su madre tendrá en promedio 6,5 años de escolaridad y la probabilidad de que su padre esté desempleado es de casi 12%.
Su probabilidad de haber nacido con bajo peso será de 3,5%.	Su probabilidad de haber nacido con bajo peso será de 8%.
Durante el primer año de vida no más de 5 por cada 1.000 de estos niños morirán.	Durante el primer año de vida 22 por cada 1.000 de estos niños morirán.
En sus años preescolares, más del 86% de ellos asistirá al jardín infantil.	En sus años preescolares, menos del 20% de ellos asistirá al jardín infantil.
En cuarto año básico, su promedio en la prueba SIMCE será de 294 puntos y en octavo de 292 puntos.	En cuarto año básico, su promedio en la prueba SIMCE será de 250 puntos y en octavo de 243 puntos.
Durante la enseñanza media tendrá menos de 2% de probabilidad de desertar del colegio.	Durante la enseñanza media tendrá un 25% de probabilidad de desertar del colegio.
En cuanto a salud, su percepción de salud buena o muy buena supera el 87%. Más adelante si es mujer, tendrá una probabilidad de tener al día su examen de pesquisa de cáncer del cuello del útero del 66% y su riesgo de muerte por cáncer de vesícula será 5 veces menor y 4 veces menor para el cáncer cervicouterino. En los hombres, el riesgo de morir por cáncer de estómago será 3,7 veces menor.	En cuanto a salud, su percepción de salud buena o muy buena es no más de 55%. Más adelante si es mujer, tendrá una probabilidad de tener su PAP al día de 42% y su riesgo de muerte por las enfermedades más frecuentes será 5 veces más para cáncer de vesícula y 4 para cervicouterino. Los hombres tienen 3,7 veces más probabilidades de morir por cáncer de estómago.
Asimismo, tendrá 30 veces menos riesgo de morir asesinado en comparación con aquéllos que son del nivel socioeconómico más bajo y un riesgo de suicidio 13 veces menor.	Asimismo, tendrá 30 veces más riesgo de morir asesinado en comparación con aquéllos que son del nivel socioeconómico más alto.
Su esperanza de vida será de 14 años más que la de aquellos que nacieron en Loncoche.	Su esperanza de vida será de 14 años menos que la de aquellos que nacieron en Las Condes.

Adaptado de: Sandoval, 2003.

La situación que ilustra de modo elocuente el Recuadro 1 es sin duda común a todos y cada uno de los países de la región y aunque muchas de las causas de la pobreza rural tienen su origen fuera del sector, lo que no se puede discutir es la poca efectividad de las políticas de desarrollo rural impulsadas desde hace a lo menos tres o cuatro décadas, aún en países que han logrado tasas importantes de crecimiento económico.

Cada vez son más quienes piensan 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 enfoque¹.

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: (i) 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; (ii) 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; (iii) si bien muchos organismos internacionales y nacionales responsables del desarrollo rural y la eliminación de la pobreza se han declarado en favor de este enfoque territorial, todavía no han sido suficientemente capaces de completar el tránsito desde la visión a la acción.

El presente trabajo se propone aportar a este proceso en curso de construir un enfoque territorial para el desarrollo rural. El objetivo del documento es contribuir con 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 las agencias internacionales². 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 aquéllas que privilegian las transferencias directas a los pobres por la vía de fondos sociales.

Además, 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, la competitividad, la descentralización, la modernización del Estado, la pequeña y mediana empresa y el medio ambiente.

Después de esta introducción, el documento se divide en cinco secciones. En la sección B, discutimos los desafíos y condicionantes del desarrollo rural contemporáneo, a la luz del análisis crítico de los enfoques tradicionales y de las nuevas experiencias en curso a nivel de los países de la región y fuera de ella, así como de las propuestas de organismos internacionales que participan en el desarrollo rural latinoamericano. La siguiente sección (C) la dedicamos a un análisis de nuevos aportes teóricos, que pueden ser de utilidad para dar mayor consistencia a las propuestas de Desarrollo Territorial Rural (DTR). Luego, en la sección D, analizamos las experiencias de descentralización que son un punto de referencia necesario en el debate sobre los aspectos institucionales del DTR. En la sección E, presentamos ocho criterios que a nuestro juicio establecen un “mapa de ruta” para el diseño e implementación de programas de DTR. La última sección contiene las principales conclusiones del documento.

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 Chorlavi, se recibieron 189 propuestas. <http://www.fondominkachorlavi.org/>

² Sólo el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) tiene en la actualidad un *pipeline* de proyectos rurales para los próximos 2 y medio años, por mil setecientos millones de dólares (comunicación personal).



C. DESAFÍOS Y CONDICIONANTES DEL DESARROLLO RURAL

1. Nuevos rasgos y condicionantes del desarrollo rural

Entre los condicionantes estructurales que es necesario tomar en cuenta en la formulación de las políticas y estrategias de desarrollo rural, estarían los procesos de globalización y desarrollo científico-tecnológico, los cambios en las reglas del juego económico, los cambios en la estructura y dinámica del empleo rural, y los procesos de descentralización con su mayor o menor efecto en la capacidad de las instituciones rurales de adaptarse a estos condicionantes.

Globalización y apertura de las economías

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, p. 259): “se 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 y operan las 24 horas del día y a cualquier distancia; las herramientas que los hacen posibles surgen de las tecnologías de información y comunicación (TIC)³. De este modo, emergen o consolidan su influencia nuevos actores supranacionales: organismos como la Organización Mundial del Comercio (OMC) y las empresas transnacionales, con formas nuevas de organización de la producción y de coordinación.

Como consecuencia de lo anterior, la capacidad de competir globalmente pasa a ser una condición indispensable para la viabilidad de las economías rurales, pues el proceso de apertura de las economías de la región ha conducido a que el crecimiento haya pasado a depender crecientemente de su inserción competitiva en mercados globales más abiertos. Esto ha generado tres tipos de problemas: (i) una mayor vulnerabilidad macroeconómica de los países en desarrollo ante choques externos, dada su escasa capacidad para controlarlos⁴; (ii) una asimetría entre la elevada movilidad de los capitales y la muy restringida de la mano de obra, especialmente de la menos calificada, con todas las implicaciones que ello tiene sobre el deterioro en la distribución de los ingresos y la pobreza; y (iii) una concentración del progreso técnico en los países desarrollados, en circunstancias que éste ha pasado a ser un factor crítico en la dinámica de las exportaciones.

Las implicaciones de lo señalado resultan evidentes si se considera, por una parte, la estrecha relación entre crecimiento y dinámica de las exportaciones (Maddison, 2001) y por otra, el hecho de que el dinamismo de las exportaciones está en directa proporción con el contenido de conocimiento o de densidad tecnológica involucrados en su producción⁵.

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 100 dólares uno sobre otro, su altura superaría más de 20 veces el monte Everest” (Giddens, 1999, p. 10).

⁴ Las crisis en México (1994), Tailandia, Indonesia y Corea (1997-1998) y las de Argentina y Uruguay son testimonio de lo que una estampida del “rebaño electrónico” (Blustein, 2001) puede producir.

⁵ Se trata de la absorción y difusión, aún incipientes, del “nuevo patrón tecnológico” (informática, biotecnología y nuevos materiales), que reducirán las ventajas comparativas derivadas de la dotación de recursos naturales y mano de obra barata.

Si se clasifica el comercio mundial de acuerdo con el tipo de bienes, distinguiendo cuatro categorías: los productos primarios, las manufacturas basadas en recursos naturales⁶ las manufacturas no basadas en recursos naturales, pero tecnológicamente “maduras”⁷ y las no basadas en recursos naturales, pero tecnológicamente “nuevas”⁸, se observa que existe un dinamismo diferencial manifiesto pues, según información correspondiente al período 1962-1985, mientras los productos primarios crecen al 1,6% acumulativo anual, las manufacturas basadas en recursos naturales lo hacen al 3%, las maduras al 6,8% y las nuevas al 8,1% (CEPAL, 1990).

La participación de América Latina y el Caribe en el comercio mundial está fuertemente concentrada en las dos categorías de menor dinamismo, con una estructura que se ha mantenido relativamente constante desde los años ochenta hasta el presente (ver Cuadro 1).

CUADRO 1
AMÉRICA LATINA: PARTICIPACIÓN DE MERCADO MUNDIAL POR CATEGORÍAS DE PRODUCTOS
(En porcentajes)

Participación de mercado	1985	1990	1995	2000
Total	5.79	4.72	5.16	5.97
Recursos Naturales	11.83	10.72	11.61	12.04
Manufacturas basadas en recursos naturales	7.64	6.48	6.79	7.03
Manufacturas no basadas en recursos naturales	2.58	2.69	3.45	4.6
- Baja tecnología	3.21	3.28	4.14	5.34
- Tecnología mediana	2.47	2.85	3.85	4.95
- Alta tecnología	2.13	1.76	2.2	3.64
Otros	4.16	3.16	3.72	4.83

Fuente: Moguillansky, 2002.

⁶ Alimentos procesados, productos elaborados de madera, y productos mineros y energéticos.

⁷ Principalmente textiles, vestuario y productos siderúrgicos.

⁸ Principalmente metalmecánica y química.

La globalización de los sistemas agroalimentarios⁹

Otro de los factores condicionantes, con importantes implicaciones en la evolución del espacio rural, es el proceso de concentración y transnacionalización de las industrias agroalimentarias, que se acelera notablemente como resultado de las medidas de ajuste estructural destinadas a favorecer la inversión extranjera directa. Dicho proceso, en el caso de los supermercados, ha significado que, a fines de 2001, éstos hayan pasado a dominar el comercio minorista de alimentos en un buen número de países de la región, con un promedio (ponderado por población) de 60% en los países más grandes y/o de mayores ingresos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, México) y porcentajes que van desde el 73% en El Salvador, 42% en Honduras y 35% en Guatemala, hasta el 15% a 20% en Nicaragua. Su presencia no sólo induce cambios en las pautas de consumo, sino que tiende a determinar la definición de las normas y estándares a las que deben ajustarse los productos alimenticios y los productores.

Estimaciones de los autores indicarían que los supermercados comercian alrededor de 24 mil millones de dólares en el rubro de frutas y verduras frescas, que se compara con los 10 mil 500 millones de las exportaciones no tradicionales de los 12 países estudiados.

Este desarrollo entraña serios desafíos para los productores primarios, pues las prácticas de adquisición de los supermercados y los grandes procesadores (estándares de calidad y seguridad, envasado y empaquetado, costo, volúmenes, consistencia, prácticas de pago) están reformulando las reglas del juego con respecto a las prevalentes hasta un pasado reciente. Por otra parte, los supermercados también ofrecen oportunidades como potenciales motores de dinamización de la producción primaria, al ampliar y profundizar el mercado de consumo y abrir espacios de demandas más dinámicas.

Impacto asimétrico de los cambios en las reglas del juego

Las políticas sectoriales han quedado subordinadas a las políticas macroeconómicas y al libre juego de las reglas del mercado. En efecto, la disciplina fiscal, la unificación de los tipos de cambio, el fortalecimiento de los derechos de propiedad, la desregulación de los mercados internos, la privatización, la liberalización comercial, la eliminación de barreras a la inversión extranjera y la liberalización financiera, han sido aplicadas en cada uno de los países en distintos momentos y con mayor o menor grado de profundidad. Como consecuencia, muchos de los instrumentos sectoriales del pasado tales como subsidios, tipos de cambio diferenciados, franquicias, poderes de compra de las empresas estatales, fijaciones de precios a productos básicos, y otros, han prácticamente desaparecido alterando las reglas a que los agentes estuvieron habituados por varias décadas.

En el sector rural, la globalización, la apertura y el creciente papel regulador de los mercados, han sido aprovechados fundamentalmente por empresas con tierras de mayor potencial para la producción de exportables, con capacidad de acceder al crédito, la tecnología y la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo, haciendo que los beneficios se concentren en determinados productos, en algunas regiones y en los productores medianos a grandes. Sin negar los elementos positivos de la dinámica exportadora, ésta tiene el riesgo de acentuar el carácter excluyente y polarizador que ha sido la característica persistente del proceso de modernización rural de la región, con el agravante de que la apertura tiende a acelerar dicho proceso al exponer a los productores a una mayor competencia y al disponer de menos recursos públicos para proteger a los más débiles.

⁹ Basado en Reardon y Berdegue (2002).

Esta asimetría en el impacto de los cambios referidos sobre el espacio rural es consecuencia de las particularidades estructurales de dicho espacio: (i) la bimodalidad de la estructura productiva, gestada desde la formación de la hacienda y la plantación (Fajnzylber y Schejtman, 1995), con un sector de empresas capitalistas de distinto tamaño y un mar de unidades familiares con diferentes lógicas en el manejo de recursos a que tienen acceso¹⁰; y (ii) el alto grado de heterogeneidad de las propias unidades familiares.

*Mercados imperfectos y costos de transacción*¹¹

Uno de los obstáculos que enfrenta el desarrollo rural es la ausencia o imperfección de mercados claves para que los sistemas de precios cumplan con la función esperada. La necesidad de perfeccionar el funcionamiento de los mercados rurales tiene una alta prioridad, pues las opciones de empleo rural, en general, y las actividades de los pequeños productores, en particular, se caracterizan por funcionar en un ámbito en que el comportamiento de los mercados de crédito y seguros, tecnología, información, trabajo, tierras, y otros, está muy lejos del modelo que postula que los precios de equilibrio determinados por estos mercados se aplican por igual a todos los participantes.

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, 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.

Una consecuencia de lo anterior hace que los costos de transacción asociados con su acceso sean tan elevados, que resulta más ventajoso para los agentes realizar transacciones por medio de arreglos institucionales distintos al mercado, estimulando intercambios en que los accesos a un producto, a un servicio, a mano de obra o a alguna forma de seguro, pasan a integrarse en una sola operación, en claro contraste con la “interdependencia anónima y sistémica de la actividad económica (en mercados competitivos propios) de la teoría del equilibrio general” (Bardhan, 1989, p.237). En la medida en que las manifestaciones concretas de los costos de transacción que afectan a las familias rurales son local-específicas, su detección y eventual superación deben plantearse a dicha escala. Las formulaciones generales son sólo guías orientadoras para focalizar los ámbitos de observación, pero sólo el análisis a escala local de la naturaleza y magnitud específica de sus implicaciones, puede constituir una guía para la acción (ver Recuadro 2).

¹⁰ Entendiendo por tales, los criterios que gobiernan las decisiones respecto de en qué, cuánto, cómo y para qué emplear los recursos de que disponen. Véase Schejtman (1980).

¹¹ Los costos de transacción corresponden a aquellos en que un agente tiene que incurrir por sobre el precio del 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, así como 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) que tiene altos costos. Lo primero implica costos ex ante de preselección de candidatos... y lo segundo costos ex post de monitoreo, de acciones legales y de imposición de cumplimiento” (Sadoulet y De Janvry, 1995, p. 255).

RECUADRO 2 COSTOS DE TRANSACCIÓN PARA LOS HOGARES RURALES

Un estudio empírico realizado en varios distritos rurales del Perú muestra que los costos de transacción equivalían al 50 % del valor de las ventas de papas, y resultaron ser más del doble para los pequeños que para los grandes productores; "...además de la distancia a los mercados, influye también la experiencia del productor en el mercado donde opera, la estabilidad de sus relaciones con los agentes con que comercia y los recursos que invierte en obtener información relevante y en supervisar el cumplimiento de los contratos implícitos asociados a las transacciones realizadas".

Fuente: Escobal, J. (En prensa).

Concentración de la tierra y del capital educacional: Dos factores críticos

América Latina se caracteriza por ser el continente que muestra los índices más altos de concentración de la tierra y las expectativas puestas en el desarrollo de los mercados de tierra no parecen confirmarse con los hechos, lo que pone en cuestión la idea de que las reformas agrarias han perdido vigencia. Estudios recientes han puesto de relieve que las transacciones en el mercado de la tierra se efectúan básicamente en el interior de un mismo estrato de productores, sin alterar por lo tanto la desigual estructura de propiedad de la tierra¹². Por otra parte, se ha constatado que los mercados más dinámicos son los existentes alrededor de las ciudades y en las zonas de reciente colonización, que no suelen ser generalmente los lugares en los cuales viven los campesinos pobres. Los cambios en la estructura de la propiedad de la tierra han sido, por ello, menores y por la vía del mercado no se ha logrado extender el acceso a ese recurso a las familias rurales que han estado tradicionalmente marginadas de su propiedad (Vogelgezang, 1996).

En relación con la educación, se dispone de abundante evidencia empírica con respecto al impacto que tiene el haber alcanzado un cierto umbral de educación sobre los niveles de ingreso y el acceso a ocupaciones mejor remuneradas. En este sentido, las desigualdades en el acceso a la educación pasan a constituir uno de los elementos críticos de reproducción de las desigualdades económicas y sociales.

Aunque en las últimas dos décadas se ha registrado un fuerte crecimiento de la educación -gracias a lo cual los estratos jóvenes tienen en promedio tres años más de estudios que sus padres-, persiste sin embargo una alta concentración del capital educacional, pues los ocupados del decil más rico tienen en promedio seis años más de escolaridad que los del decil más pobre. Además, persisten grandes diferencias en la calidad de la educación a que acceden los pobres rurales, en comparación con aquélla del resto de la población.

Las personas que provienen de hogares con escasos recursos suelen cursar ocho años o menos de estudios y en general no superan la condición de mano de obra no calificada, con un ingreso mensual promedio cercano a 2,5 líneas de pobreza (LP). Por el contrario, quienes crecen en los hogares con mayores recursos por lo general cursan 12 o más años de estudios, lo que les permite desempeñarse como profesionales, técnicos o directivos, o bien en ocupaciones de categoría no inferior a empleado administrativo o vendedor, con un ingreso promedio mensual superior a 4 LP.

¹² Véase la serie de estudios sobre mercados de tierra en <http://www.eclac.cl/ddpeuda/>

*Cambios en la dinámica del empleo*¹³

El empleo rural en la región ha venido experimentando cambios significativos que obligan a abandonar la identidad rural = agrícola. El número de personas de hogares rurales empleadas en los sectores no agrícolas, aumentó en 2,5 millones, en tanto que el número de miembros de hogares rurales empleados en la agricultura, disminuyó en 933 mil. Por otra parte, el número de trabajadores del sector agrícola con residencia urbana aumentó en 1,1 millones, por lo que el total (habitantes rurales más urbanos) de empleados en la agricultura tuvo un incremento neto de 200 mil personas. Es decir, se produjo un proceso de creciente urbanización de la fuerza de trabajo del sector agrícola, que fue especialmente agudo en Chile (tasa anual de 0,92%), Cuba (0,87%), Uruguay (0,73%), Brasil (0,55%), Ecuador (0,38%) y Panamá (0,35%).

Los estudios más recientes revelan las siguientes características del empleo rural no agrícola (ERNA): (i) que tiene un peso importante y creciente en la absorción de fuerza de trabajo rural y en los ingresos de los hogares rurales; (ii) que constituye, para algunos hogares, un mecanismo de superación de la pobreza que la sola actividad agrícola no ofrece; (iii) que permite diversificar las fuentes de ingreso, reduciendo los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura; (iv) que las mayores y mejores oportunidades se dan en áreas de relativo mayor dinamismo del desarrollo agrícola; y (v) que el acceso a mejores opciones de ERNA está estrechamente correlacionado con los niveles de educación, el desarrollo de infraestructura (energía, caminos, teléfonos) y el género, pues los hombres acceden a actividades mejor remuneradas que las mujeres. Muchos de los ERNA 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.

Descentralización

En casi todos los países se extiende y se profundiza la democracia y los procesos de descentralización. La elección de autoridades locales por voto popular y la asignación de crecientes responsabilidades a los gobiernos locales tienden a ser la norma más que la excepción, constituyendo otro factor condicionante de los diseños de la política rural. Ello contrasta con las exigencias del período anterior, caracterizado por 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, integración y participación tienden a adquirir presencia creciente y ponen en evidencia las limitaciones del centralismo para responder a los conflictos distributivos y las reivindicaciones ambientales, étnicas, regionales, y otras.

La implementación o profundización de los procesos de descentralización 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, p. 18).

Sin perjuicio de que dichos procesos constituyen un primer paso en la superación de las limitaciones del centralismo para abordar los problemas de pobreza rural con el grado de especificidad que requieren las particularidades de sus manifestaciones locales, se ponen sin embargo en evidencia las fallas de gobierno o, más precisamente,

¹³ Basado en Reardon y Berdegú (2001).

de gobernanza: (i) la ausencia o la insuficiencia de mecanismos que permitan integrar las demandas locales en el marco de los objetivos y estrategias nacionales; (ii) la insuficiencia de los recursos (financieros, humanos y materiales) coherentes con la delegación de responsabilidades; (iii) la ausencia de mecanismos de generación de recursos propios para la implementación de programas de cofinanciamiento; (iv) la presencia a nivel local de paralelismos del gobierno local y la administración central; (v) la reproducción a escala local de la compartimentación de las funciones públicas propia de los órganos de nivel central; (vi) la persistencia de relaciones paternalistas hacia los sectores más vulnerables; y sobre todo (vii) la apropiación por elites locales de la definición de los objetivos y recursos destinados al desarrollo local.

Estas calificaciones deben tenerse muy presentes, pues con frecuencia el entusiasmo por la descentralización como condición de participación (“acercar las decisiones a la gente”), olvida la persistencia en nuestra región de fenómenos que cuestionan la validez del principio de que los ciudadanos son iguales ante la Ley. La corrupción de gobernantes, funcionarios, jueces y policías; la dependencia económica de los más respecto de los menos y la captura de poder por las elites (caciquismo), son fenómenos que están en la base de las dificultades de la descentralización para cumplir con las expectativas generadas. Es además necesario tomar en cuenta lo que se ha llamado la “submunicipalización” del espacio rural latinoamericano (CEPAL, 1992) debido a sus implicaciones en el desarrollo rural. 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 propinquidad resultan claves (ver Cuadro 2).

CUADRO 2
DENSIDAD DE MUNICIPIOS EN RELACIÓN CON LA SUPERFICIE Y LA POBLACIÓN (1990)
 (En valores promedio por municipio)

REGIÓN	Superficies (km2)			POBLACIÓN
	TOTAL	AGRÍCOLA	CULTIVADA	
América Latina	1.338	1.098	469	28.160
Europa occidental ^{a/}	26	22	15	3.635
Europa oriental ^{b/}	39	34	23	4.735
Canadá ^{c/}	1.300	933	169	5.626
Estados Unidos	261	194	120	6.910

Fuente: CEPAL, 1992.

^{a/} Alemania Federal, España, Francia, Holanda e Italia.

^{b/} Ex Checoslovaquia y Polonia.

^{c/} Excluye Yukon y los territorios del nordeste.

Demandas de participación y ciudadanía

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 carecen 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 sociales 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, p. 246).

En efecto, el mundo rural latinoamericano es testigo de una gama variada de movimientos sociales entre distintas categorías de campesinos y trabajadores rurales¹⁴. 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) 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), y la huelga civil de los campesinos de Sarare, Colombia (Zamosc, 1990b). Entre los trabajadores rurales sin tierra está el MST en Brasil (Grzybowski, 1990). Entre aquéllos 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, 1992), y las recientes movilizaciones de la población mapuche en Chile. A los mencionados, hay que agregar el Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN) en México, “la primera guerrilla informacional” (Castells, 1999), con reivindicaciones que han trascendido el contenido étnico para pasar a una demanda radical de derechos ciudadanos en un sentido amplio (López, 1996). 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.

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).

¹⁴ Para un desarrollo de la tipología de movimientos enumerados. Véase Schejtman (1997).

Cambios en los patrones culturales

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. Debido al 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 extraparculario 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 trabajar en los Estados Unidos de Norteamérica 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. Para bien y para mal la globalización tiene también una dimensión cultural.

2. 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 conocidas¹⁵ :

- Hacen caso omiso del alto grado de heterogeneidad que caracteriza a las sociedades rurales, al mundo de la pobreza, de la pequeña agricultura y la pequeña empresa rural no agrícola, y por lo tanto, de 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, y no incorporan el carácter multiactivo 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 mediante los recursos de los proyectos de desarrollo, sólo para verlas reaparecer a su término.
- Desvinculan con frecuencia las acciones orientadas a la transformación productiva, de aquéllas 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 las agencias de desarrollo rural.
- Por lo general fallan en articular las políticas y acciones específicas de desarrollo rural con aquéllas de carácter “macro”, lo que redundaría en que la viabilidad y sustentabilidad de las primeras quedan seriamente cuestionadas.
- 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 sus agentes.
- No consideran, salvo excepciones, la posibilidad de inducir a la agroindustria, los servicios, las empresas

¹⁵ Para un análisis más detallado del tema, se puede recurrir al trabajo de Chiriboga (2000), en que analiza las lecciones aprendidas de varios años de políticas de desarrollo rural en la región.

medianas y grandes, e incluso aquéllas localizadas en el sector urbano, a asumir el papel de difusoras de tecnología hacia determinados segmentos de la PYME 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 (*upscaling*) 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 trabajo de la población, sobre todo los pobres.

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.

3. La búsqueda de nuevos enfoques

En alguna medida, los cambios en los condicionantes externos del desarrollo rural y cierta insatisfacción con las respuestas tradicionales a los problemas de pobreza han conducido a una creciente convergencia en las propuestas de desarrollo rural para América Latina y el Caribe formuladas en los últimos años por los organismos internacionales.

Los organismos internacionales

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), en su Marco Estratégico 2002-2006, plantea que: (i) “el desarrollo de pequeñas poblaciones y ciudades de tamaño medio, así como la promoción de corredores económicos, crean un entorno propicio para la reducción de la pobreza rural”; (ii) “la mejora del bienestar de la población rural exige el fortalecimiento de las instituciones locales...”; y (iii) la creación de oportunidades de ingreso y empleo para los pobres rurales debe prestar atención también al desarrollo de la industria, los servicios y los vínculos agricultura-industria-servicios.

Por su parte, el BID, en su Estrategia de Reducción de la Pobreza Rural (BID, 1998), adopta un enfoque de desarrollo territorial multisectorial que es ratificado en las conclusiones de la Conferencia para el Desarrollo de la Economía Rural y Reducción de la Pobreza, organizada en el marco de su Asamblea Anual de Gobernadores del año 2000, en que se enfatiza el carácter multisectorial, territorial y descentralizado que deben tener las estrategias de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza.

A su vez, el Banco Mundial, en su estrategia para la superación de la pobreza rural en América Latina y el Caribe (World Bank, 2002), plantea la necesidad de impulsar un enfoque de “espacio rural” que vaya más allá de la visión sectorial agrícola y fortalezca la capacidad de absorción de los núcleos urbanos intermedios en un contexto de creciente interacción e integración rural-urbana, promoviendo una nueva institucionalidad sectorial que asegure una adecuada gobernanza.

En tanto, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), en su XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe (FAO, 2000), propone un enfoque territorial del desarrollo rural que supone transitar del pequeño productor a la familia rural ampliada; del empleo agrícola al multiempleo; de una política agrícola genérica a políticas diferenciadas de acuerdo con tipos de unidades familiares; de la producción agrícola a los encadenamientos de ésta con la agroindustria y los servicios; y de la antítesis entre

mercado/Estado a la reconstrucción de las instituciones como mediadoras entre la sociedad civil, el Estado y el mercado.

Asimismo, el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), bajo el título de “nueva ruralidad”, a principios del año 2000 señala la creciente importancia del “desarrollo focalizado en unidades territoriales” e indica que “...el concepto de territorio tiene una connotación amplia y multidimensional, constituyendo unidades integrales de planificación e iniciativas de desarrollo, especialmente en aquéllos de alta expresión rural” (IICA, 2000b, p.11). Este tipo de planteamientos fueron incorporados en la declaración surgida de la Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural, en que se plantea una nueva visión de la agricultura y la vida rural entendida... “como un balance o combinación adecuada de lo urbano y lo rural”.

De igual modo, la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), asociada con el Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), formula el Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización (1995), orientado a promover iniciativas de desarrollo económico local, entendido éste como un proceso de transformación de la economía y la sociedad de un territorio, cuyo objetivo es el de superar las dificultades impuestas por la globalización por medio de los cambios estructurales requeridos para afrontar las demandas de competitividad y sostenibilidad ambiental, que permitan mejorar las condiciones de vida de la población¹⁶.

También la Sociedad Alemana de Cooperación Técnica (GTZ) ha elaborado una serie de instrumentos orientados a incrementar la competitividad y fortaleza económica de unidades subnacionales para la creación de mejores oportunidades de empleo a nivel local¹⁷. El enfoque enfatiza el carácter sistémico de las acciones, considerando que es a nivel local donde es posible integrar el desarrollo de habilidades con el apoyo a la pequeña y mediana empresa; el mejoramiento tecnológico con la investigación y el desarrollo; el impulso a proveedores con el fortalecimiento de las asociaciones; la promoción del empleo con la calidad de la infraestructura, vinculando entre sí a todos los aspectos mencionados.

Algunas experiencias regionales

La preocupación de diversos países por responder mejor a los desafíos que plantean la pobreza y el desarrollo rural ha dado lugar a la reformulación de estrategias rurales y a medidas legislativas destinadas a cambiar los términos en que funcionaban las economías locales en el ámbito rural. Así es como:

- Brasil formula el Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable que plantea implementar los Contratos Territoriales de Desarrollo (Veiga, 2001)¹⁸.
- México dicta la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, promoviendo la formulación de programas a nivel municipal y regional a través de los distritos de desarrollo rural, y formula la Estrategia Nacional de Atención a 250 Microrregiones, con la creación de los Centros Estratégicos Comunitarios como puntos detonadores de desarrollo de espacios predeterminados (Ruiz, 2002).
- Bolivia dicta la Ley de Participación Popular y su complemento, la Ley de Descentralización, induciendo un

¹⁶ Esta iniciativa estaba estrechamente vinculada con el documento “Transformación productiva con equidad” (1990), que pasaría a constituir un marco y punto de referencia de la serie de documentos de conferencias a lo largo de la década. En dicho documento se señalaba que el fortalecimiento de la articulación de la agricultura con la industria y los servicios constituiría un componente clave de la estrategia de transformación productiva.

¹⁷ <http://www.gtz.de/agriservice/areas/tools>

¹⁸ <http://www.cndrs.org.br/pndrs.asp>

masivo proceso de planificación local (municipal) participativa que involucró directamente al 37% de la población rural del país y a casi dos tercios de los bolivianos pobres (Urioste y Baldomar, 1999).

- Colombia pone en práctica el Fondo de Desarrollo Rural Integrado (DRI reformulado), transfiriendo a los gobiernos municipales la responsabilidad de la promoción y dirección del desarrollo rural, detentadas hasta entonces por el poder central, implementando lo establecido por la Ley de Descentralización de 1987.
- Ecuador, mediante financiamiento del Banco Mundial, inicia el Proyecto de Desarrollo Local Sostenible (PROLOCAL), destinado a la implementación de planes de desarrollo en 150 cantones (municipios) que serán financiados con un fondo concursable por parte de las organizaciones socioterritoriales¹⁹.

La búsqueda de nuevos enfoques ha despertado el interés en la región por las experiencias de otros países, en particular la experiencia europea con el programa *LEADER* y la canadiense con los Acuerdos Rurales (*Rural Partnerships*)²⁰.

La características del programa *LEADER* de la Comisión Europea pueden resumirse en los siguientes términos²¹: (i) el enfoque es territorial (la región, la comarca); (ii) las decisiones parten desde abajo hacia arriba en todas las fases del programa; (iii) los grupos de acción local (GAL) agrupan en calidad de socios a agentes e instituciones locales, y tienen funciones que habitualmente asume la administración pública en los programas de tipo tradicional, pues van 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; (iv) el enfoque es integral y multisectorial y promotor de innovaciones; (v) se enfatiza la organización en red de las diversas iniciativas que permiten la asociación con grupos de otras regiones o países (Sumpsi, 2000).

¹⁹ <http://www.worldbank.org/sprojects/Project.asp?pid=P039437>

²⁰ <http://www.rural.go.ca/lens/c.phtml>

²¹ Viene del acrónimo francés *Liaison Entre Actions de Developement de l'Europe Rural* (Vinculos entre acciones de desarrollo de la Europa rural).



D. ANTECEDENTES TEÓRICOS DEL ENFOQUE TERRITORIAL

En las secciones que siguen se revisarán algunas contribuciones teóricas que tienen el potencial de contribuir, junto con el análisis de experiencias como las reseñadas, a que la idea del desarrollo rural como desarrollo territorial pueda ir más allá de una especie de “intuición fundada”, para llegar a constituir una teoría de la acción razonable para el diseño de políticas, programas o proyectos orientados a la superación de la pobreza rural.

1. Desarrollo económico y espacio: Dos aproximaciones

La introducción de las consideraciones sobre espacio o territorio en la literatura económica ha recibido un nuevo impulso en la última década, en torno de 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 muestren un mayor dinamismo y capacidad competitiva que otras²².

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 derivada de la tradición alemana de la primera mitad del siglo pasado e incluso antes, con Von Thunen (1966), Weber (1909), Christaller (1966), Lösh (1967) y los intentos de integración de Isard (1962) “en un modelo competitivo de equilibrio general” (Krugman, 1995, p. 56). Esta corriente culmina con la escuela de la ciencia regional en los años 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 (1920), 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 (DEL), por lo que conviene explorar sus contenidos aunque sea de modo muy esquemático.

En sus *Principios de economía*, Marshall (1920), 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: (i) un conjunto de trabajadores calificados; (ii) un acceso fácil a insumos y servicios especializados; y (iii) la diseminación de nuevo conocimiento, dada la existencia de “una atmósfera industrial, verdadero entramado de costumbres y sensibilidades útiles” (Scott, 1998, p. 83). 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 por la vía de mercados (*à la Hirshman*) y de flujos de conocimiento e información.

²² 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.

Como fuerzas centrífugas, menciona la inmovilidad de factores (mano de obra, rentas de la tierra) y el surgimiento de diseconomías 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 los Estados Unidos de Norteamérica. En relación con este último país, de especial 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”²³.

2. Los *clusters* o complejos industriales

Cuando el mercado abierto como mecanismo de coordinación entre agentes supone altos costos de transacción, surgen otras instituciones destinadas a regular los intercambios que han sido el centro de preocupación de un vasta literatura que está aún en pleno desarrollo, como lo prueba el hecho de que no se haya consolidado un término común para designar estos mecanismos²⁴. El punto de partida de dicha literatura lo constituye el artículo de Coase (1937) sobre “la naturaleza de la firma”, que dio pie a elaboraciones posteriores sobre gobernanza de las formas de coordinación vertical desarrolladas, entre otros, por Williamson, tanto en su trabajo sobre Mercados y jerarquías (1975), en que la integración vertical aparece explícitamente como mecanismo de reducción de los costos de transacción, como en su obra posterior *Las instituciones económicas del capitalismo* (1985), donde se profundizan los aspectos relativos a la gobernanza de las relaciones contractuales (cap. III)²⁵. La temática de coordinación e integración extramercado de agentes a lo largo de las cadenas de valor (*supply chains*) ha ido avanzando en los últimos años en esfuerzos por integrar los vínculos horizontales de dichas cadenas con vínculos verticales o redes (*network*), bajo el concepto de “*netchain*” (Lazzarini *et al*, 2001).

Porter, en su influyente trabajo sobre *La ventaja competitiva de las naciones* (1991), introduce dos conceptos: el de *clusters* y el del “carácter sistémico de la competitividad”, que darían lugar a una serie de trabajos 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”²⁶ y que están vinculados mediante relaciones verticales (comprador / proveedor) u horizontales (clientes / tecnologías y/o canales comunes), destacando el carácter sistémico de la relación entre los sectores que lo conforman y que llamará *clusters* en escritos posteriores²⁷.

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,

²³ 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.

²⁴ “El vocabulario empleado para identificar estos arreglos no se ha estabilizado; además de organizaciones híbridas uno puede leer trabajos sobre *clusters*, redes, arreglos simbióticos, cadenas, canales administrados, contratos no estandarizados, etc.” (Menard, 2002, p. 3, en inglés en el original).

²⁵ Las referencias son de las versiones en español de Williamson (1989 y 1991, respectivamente).

²⁶ 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.

²⁷ “Los *clusters* son concentraciones geográficas de compañías e instituciones en un campo particular” (Porter, 1998, p. 78, citado por Schmitz, 1999).

es decir, cuando se incluyen tanto las articulaciones "hacia atrás" con los proveedores de insumos y servicios, como "hacia delante" con los usuarios del producto²⁸, 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 más 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*: (i) *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"; (ii) 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, 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; (iii) *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 Lastres, 1999) y otros a los estudios de caso. Éstos últimos muestran una gran diversidad, los hay centrados en una actividad como los complejos lácteos (Dirven, 2001), que incluye trabajos sobre Chile, Colombia, Uruguay, Argentina y México, o sobre los complejos de ecoturismo (CEPAL, 2001), que junto a reflexiones generales de política incluye casos en Chile, México, Brasil y Costa Rica; también hay otros que abordan los *clusters* sobre agroindustrias específicas: manzanas en Brasil, vino en Chile, aceite en Argentina y palmito y aceite de palma en Ecuador²⁹. A ellos hay que agregar, entre otros, los realizados por Schmitz (1999) sobre el calzado en Sinos, Brasil; por Meyer-Stamer (1998) sobre cerámicas en Santa Catarina, Brasil; por Visser (1999) sobre vestuario en La Victoria, Lima; por Rabellotti (1998) sobre calzados en Guadalajara, México. En la mayoría de los casos se trata de *clusters* "truncos" debido a la ausencia de los componentes de medios de producción e insumos de mayor sofisticación, característicos de los *clusters* de países desarrollados³⁰.

En un ámbito en que están aún en pleno desarrollo los avances teóricos, destacan los trabajos desarrollados en Brasil por los investigadores del *Programa de Estudos dos Negócios do Sistema Agroindustrial* (PENSA), Zylbersztajn y Farina, tanto por sus contribuciones al debate teórico como por sus análisis de determinadas cadenas agroindustriales³¹. Por otra parte, y en relación con la agricultura de contrato, un estudio patrocinado por CEPAL/FAO/GTZ (1998) aborda dicho tema a partir del enfoque de costos de transacción propuesto por

²⁸ Los encadenamientos, en su versión original obedecían, según Hirshman (1957), "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 las 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 encadenamientos hacia atrás como encadenamientos de producción y los hacia adelante como de consumo.

²⁹ En <http://www.eclac.cl/ilpes/> Documentos presentados al Seminario Internacional de Desarrollo Local y Regional: "Hacia la Construcción de Territorios Competitivos e Innovadores", Quito, Ecuador, 10, 11 y 12 de julio de 2002.

³⁰ Véase al respecto en Dirven (2001) el contraste entre el *cluster* lácteo de Holanda y el de Chile. (29)

³¹ Véanse en <http://www.fea.usp.br/Fia/pensa/> los trabajos de los autores mencionados.

Williamson, llegando a la conclusión de que el potencial competitivo de los pequeños productores en precios de productos de alta intensidad de mano de obra y supervisión, que no tienen economías de escala, se pierde debido a los costos de transacción en que incurriría la agroindustria al contratarlos como proveedores individuales³² (ver Recuadro 3).

RECUADRO 3

COSTOS DE TRANSACCIÓN COMO CAUSAL DE CAMBIO DE PEQUEÑOS A GRANDES PRODUCTORES

Marsh y Runsten (1994) citan el caso de un agroindustrial que optó por reemplazar un determinado número de campesinos por un reducido número de grandes agricultores, pues los primeros requerían mayores visitas al campo para la asistencia técnica; no permitían resolver por teléfono los problemas que iban surgiendo; necesitaban que se les arrendara o prestara maquinaria especializada; necesitaban avances en efectivo con recursos que tenían costos de oportunidad; transgredían algunas de las normas de uso de los pesticidas, hecho que afectaba también a su propia producción; enviaban pequeños volúmenes de producción que implicaban mayor tiempo de descarga y pesaje; y obligaban a incurrir en mayores costos de administración y contabilidad dado el mayor número de transacciones. La suma de estos costos hacía que el menor precio cobrado por los pequeños productores no fuera suficiente para compensar los gastos que suponía el mantener los vínculos.

Fuente: Marsh y Runsten, 1994.

3. Los nuevos distritos industriales

Cuando los *clusters* adquieren competitividad internacional significativa, estamos en presencia de lo que la literatura ha denominado nuevos distritos industriales, siendo los casos más citados los de Silicon Valley en California, el oeste de Flandes en Bélgica, Ruta 128 cerca de Boston, Jutlandia Oeste en Dinamarca y las regiones del Marche, Emilia-Romagna, Friuli-Venecia-Giulia en Italia, como experiencias que ilustran procesos de desarrollo innovador a partir de empresas pequeñas y medianas³³.

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 ubicada 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 flexibilidad laboral que dicha condición permitía, dando lugar a lo que se ha denominado “industrialización difusa”.

En efecto, más allá de si en algunas de las localidades del centro y norte de Italia preexistían o no ciertas tradiciones en los rubros que después adquirieron competitividad internacional, los analistas de estas experiencias destacan la función estratégica de la presencia de pequeños productores agrícolas en dichas localidades, señalando que “...juegan una importante función tanto en la etapa inicial como en la intermedia y posterior del desarrollo local, al ofrecer producción de subsistencia y vivienda lo que reduce la emigración definitiva, sobre todo en lugares en que se trata de propietarios; existencia de recursos humanos para iniciativas empresariales endógenas, adaptadas a las condiciones locales; recursos de bajo costo para la valorización de especificidades locales en

³² Véase en particular Schejtman (1998), en <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/10041.htm>

³³ A pesar de que en parte de la literatura se 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.

términos de productos; y conocimiento contextual que puede encontrar mercados más amplios y oportunidades en los nichos de mercado global” (Saraceno, 1998).

El manejo autónomo de la pequeña producción parcelaria contribuyó tanto a la difusión del cálculo económico, como a asumir la actividad productiva como “negocio” (Bagnasco, 1998); la mezcla de una cultura local de colaboración en la cosecha y otras actividades de las granjas familiares, unidas a los conocimientos adquiridos en las fábricas manufactureras por los miembros jóvenes de la familia, permitió bajar los costos de oportunidad y elevar el ingreso familiar (Paci, 1982).

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 proveyeron a las empresas de 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 mercado³⁴.

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 la innovación. Para definir un contexto con estas características, algunos autores han acuñado el término *milieu* o entorno con capacidad de innovar, que permite el aprendizaje colectivo a través de los vínculos en las cadenas proveedor/usuario, y del intercambio informal de conocimiento por la vía del denominado “efecto cafetería”, reduciendo la incertidumbre y los comportamientos oportunistas (Camagni, 1991)³⁵. Para Maillat (1995) “un *milieu* surge cuando la interacción entre los agentes económicos se desarrolla al calor de transacciones multilaterales 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 compartidas³⁶. Se diferencia, por lo tanto, de conocimientos codificables o genéricos que pueden ser adquiridos, a algún costo, por otros agentes en otras localidades, es decir, son ubicuos (Maksell *et al*, 1999). Se trata por lo tanto de una forma particular de capital social propio del territorio.

En relación con lo anterior, Abramovay (1999) señala: “Más importante que las ventajas competitivas dadas por atributos naturales de localización... es el fenómeno de la proximidad que permite una forma de coordinación entre actores capaz de valorizar el conjunto del ambiente en que actúan y por lo tanto de convertirlo en una base para emprendimientos innovadores... esta proximidad supone relaciones sociales directas entre actores... En torno al desarrollo rural convergen dos corrientes... por un lado, las que vienen enfatizando la dimensión territorial del desarrollo (que en lugar de enfatizar) ventajas u obstáculos geográficos de localización estudian la conformación de... instituciones que permiten acciones cooperativas... a este proceso otra vertiente la aborda

³⁴ En rigor, hay una parte de la fuerza de trabajo familiar que no es “transferible”, en el sentido de que sólo puede crear valor en el seno de la unidad familiar y por lo tanto no tiene costo de oportunidad (Schejtman, 1980).

³⁵ Se refiere a las relaciones informales de intercambio entre técnicos en espacios informales de la vida cotidiana, como las cafeterías de los pueblos o de las empresas.

³⁶ Porter (1991, p. 212) 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”.

como capital social que se refiere a características de la organización social como confianza, normas y sistemas... que aumentan la eficiencia de la sociedad facilitando las acciones colectivas”.

El tipo de proceso de desarrollo de conocimiento localizado que ha resultado viable en países de economías pequeñas y abiertas, corresponde al capaz 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 y Salais, 1999)³⁷.

Las capacidades localizadas dependen de la presencia e interacción de: (i) los activos institucionales³⁸; (ii) la infraestructura dura y blanda; (iii) los recursos naturales; y (iv) 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, vinculados con el acceso a productos, servicios y recursos productivos³⁹. 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 transacción.

4. Desarrollo económico local

La literatura sobre desarrollo económico local (DEL), en sus diversas versiones, construye sus fundamentos y propuestas de política a partir de una integración de los elementos presentados más arriba y que apuntan al carácter localizado del desarrollo económico⁴⁰. 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, 1920; Krugman, 1995), *clusters* (Porter, 1991; Schmitz, 1999), nuevos distritos industriales (Camagni, 2000; Bagnasco, 1998; Saraceno, 2000). En segundo lugar está la literatura sobre entornos (territorios o regiones) de aprendizaje (*milieu o learning regions*), que definen al conocimiento y el aprendizaje colectivo generadores de la innovación como ejes de la competitividad (los ya citados más Maillat, 1995; Storper y Salais, 1997; Scott, 1998; Maksell y Malmberg, 1999). En tercer lugar están las consideraciones sobre gobernanza (*governance*), que hacen referencia a las rutinas, reglas, costumbres, valores,

³⁷ El nivel alto o bajo de las 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 el 1 y 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 (Maksell et al, 1999).

³⁸ 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, EE.UU., sobre sus oportunidades tanto de autodesarrollo o desarrollo endógeno, como de reclutamiento industrial.

³⁹ Hodgeson (1994), 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”.

⁴⁰ Helmsig (2001), en lo que describe como “nuevas perspectivas del desarrollo económico local”, señala tres factores como elementos que explican el carácter localizado de dicho desarrollo: las externalidades, el aprendizaje y la gobernanza (*governance*).

englobados en los activos institucionales de una región o territorio (los ya citados más North, 1990 y Hodgson, 1994)⁴¹.

Como puede apreciarse por la data de la bibliografía referida, con la sola excepción de Marshall, se trata de elaboraciones que empiezan a proliferar en la década de 1990 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. Ello no quiere decir que la preocupación por el desarrollo regional no hubiera estado presente con anterioridad entre algunos economistas de la región, 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 local⁴².

En la mayoría de los trabajos sobre DEL elaborados a lo largo de la última década, el eje sigue siendo fundamentalmente urbano-industrial, 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, lo que no obsta para que temas como el vínculo entre el DEL y la pobreza estuvieran presentes en más de algún estudio⁴³. Sin perjuicio de lo anterior, los trabajos realizados en y fuera del ILPES por Boisier (1997, 2001), Albuquerque (1997) y Silva (1990); y los presentados al Seminario Internacional "Desarrollo local y regional en América Latina: Hacia la construcción de territorios competitivos innovadores", en Quito, 2002, en particular los de Carlos López, Leandro Sepúlveda, Luis Lira y Sergio Boisier, que muestran el interesante nivel alcanzado por los trabajos, donde se hace evidente la influencia de los relativos a nuevos distritos industriales y especialmente a la experiencia italiana⁴⁴.

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 para hacer de este enfoque un marco destinado al diseño de proyectos, fue formulado por Paniagua para Bolivia en 1991⁴⁵ y el tema dio lugar a sendos seminarios en México (1997)⁴⁶ y Brasil (1998).

⁴¹ El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (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.

⁴² Véanse sobre todo los trabajos de la división de políticas y planificación regionales del ILPES, y en particular los de Boisier (1981), quien pasó de los enfoques propios de la ciencia regional a los nuevos enfoques del desarrollo territorial en los inicios de los años noventa (Boisier y Silva, 1990).

⁴³ Véase al respecto la serie de interesantes trabajos presentados como parte del proyecto Desarrollo Económico Local y Descentralización, publicados por CEPAL/GTZ (2001), en que de los 22 estudios de caso, sólo dos involucraban a pequeños productores agrícolas.

⁴⁴ <http://www.eclac.cl/ilpesDocumentos> presentados al Seminario Internacional "Desarrollo local y regional en América Latina: Hacia la construcción de territorios competitivos e innovadores", Quito, Ecuador, 10, 11, 12 de julio de 2002.

⁴⁵ Véase una síntesis en Paniagua (1994).

⁴⁶ 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.

5. Siete aportes de la teoría

¿Qué elementos podemos extraer de las teorías reseñadas que sean relevantes y útiles para la formulación de un enfoque de desarrollo territorial rural? A lo menos hay siete de ellos que consideramos de importancia:

- a) La competitividad determinada por la amplia difusión del progreso técnico y el 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 requisito para el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias rurales.
- b) La innovación tecnológica en: (i) procesos (transformando los insumos en productos con mayor eficiencia); (ii) productos (pasando a bienes de mayor valor y/o a demandas más elásticas y dinámicas); o (iii) gestión (en la forma de organización y de relaciones con los mercados), que eleve la productividad del trabajo; ésta es una determinante crítica del mejoramiento de los ingresos de la población pobre rural⁴⁷.
- c) El carácter sistémico de la innovación, es decir que 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, donde intervienen los sistemas de educación, investigación y desarrollo, información, y financiamiento, junto con una gama de proveedores de servicios e insumos. Se trata, por lo tanto, de una óptica que enfatiza las articulaciones multisectoriales en un espacio determinado.
- d) La demanda externa al territorio como motor de las transformaciones productivas y, por lo tanto, como factor esencial para los incrementos de la productividad y el 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 ésta⁴⁸. Se trata de cambiar la estrategia orientada por la oferta, característica de muchos proyectos, para adoptar otra orientada por la demanda externa al territorio, o, en otras palabras, por una lógica que se propone hacer lo necesario para satisfacer los requerimientos del exterior respecto de los bienes y servicios que el territorio puede generar. La ventaja de este enfoque radica en que las 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 acápites anteriores se definieron como de baja densidad tecnológica⁴⁹.

⁴⁷ Hay una multiplicidad de ejemplos de innovaciones de productos, procesos y manejo entre pequeños productores rurales en la región. Así tenemos, por ejemplo en productos: el vinagre de piña en Honduras, el chile tabasco en El Salvador, y los quesos finos en Ecuador, Perú y México; en procesos: las diversas experiencias de producción orgánica de café y otros rubros; en manejo: las artesanías de los Wichis en Argentina y los Vinos Lautaro en Chile. Una tarea pendiente es precisamente la de recoger y sistematizar cientos de experiencias para extraer lecciones de política.

⁴⁸ 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.

⁴⁹ Un ejemplo de este tipo de dinámica la analiza Tandler (1998) en relación con Ceará, Brasil, cuyo gobierno estableció que los materiales requeridos para los proyectos de construcción fueran producidos por pequeños empresarios locales, incluyendo entre otros, los ladrillos, tejas, palas, muebles para las escuelas, uniformes para las FF.AA., además de pequeñas empresas de servicios de electricidad, plomería, y otros. De particular interés resulta el programa de aprovisionamiento de muebles desarrollado en San Joao de Aguru, que condujo a la formación de la Asociación de Moveleiros de Aruaru, que habiendo empezado 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 talleres.

-
- e) Los vínculos urbano-rurales son esenciales para el desarrollo de las actividades agrícolas y no agrícolas dentro del territorio, por cuanto es a través de ellos que se opera la relación con la demanda externa a él, 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, lo que se aborda más adelante.
- f) El desarrollo institucional tiene una importancia decisiva para el desarrollo territorial. En particular, en lo que dice relación directa con la existencia y funcionamiento de redes de relaciones sociales de reciprocidad basadas en la confianza; elementos culturales e identidad territorial; y redes con actores externos al territorio. Todos ellos son factores que facilitan el aprendizaje colectivo, prerrequisito para la amplia difusión del progreso técnico y la competitividad. Igualmente, estas instituciones son el elemento que liga a los proyectos colectivos de desarrollo rural y resultan absolutamente indispensables 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 de dichos procesos.
- g) El territorio como construcción social es el último elemento que rescatamos de la teoría, y que supone concebir al territorio no como un espacio físico “objetivamente existente”, sino 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 implique muchas veces transitar por procesos de conflicto y negociación). 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.



E. DESARROLLO TERRITORIAL RURAL

Del examen realizado hasta aquí de los condicionantes del desarrollo rural, de la convergencia en las reformulaciones de las estrategias rurales por parte de países y organismos multilaterales y de los aportes recientes de las ciencias sociales y la investigación aplicada, surgen los elementos o componentes de un enfoque que permita plantear cambios significativos en las estrategias de desarrollo rural y de superación de la pobreza o por lo menos en los proyectos de campo orientados a dichos propósitos.

Un primer elemento explícito o implícito de los diversos planteamientos presentados lo constituye la incorporación de la dimensión territorial en las propuestas de desarrollo, en el sentido de considerar que el ámbito de acción de la propuesta va más allá del espacio agrícola. Un segundo componente es la consideración de la heterogeneidad social de los espacios o territorios, en el sentido de ir más allá de la focalización de las iniciativas en las familias rurales pobres e incorporar o convocar a los distintos agentes que tienen presencia relevante en el espacio rural. Un tercer elemento, vinculado con el anterior, lo constituye la incorporación de empleos agrícolas y no agrícolas como destinatarios de acciones orientadas al incremento de la productividad. Un cuarto elemento está dado por el énfasis en las articulaciones entre los sectores agrícola, industrial y de servicios, considerando incluso a la agroindustria y el agrocomercio como motores potenciales del propio desarrollo agrícola. Un quinto elemento derivado de los tres anteriores es la incorporación de los vínculos urbano-rurales en la definición del espacio de acción relevante, en lugar de reducirse a espacio agrícola. Un sexto elemento, de importancia crucial en las propuestas de renovación, lo constituye la creciente relevancia que se da al componente institucional del desarrollo rural, a partir sobre todo de los aportes hechos en la década de 1990 por las ciencias sociales.

La integración de los conceptos de espacio rural como territorio, de heterogeneidad social de los agentes, de multisectorialidad en el empleo, de articulación intersectorial, de incorporación de los vínculos urbano-rurales y de relevamiento de lo institucional, permite intentar una síntesis que recoja los aportes de distintas experiencias, propuestas y teorías y que hemos denominado Desarrollo Territorial Rural (DTR).

1. Definición del DTR

Definimos el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural.

De la definición se desprende que el DTR descansa sobre dos pilares estrechamente relacionados, la transformación productiva y el desarrollo institucional cuyo contenido es necesario precisar:

La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente a la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado.

El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes, así como modificar las reglas formales e informales que reproducen la exclusión de los pobres en los procesos y los beneficios de la transformación productiva.

2. Criterios operativos del enfoque de DTR

Puesto que estamos lejos de disponer de un nuevo paradigma del desarrollo rural o de una especie de modelo probado que sirva para abordar la multiplicidad de situaciones heterogéneas que caracterizan al mundo rural latinoamericano, se ha optado por formular un reducido número de criterios orientadores del diseño de estrategias y políticas que tengan como objetivo contribuir a la superación de la pobreza rural.

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

El primer criterio operacional pretende destacar la interdependencia de la transformación productiva y el 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 DTR: la superación de la pobreza.

La transformación productiva por sí misma, cuando es excluyente, se muerde la cola, como lo demuestra la frustración de las expectativas de la “teoría del goteo”. Por su parte, 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 DTR deben operar con un concepto ampliado de lo rural

Si tomamos un cierto umbral de densidad demográfica como criterio relevante para delimitar lo urbano⁵⁰, 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 Von Meyer y Muheim (1997) para el Servicio de Desarrollo Territorial de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE)⁵¹. Dicho trabajo estableció que, para el promedio de los países considerados, el 40% de la población era “predominantemente urbana” y un 28% “predominantemente rural”; incluso para los EE.UU. 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 3, 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 *hinterland* rural.

⁵⁰ Abandonando por lo tanto el llamar urbanas a las capitales municipales por sólo 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.

⁵¹ 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 vive en comunidades rurales; predominantemente rural, si más del 50% lo hace e intermedias al resto (Von Meyer y Muheim, 1996).

CUADRO 3

BRASIL: TENDENCIAS POBLACIONALES, 1991-2000

Tipos	Municipios		Población (millones)		Variación 1991- 2000	Variación (porcentaje)
	Número	Porcentaje	1991	2000		
Expulsan	2.025	45	20,8	19,7	-1,1	-5,3
Mantienen	1.351	30	16,0	17,5	1,5	9,7
Atraen	1.109	25	11,0	14,4	3,4	31,3
RURALES	4.485	100	47,7	51,6	3,9	8,1
URBANOS	1.122		99,1	118,0	18,9	19,1

Fuente: Veiga, 2000.

El análisis de las tendencias demográficas entre dos censos revelará 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 con su 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 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 DTR es que el concepto de lo rural, cuando el objetivo es la superación de la pobreza, debe necesariamente incluir el o los núcleos urbanos con los que las áreas pobres tienen o podrían tener vínculos funcionales en aspectos tanto productivos como sociales⁵².

Criterio 3. Para los programas de DTR, 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 en el interior, y entre todos y el “mundo externo”, en función de los proyectos u objetivos de desarrollo que se proponen emprender.

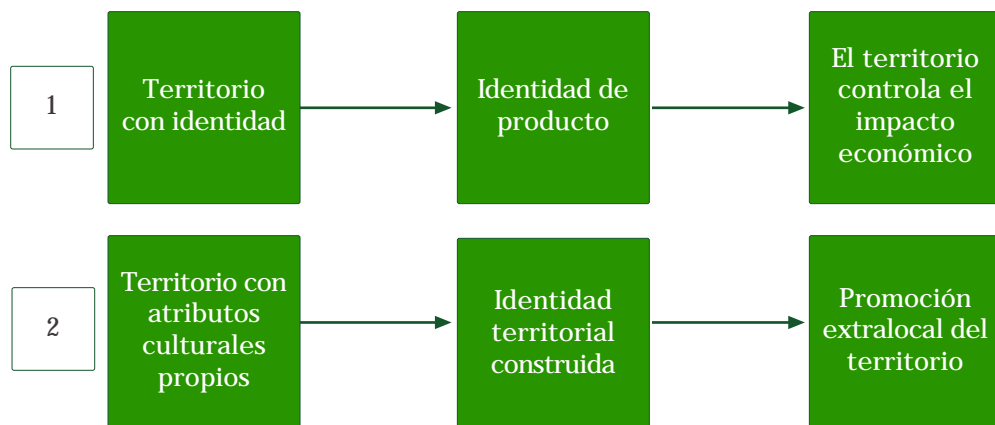
⁵² El criterio se puede ilustrar con el ejemplo del Proyecto de Desarrollo del Corredor Puno-Cusco, en Perú, que incluye entre sus usuarios de servicios técnicos y financieros a empresas localizadas tanto en el área agrícola como en pueblos y ciudades, en el entendido de que éstas últimas cumplen un papel de “locomotoras” de las primeras.

Puesto de otra forma, el territorio en cada proceso de desarrollo rural es una *construcción social*, y no un espacio “objetivamente existente” y delimitable mediante 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 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 ineludible, 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 (ver Recuadro 4).

RECUADRO 4
CULTURA E IDENTIDAD TERRITORIAL

Ray (1998) introduce el concepto de “economía de la cultura” (*culture economy*) como un posible enfoque del desarrollo rural basado en la (re) valorización de un espacio dado, a partir de elementos de su identidad cultural. Se trata de iniciativas en las que atributos culturales de una localidad determinada se convierten en el elemento clave para mejorar las condiciones de vida rural. Dichos atributos (*markers*) incluyen: alimentos tradicionales, idiomas regionales, artesanías, folklore, artes visuales y teatro, referencias literarias, lugares históricos o prehistóricos, paisaje y su flora y fauna asociadas, entre otros. En este marco, existirían dos rutas a través de las cuales la economía de la cultura puede constituirse en un elemento del desarrollo territorial:



En la ruta 1, el territorio logra “encapsular” la cultura/territorio *dentro* de productos, como es el caso de la “denominación de origen controlada” que convierte origen geográfico en identidad de producto. La mediación de entidades reguladoras externas (gobierno, acuerdos comerciales) convierten a dicho producto en “propiedad intelectual” del territorio. En la ruta 2, los atributos existentes o por descubrir constituyen la base de la construcción de la identidad territorial que, una vez consolidada, permite promover el territorio e impulsar sus iniciativas estratégicas respecto del mundo exterior con mayor efectividad que como parte de las estructuras político-administrativas formales de las que forman parte. Bajo determinadas condiciones, puede ser una ruta intermedia hacia el logro de resultados semejantes a los de la ruta 1.

Fuente: Ray, 1998.

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. 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 DTR, un territorio es un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.

Criterio 4. Los programas de DTR 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 DTR.

En la literatura se encuentran varias tipologías. 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 para 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 propenden 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 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.

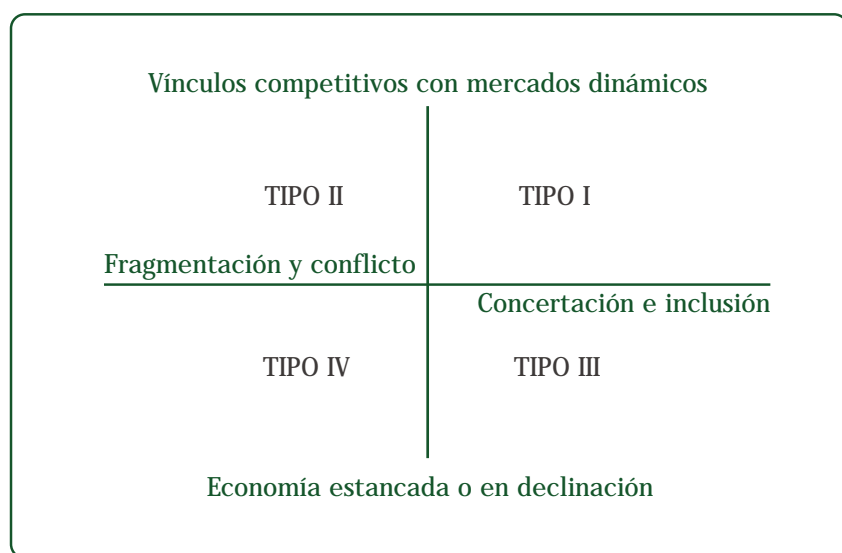
En el programa *LEADER* se plantearon criterios derivados del grado de presencia de ocho variables: imagen y percepción; mercados y relaciones externas; actividades y empresas; gobernanza y recursos financieros; conocimientos; técnicas y competencias; cultura e identidad; y recursos humanos y recursos físicos. A partir de estas características, *LEADER* plantea 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 aislamiento, donde hay una fuerte tendencia a abandonar la agricultura y/o 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 DTR*. Se sintetiza en el Gráfico 1 y contiene cuatro tipos generales de territorios rurales, a partir de dos ejes: el grado de desarrollo de la transformación productiva y el del desarrollo de las instituciones locales, de modo de ser coherentes con la definición adoptada del DTR⁵³ :

GRÁFICO 1
TIPOLOGÍA DE TERRITORIOS RURALES



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

La economía del territorio se ha articulado competitivamente con 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 *hinterland* 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, información, y otros, 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 cuentan con reglas, marcos jurídicos, normas, códigos de conducta y convenciones (instituciones) que estimulan y premian tales relaciones. Gracias a tales relaciones, estos territorios tienen una identidad

⁵³ Esta tipología es puramente conceptual; en los territorios realmente existentes se encontrarán muchas variantes que no corresponden a los tipos “puros” que hemos descrito.

nítida, bien definida, socialmente incluyente y socialmente construida. Gracias también a ellas, 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 mexicano y la región central de Chile son ejemplos de este tipo de territorios, construidos en torno de la agricultura y la agroindustria. También lo son la península de Guanacaste, Costa Rica, alrededor del turismo; o la zona de San Pedro Sula en Honduras, con su manufactura; o los municipios rurales que rodean a Sao Paulo, con su agricultura, agroindustria, comercio y servicios de recreación.

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

Los territorios del Tipo II comparten con los del Tipo I el contener 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 en su desarrollo.

Ejemplos de territorios del Tipo II se pueden encontrar en algunas zonas del sur de Chile, en que cohabitan enormes empresas forestales, que son líderes mundiales en su campo, 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 tener los más bajos índices de desarrollo humano.

- Territorios Tipo III: Son aquéllos que se distinguen 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 rural⁵⁴.

Enormes espacios de América Latina rural se caracterizan por la existencia de instituciones sólidamente arraigadas, construidas muchas veces a lo largo de siglos, que estructuran 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 disposiciones que enmarcan 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 encauzar y resolver los conflictos locales. Existe, 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 Centroamérica y en el noreste de Brasil.

⁵⁴ En el sentido de Ostrom (1996), que se refiere a instituciones capaces de generar reglas legítimas y de hacerlas cumplir.

- Territorios Tipo IV: Se trata de territorios en franco proceso de desestructuración societal.

Al igual que los territorios del Tipo III, se caracterizan por sus economías deprimidas y estancadas. Pero, a diferencia de aquéllos, los del Tipo IV padecen de fuertes fracturas sociales y de instituciones débiles o inexistentes, lo que en definitiva impide estructurar de manera positiva la vida cotidiana local.

Ejemplos de estos territorios rurales los encontramos en muchos municipios de Colombia y hasta hace no mucho, en las regiones azotadas por los conflictos bélicos en Centroamérica.

Criterio 5. Los programas de DTR 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 dichos puentes y el relacionamiento con estos otros actores, es decir, la promoción de la concertación social, son tareas ineludibles del DTR.

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 riego; subsidios y garantías a instituciones financieras privadas para cubrir los costos de transacción del microcrédito; y otras.

Criterio 6. Los programas de DTR deben considerar las distintas rutas de salida de la pobreza

De Janvry y Sadoulet (2000, 2002) y Echeverría (1998) han resumido buena parte de la discusión sobre las estrategias de vida 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, que en diversas combinaciones dan lugar al multiempleo. Es importante destacar que en las tres primeras alternativas se debe incluir tanto el autoempleo como el empleo asalariado.

La vía agrícola tiene el potencial de reducir la pobreza rural sólo cuando se puede orientar a la producción más o menos intensiva de bienes diferenciados y de mayor valor, que no tienen grandes economías de escala en su producción, y que son intensivos en mano de obra (Berdegué 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 (*commodities*) para el mercado local, en particular en zonas pobres, por lo general no tiene una repercusión significativa y sustentable en la pobreza rural.

El empleo rural no agrícola es una opción de creciente importancia en América Latina. Su impacto es especialmente relevante en el caso de las mujeres rurales que se incorporan al mercado de trabajo extraparculario. 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 aquéllas más pobres, lo que se observa son actividades que se han denominado

“de refugio”, y que en todo caso tienen la virtud de aportar un complemento importante al ingreso de los pobres rurales.

Si uno examina en detalle los ejemplos relativamente exitosos de estos tipos de estrategias agrícolas y no agrícolas, lo que 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 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”, y otros) 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 a través de proyectos o políticas de desarrollo rural, seguidas por ciclos en que la mayoría de ellas colapsan cuando dichos proyectos terminan o las políticas se agotan bajo el peso de su propia inviabilidad (Berdegú, 2001).

Si se examina la migración, exclusivamente desde el ángulo de su condición de vía de salida de la pobreza, es posible que sea la más importante de las vías mencionadas aun cuando, como elemento de impulso al bienestar rural, no deja de tener ambivalencias. Basta considerar la magnitud alcanzada por las remesas de emigrantes hacia sus lugares de origen para despejar cualquier duda con respecto a su impacto en la pobreza. Una estimación reciente hecha por el BID sobre la magnitud de las remesas para el año 2002 indica que éstas superan los 32 mil millones de dólares⁵⁵. Esta magnitud fue prácticamente equivalente al total de la inversión extranjera directa y se espera que la supere en el año 2003. Los estudios del BID revelan que el efecto multiplicador de las remesas es de 3:1 (Orozco, 2002). A lo anterior debe agregarse el hecho de que los propios migrantes se constituyen en dinamizadores de sus tierras de origen, directamente a través de los recursos que canalizan a ellas a través de las remesas y los nuevos conocimientos que traen los que regresan, 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. Además, las comunidades de emigrados constituyen un importante mercado (no suficientemente aprovechado) de demandantes de productos autóctonos originarios de sus países. 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 emigrados a los EE.UU.

Existen espacios para acciones de desarrollo asociadas a la migración y al uso de las remesas para financiar procesos de DTR; así, por ejemplo, un punto de apoyo para iniciativas colectivas lo constituyen las asociaciones o clubes de emigrantes latinoamericanos en los EE.UU. En el caso de los mexicanos, se registraron centenares de clubes (170 en Los Ángeles y 120 en Chicago), que establecen fondos de remesas para apoyar iniciativas sociales en sus comunidades de origen⁵⁶. Asociaciones de migrantes salvadoreños en el oeste de los EE.UU., han auspiciado y cofinanciado iniciativas de desarrollo (por ejemplo, construcción o equipamiento de escuelas rurales) en las zonas intervenidas por los proyectos del FIDA. En Cañar, Ecuador, una cooperativa de ahorro y crédito regional se ha constituido en una alternativa de intermediación, que permite a los “migrantes exitosos”

⁵⁵ Fue equivalente a más del 10% del PIB en varios países: Nicaragua (29,4%), Haití (24,2%), Guyana (16,6%), El Salvador (15,1%), Jamaica (12,2%), Honduras (11,5%).

⁵⁶ “Un ejemplo de programa gubernamental complementario de estos aportes es el Tres por Uno, que el Estado de Zacatecas, en México, comenzó a ejecutar en 1986 y reformuló en 1996. El programa contempla que por cada dólar recibido de los clubes zacatecanos en el exterior para mejoras comunitarias, los gobiernos federal, estatal y municipal aportan uno cada uno. Después de un año de haberse reformado el programa, en 1997 se ejecutaron cerca de 100 proyectos en 27 municipios, por un monto aproximado de 5 millones de dólares” (CEPAL, 2002; citando a Alarcón, sin fecha).

(es decir, los que han llegado al país de destino y 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.

La ambivalencia de las migraciones con respecto al DTR radica en el hecho de que ésta es selectiva tanto en términos de que quienes emigran son normalmente los que tienen mayores niveles relativos de capacitación, están en el rango etario de los económicamente activos y presentan en muchos casos un sesgo de género. Como consecuencia de lo anterior, se desestructuran los núcleos familiares y quedan muchos territorios con una muy alta proporción de ancianos y niños.

Hechas las salvedades anteriores y en síntesis, lo que queremos afirmar con este criterio es que los programas de DTR y cada uno de sus instrumentos (capacitación, asistencia técnica, financiamiento, y otros) deben diseñarse y ejecutarse sin circunscribirse *a priori* a una sola de las vías descritas.

Criterio 7. Los programas de DTR requieren una compleja arquitectura institucional

Se entiende por arquitectura institucional (AI) la estructura de regulación conformada por organizaciones -ministerios, institutos, sociedades, y en general conjuntos de individuos organizados con un propósito común- e instituciones, entendidas como reglas formales e informales que estructuran y limitan el comportamiento de los miembros de la sociedad así como por los mecanismos establecidos para hacerlas cumplir. Las reglas formales están constituidas por las leyes y los reglamentos, mientras que las informales corresponden a las derivadas de costumbres, convenciones y patrones de conducta autoimpuestos). “La interacción continua entre instituciones y organizaciones en el contexto económico de escasez y por lo tanto de competencia es la clave del cambio institucional”⁵⁷.

Una arquitectura institucional que facilite la cooperación para competir, supone que los incentivos generados por los mercados y el gobierno sean conducentes a incrementar las capacidades de los hogares y comunidades rurales (en particular, de los pobres), es decir, a acrecentar la calidad y cantidad de sus activos físicos, humanos, naturales, financieros y sociales, para mejorar sus condiciones de vida en un ambiente competitivo. En la medida en que lo anterior supone transferencias temporales o permanentes de derechos de propiedad sobre bienes y servicios entre los distintos actores, los “contratos” o reglas formales o informales que gobiernan dichas transferencias, pasan a ser determinantes en el cumplimiento del objetivo indicado.

Los contratos son mecanismos institucionales orientados a enfrentar las fallas de mercado y los costos de transacción a que se hiciera referencia. Para que dichos contratos operen en la dirección esperada, se requiere el afianzamiento de los derechos de propiedad de los hogares pobres; una mayor simetría en el poder de negociación, el acceso a la información y la distribución de los riesgos; la existencia de un sistema legal no discriminatorio; y la presencia de mecanismos de arbitraje confiables y accesibles para los pobres⁵⁸.

⁵⁷ North (1998, p. 23). Esta definición de instituciones difiere de su uso escrito o coloquial corriente y evita considerar como cambio institucional, por ejemplo, a la creación de un nuevo organismo o ministerio.

⁵⁸ Junto con la debilidad de los sistemas de contratos y/o de las condiciones enumeradas para su eficacia, hay que tomar nota de la creciente importancia en el sector rural de las normas y estándares privados que hoy regulan de manera determinante el funcionamiento de los sistemas agroalimentarios. Estas instituciones en la mayoría de los casos son impuestas a escala global por enormes empresas transnacionales. Constituyen, pues, instituciones internacionales en cuya formulación y aplicación los gobiernos nacionales de América Latina y del Caribe no han tenido ni voz ni voto, ni bilateral ni multilateralmente. Los estándares privados de las empresas detallistas europeas tienen hoy mucho más importancia en estructurar las decisiones de los principales agentes económicos de la región, que casi cualquier norma pública dictada de conformidad con las leyes de cada país.

Las organizaciones de gobierno, que tendrían un papel clave en crear los estímulos para la cooperación, compensar las asimetrías, asegurar la efectividad de los contratos e imponer su cumplimiento, carecen de una estructura que les permita abordar la naturaleza multicausal de la pobreza. Su acción está fragmentada sectorialmente y 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, y otros. Entre dichas instancias no existen mecanismos efectivos de coordinación y con frecuencia tienen dificultades para superar el *status quo* al que conducen las inercias de prácticas tradicionales y los intereses creados de ciertos agentes y ciertas organizaciones.

Las organizaciones privadas del mundo rural son muy heterogéneas en cuanto a su poder de incidencia en la política y a sus formas de acción. Las que agrupan al sector empresarial vinculado con las actividades más dinámicas tienen un mayor poder de negociación frente al Estado y en muchos casos ejercen un liderazgo que trasciende su ámbito sectorial. A pesar de sus limitaciones, si se crean los incentivos adecuados, estas organizaciones podrían jugar -y en algunos casos lo han hecho- un papel importante en la articulación de acuerdos funcionales al DTR. Por su parte, las organizaciones que agrupan a micro y pequeños empresarios agropecuarios y rurales, han tenido una evolución positiva desde la época en que su papel se limitaba a la reivindicación ante el Estado. Miles de estas organizaciones están haciendo denodados esfuerzos por facilitar la participación de sus asociados en las nuevas exigencias del mercado, la innovación tecnológica y la transformación productiva, la incursión en nuevas actividades económicas no agropecuarias, y otras. Con demasiada frecuencia sus esfuerzos se malogran tanto debido a sus propios errores como a los efectos de las fallas de los mercados y de las instituciones a las que ya hemos hecho referencia, y también a la inercia de las entidades de gobierno que buscan reproducir las antiguas prácticas de clientelismo político, aplicadas hoy a estas nuevas organizaciones.

Se debe destacar como un fenómeno importante del desarrollo rural contemporáneo en la región, el papel que ha podido cumplir la movilización social de diversos sectores (pequeños y medianos productores, asalariados rurales, pobladores sin tierra, entre otros) como catalizador de transformaciones y reformas institucionales (Gordillo, 2001) en ámbitos como el de los derechos de los pueblos indígenas, la concentración del acceso a la tierra, o las capacidades y atribuciones de los gobiernos locales, en aquellas situaciones en que las demandas pudieron institucionalizarse. Concebir a dichos movimientos como recursos de transformación social y profundización democrática supone lecturas distintas a las que los perciben como amenazas destinadas a ser reprimidas o coartadas.

A pesar de ello, las posibilidades de desarrollo del sector rural continúan entrabadas debido a la persistencia de debilidades institucionales como la discriminación por razones étnicas o culturales, la falta de derechos ciudadanos de gran parte de los pobres rurales, el carácter sesgado de la aplicación de la justicia, las desigualdades en el acceso a la educación y la información, el clientelismo y la corrupción. Todos éstos son poderosos obstáculos al desarrollo de relaciones de confianza y reciprocidad, las que constituyen -más que las leyes y los reglamentos formales- la base de las iniciativas de cooperación entre los diversos agentes del mundo rural. En sociedades tan desiguales como las nuestras, la profundización de los espacios de ciudadanía y la democracia requiere de la movilización social, por ello, la acción colectiva sigue siendo necesaria para el desarrollo de una sociedad más justa e incluyente.

“La acción colectiva es necesaria para dar respuesta a necesidades individuales y sociales que pertenecen al ámbito de la vida pública, las que no tienen posibilidad de encontrar solución si las formas de acción social se reducen a aquéllas que son propias del neoliberalismo. Los principios de la solidaridad y la cooperación son los que sustentan la acción colectiva”.

“Las estrategias de acción colectiva en el sector rural apuntan, por lo general, a uno o más de tres tipos de objetivos principales: el mejoramiento de las condiciones materiales de vida; la modificación de las relaciones de poder dentro de los grupos, comunidades u organizaciones rurales; o la profundización de la democracia y la expansión de la ciudadanía. Se trata, en todos los casos, de objetivos complejos cuya consecución demanda la existencia o el desarrollo de capacidades sustentadas en el capital humano y el capital social. Estas capacidades no son transferibles linealmente desde afuera hacia el interior de los grupos comprometidos en la acción colectiva. Surgen de procesos de aprendizaje social, que a su vez requieren de tiempo suficiente para su maduración.

De lo anterior se desprenden dos conclusiones. Primero, las estrategias de acción colectiva requieren organizarse sobre la base de un principio de progresividad de objetivos, desde los de menor (construcción de capital humano y capital social) a los de mayor complejidad (eliminación de la pobreza, modificación de las relaciones de poder, profundización de la democracia). Segundo, las políticas y estrategias de algunos organismos internacionales, gobiernos y donantes, que reclaman impactos inmediatos y visibles en tres a cinco años y con referencia a objetivos complejos, podrán ser efectistas, pero no serán efectivas y menos sustentables.

La acción colectiva no asegura de forma automática la equidad en la distribución de las oportunidades o los beneficios entre los distintos segmentos y estratos en el interior de los grupos, comunidades u organizaciones rurales. En particular, la experiencia indica que la acción colectiva rural no ha tenido las “externalidades” implícitamente esperadas en términos de promover la equidad de género. Por el contrario, la acción colectiva con frecuencia conduce a la profundización de la desigualdad dentro de las sociedades rurales. Si se quiere modificar las relaciones de poder en un sentido de mayor equidad, hay que proponérselo explícitamente y poner en práctica acciones de la magnitud necesaria, tendientes a tal finalidad.

El éxito o fracaso de las estrategias de acción colectiva, en términos de mejorar las condiciones de vida de las poblaciones rurales, depende de factores internos (valores, normas de conducta, sistemas de reglas formales, mecanismos para asegurar el cumplimiento de las reglas y los compromisos, y tipo de liderazgo); externos (comunicación y concertación multiactores y vínculos con “motores de sostenibilidad” de la acción colectiva); y de contexto (individualismo *versus* solidaridad en el plano cultural, competencia *versus* cooperación en el plano económico, y democracia *versus* autoritarismo en el plano político). ”.

Queremos resaltar el hecho de que una adecuada arquitectura institucional para el DTR está muy asociada a la presencia y calidad de cinco 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, 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 DTR⁵⁹.

⁵⁹ Ello incluye los procesos de participación, negociación y manejo de conflictos, así como instancias público-privadas de dirección y gestión de las iniciativas de DTR. Rodrik (1999) presenta abundante evidencia sobre la importancia de este factor como condicionante del crecimiento y de la capacidad para enfrentar los impactos (*shock*) externos.

Los planes municipales 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 preocupación creciente 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 modelos o manuales omnicomprendidos, 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 la rendición de cuentas sobre bases informadas.

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

La creación de instancias de concertación constituye un elemento clave de la nueva institucionalidad y su desarrollo debe ser un elemento fundamental de los planes, concebido 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 agentes⁶⁰.

Estas innovaciones apuntan a la construcción de sinergias entre el Estado y la sociedad, como factores catalíticos del desarrollo, y se basan 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, 2000).

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 aportarían el Estado y los ciudadanos fueren complementarios. Su eficacia depende de que los compromisos de las partes sean creíbles y 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 DTR plantea 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 estatus jurídico.

Parece interesante rescatar al respecto, la idea de impulsar por parte de los gobiernos centrales y/o provinciales los Contratos Territoriales de Desarrollo (CTD), propuesta recientemente por la Comisión Nacional de Desarrollo Rural Sustentable de Brasil (véase el Recuadro 1). Los CTD consisten básicamente en mecanismos de transferencia

⁶⁰ En esta materia es interesante considerar la experiencia de los Grupos de Acción Local del programa *LEADER*. Éstos 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. Dichos actores definen los problemas y las estrategias a seguir, establecen un programa de acción, sus costos, las formas de financiación disponibles y lo realizable en un cierto período por medio de una subvención global (Saraceno, 2000).

de recursos de contrapartida contra compromisos asumidos por los entes subnacionales (municipios, asociaciones municipales u otros), sobre la base de las actividades contempladas en los planes de desarrollo municipal, generadoras de bienes públicos o de externalidades positivas, que serían seleccionadas por instancias competentes.

Una arquitectura institucional compleja como la descrita requiere de sistemas de comunicación fluida entre todos los actores del proceso. Ello significa el establecimiento de redes interactivas de información/comunicación, que vinculen la localidad con el municipio, éste con la región y ésta con centro administrativo, a partir de las oportunidades que proporcionan las tecnologías de información. Tales redes permitirían: (i) elevar significativamente la productividad de los escasos recursos de alta calificación (“inteligencia distribuida a bajo costo” (Pérez, 1990)); (ii) la coordinación, como un proceso permanente, entre funciones separadas pero complementarias; (iii) la retroalimentación en tiempo real, que facilita la detección o alerta temprana de problemas y oportunidades que requieren de acciones a distinto nivel; (iv) aumentar la transparencia de la gestión pública; (v) facilitar la concertación en la relaciones entre los distintos agentes; (vi) la vinculación con sistemas tecnológicos y científicos que no se pueden sostener localmente; (vii) acceder a las señales de los mercados externos. Debe reiterarse sin embargo, que si bien los costos de 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 (ver Gráfico 2).

GÁFICO 2
FACTORES QUE INCIDEN EN EL FORTALECIMIENTO 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 DTR deben formularse y gestionarse con horizontes de mediano y largo plazo

La apreciación de los tiempos útiles por parte de los distintos agentes del DTR es muy variable y contradictoria. Los técnicos y las agencias acostumbran operar con horizontes de alrededor de cinco años, en los que pueden visualizar los procesos que son esenciales en sus disciplinas; para ellos, las acciones relevantes 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 mostrar logros, influyendo en la selección de las acciones o componentes que ellos privilegian.

Para la población del territorio, los tiempos son tanto más breves cuanto más acuciantes sean sus carencias, pero los requeridos para la superación de su condición son, por el contrario, mucho más largos que los de los técnicos y de los políticos.

El DTR 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 su 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.



F. CONCLUSIÓN

En conclusión ¿Cuáles son algunos de los pasos inmediatos que nos llevarían de la conceptualización del enfoque a la implementación de programas de DTR?

- A partir de las nuevas definiciones que ya han adoptado los organismos internacionales, uno esperaría ver en terreno, en los próximos dos o tres años, un número importante de proyectos diseñados con este enfoque. Ésta 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 banalice, 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 aproximaran, aunque sea parcialmente, a algunas de las condiciones del DTR.
- Existe 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 DTR:
 - La naturaleza y ventajas y desventajas de distintos tipos de instituciones que facilitan la construcción social de identidades y proyectos concertados en el interior de los territorios rurales.
 - El papel que pueden jugar en el DTR las asociaciones o redes intermunicipales, así como los organismos público-privados de alcance supramunicipal, y las condiciones para ello.
 - Cómo compatibilizar las divisiones político-administrativas de los Estados 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 eficaces para materializar sus potencialidades.
- Es conveniente hacer un esfuerzo por 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 la implementación de programas de DTR de mayor envergadura.



G. REFERENCIAS

- Abramovay, R. (1999).
"O Capital Social dos Territorios: repensando o desenvolvimento rural". En: *IV Encontro da Sociedade Brasileira de Economia Política. Porto Alegre*, p. 18.
- AEIDL. (1999).
Rural Europe. European Commission.
- Aghon, G.; Albuquerque, F.; Cortés, P. (2001).
"Desarrollo económico local y descentralización en América Latina: Un análisis comparativo". CEPAL/GTZ. *Proyecto Regional de Desarrollo Económico Local y Descentralización*. Santiago de Chile.
- Alarcón, R. (Sin fecha).
The Development of Hometown Associations in the United States and the Use of Social Remittances in Mexico. Tijuana: El Colegio de la Frontera Norte, citado en CEPAL, 2002.
- Albuquerque, F. (1996).
Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural. Santiago de Chile: ILPES.
- Altenburg, T.; Gómez, R. (1995).
"La pequeña y microempresa manufacturera en Costa Rica y Honduras: ¿Refugio de los marginados o semillero de la reindustrialización?" En: Altenburg, T.; Nuhn, H. *Apertura comercial en Centroamérica: Nuevos retos para la industria*. San José, Costa Rica: Editorial DEL, pp. 191-222.
- Altenburg, T.; Meyr-Stamer, J. (1999).
"How to promote clusters: Policy experiences from Latin America". *World Development*, Vol. 27, Nº 9, pp. 1693-1713.
- Bagnasco, A. (1977).
Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano. Bologna: Il Mulino.
- 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. Taxco, México, abril, pp. 13-38.
- Bardhan, P. (1989).
"A Note on Interlinked Rural Economic Arrangements". En: Bardhan, P. *The Economic Theory of Agrarian Institutions*. Clarendon Paperbacks, Oxford University Press.
- Becattini, G.; Rullani E. (1993).
"Sistema locale e mercato globale". En: *Economia e Politica industriale*, Nº 80.
- Berdegú, J.A.; Escobar, G. (2002).
"Rural diversity, agricultural innovation policies and poverty reduction". AGREN, Network Paper, Nº 122.
- Berdegú, J.A. (1998).
"La pobreza rural en América Latina". Trabajo presentado en la *Conferencia El Papel Estratégico del Sector Rural en el Desarrollo de América Latina*. Cartagena de Indias, Colombia, julio (manuscrito).
- 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.
- BID. (1998).
Estrategia de reducción de la pobreza rural. Washington: BID.
- BID. (2000).
Estrategia para el desarrollo agroalimentario en América Latina y el Caribe. Washington: BID.
- Blustein, P. (2001).
The Chastening: Inside the crisis that rocked the global financial system and humbled the IMF. New York: Public Affairs, p. 378.
- Boisier, S. (1996).
Modernidad y Territorio. 3ra ed. Santiago de Chile: ILPES.
- Boisier, S. (2000a).
"Desarrollo (local): ¿De qué estamos hablando?". *Estudios Sociales*, Nº 103, Santiago de Chile: C.P.U.

- Boisier, S. (2001).
"Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial". En: *Estudios Sociales*, N° 107, Semestre 1, Santiago de Chile: C.P.U., pp. 95-140.
- Borja, J. (1987).
Descentralización de Estado, movimientos sociales y gestión local. Santiago de Chile: ICI, FLACSO, CLACSO.
- Bran, A. (1985).
"Guatemala, organizaciones populares y lucha de clases en el campo: Notas para su estudio". En: Gonzales Casanova, P. *Historia política de los campesinos latinoamericanos*, N° 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 de 2001. Serie Seminarios y Conferencias. Santiago de Chile: CEPAL, p. 177.
- Buitelaar, R.M.; Padilla, R.; Urrutia, R. (1999).
"Centroamérica, México y República Dominicana: Maquila y transformación productiva". *Cuadernos de la CEPAL*. Santiago de Chile.
- 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*. París: OECD.
- Cassiolato, J.E.; Martins L. (1999).
Globalização e inovação localizada: Experiências de sistemas locais no MERCOSUL. Patrocinio: Ministerio da Ciencia e Tecnologia, Organização dos Estados Americanos, Instituto Euvaldo Lodi (IEL)/Confederação Nacional da Indústria. Brasília.
- Castells, M. (1999).
La era de la información: Economía, sociedad y cultura. Volumen I: La sociedad red. México: Siglo XXI.
- CEPAL. (2001).
Equidad y ciudadanía. Santiago de Chile.
- CEPAL. (2002).
Panorama social de América Latina. Santiago de Chile.
- CEPAL. (1990).
Transformación productiva con equidad. Santiago de Chile.
- CEPAL. (1992).
Estructura territorial del Estado y ruralidad. Santiago de Chile: División Agrícola de la CEPAL.
- Chiriboga, M. (2002).
¿Qué hemos aprendido del desarrollo rural de los 90s? (Manuscrito).
- Christaller, W. (1996).
Central Places in Southern Germany. Jena: Fischer, English translation by C.W. Baskin. London: Prentice-Hall.
- Cruz, M.E. (1998).
Santa Cruz: Relaciones entre una Ciudad Intermedia, Desarrollo Agrícola y Desarrollo Rural y Local. Documento de trabajo, FAO/RLCP.
- De Janvry, A.; Sadoulet, E. (2000).
Cómo transformar en un buen negocio la inversión en el campesinado pobre: Nuevas perspectivas de desarrollo rural en América Latina. Washington: BID.
- De Janvry, A.; Sadoulet, E. (2002).
"El desarrollo rural con una visión territorial". Ponencia presentada en el *Seminario Internacional Enfoque Territorial del Desarrollo Rural*. Boca del Río, Veracruz, México, octubre 2002, SAGARPA-IICA.
- Dirven, M. (2001).
Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina. Santiago de Chile: CEPAL.
- Dirven, M. (1998).
Agroindustria y Pequeña Agricultura: Síntesis Comparativa de Distintas Experiencias. LC/R 1663, CEPAL.
- Doner, R.F.; Hershberg, E. (2001).
"Produção flexível e descentralização política nos países em desenvolvimento: afinidades eletivas na busca da competitividade?". En: Araujo Guimarães, N.; Martín S. *Competitividade e Desenvolvimento atores e instituições locais*. São Paulo, Brasil.
- 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*. Veracruz, México, octubre 2002. SAGARPA e IICA.

- Echeverri, R.; Ribero, M. Del P. (2002).
Nueva Ruralidad. Visión del Territorio en América Latina y el Caribe.
- Echeverría, R.G. (1998).
"Estrategia para la reducción de la pobreza rural 1998, N° ENV - 122 Banco Interamericano de Desarrollo". *Serie de políticas y estrategias del Departamento de Desarrollo Sostenible.* Washington, D.C.
- Escobal, J. (En prensa).
"Endogenous Institutional Innovation and Agroindustrialization on the Peruvian Coast". En: *Agricultural Economics.*
- Evans, A. (2000).
"Working Paper to Address Spatial Considerations". En: *National Poverty Reduction Strategy Processes.* Prepared for the World Bank/UK DFID collaborative programme for rural development, december.
- Fajnzylber, F.; Schejtman, A. (1995).
"Agricultura, industria y transformación productiva". En: Reyna, J.L. *América Latina a fines de siglo.* Consejo Nacional para la Cultura y las Artes. México: Fondo de Cultura Económica, pp.148-196.
- FAO. RLAC. (1998).
"Estrategia De Desarrollo Rural Como Eje". En: *XXV Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/98/3. La Disminución de la extrema pobreza en la region.*
- FAO. RLAC. (2000).
"Reforma de las Instituciones para el Desarrollo Rural". En: *XXVI Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/00/5.*
- FAO. RLAC. (2002).
"Alianzas productivas para la seguridad alimentaria y el desarrollo rural". En: *XXVII Conferencia Regional para América Latina y el Caribe LARC/02/03.*
- FIDA. (2001).
Informe sobre la pobreza rural. Roma: FIDA.
- FIDA. (2002a).
Dar a los campesinos pobres la oportunidad de salir de la pobreza. Marco estratégico del FIDA 2002-2006. Roma: FIDA.
- FIDA. (2002b).
Estrategia del FIDA para la reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe. Roma: FIDA.
- Findji, M.T. (1992).
"The Indigenous authorities movement". En: Escobar, A.; Álvarez, S.E. *The Making of Social Movements in Latin America: Identity, Strategy and Democracy* (Boulder Col.: Westview).
- Garofoli, G. (1998).
"Desarrollo rural e industrialización difusa: aprendiendo de la experiencia italiana". En: *Memoria del Seminario Interrelación Rural-Urbana y Desarrollo Descentralizado. Políticas Agrícolas.* Número Especial. Taxco, México, abril, pp. 39-70.
- Giddens, A. (1999).
Runaway World. How globalisation is reshaping our lives. Great Britain: Profile Books, St. Edmundsbury Press.
- Gómez, R. (2002).
"La aglomeración de la manzana en Santa Catarina". Documento de trabajo por publicarse en Guaipatin, Carlos (COORDINADOR), *Clusters Agroindustriales en América Latina.* CEPAL.
- Gordillo, G. (2001).
La Movilización Social como Medio de Producción. Santiago de Chile: FAO.
- Gordillo, G. (1988).
Campesinos al asalto del cielo: De la expropiación estatal a la apropiación campesina. Ciudad de México: Siglo XXI.
- Gordillo, G. (1999).
Dismantled States and Fragmented Societies: A Plea for Reconstructing Institutions paper presented to the Workshop land in Latin America. Amsterdam, may 26-27.
- 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, N° 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, N° 1, pp. 88-121.

- Helmsing, A.H.J. (2001).
 "Local Economic Development". En: *Draft Papers for the 2001 Cape Town Symposium: Local Governance and Decentralization in Africa*. The Hague, Netherlands: Institute of Social Studies.
- Helmsing, B. (2000).
 Externalities, Learning and Governance. Perspectives on Local Economic Development. The Hague, Netherlands: ISS.
- Hilhorst, G.M. (1990).
Regional Studies and Rural Development. The Hague, Netherlands: Institute of Social Studies.
- Hilhorst, G.M. (1998).
 Industrialization and Local/Regional Development Revisited. *Development and Change*, Vol. 29, pp.1-26. Institute of Social Studies. UK: Published by Blackwell Publishers Ltd.
- Hirschman, A.O. (1984).
De la economía a la política y más allá. México: Fondo de Cultura Económica.
- Hommes, A. (1995).
 "The dangers of Decentralization Proceedings of the Annual World Bank". *Conference on Development Economics*. Washington D.C.
- Huamani, G.; Moscoso, M.; Urteaga, P. (1988).
 "Rondas campesinas de Cajamarca: La construcción de una alternativa". *Debate Agrario*, 3, CEPES (Centro de Estudios Sociales), Lima, julio-septiembre.
- IICA. (2001).
Primera Reunión Ministerial sobre Agricultura y Vida Rural. República Dominicana, noviembre de 2001.
- IICA. (2001).
 "Nueva Ruralidad". *Serie Documentos conceptuales*, marzo 2001.
- IICA. (2002).
Una nueva visión para el IICA: Promover la seguridad alimentaria y la prosperidad del sector rural de las Américas. XXXXX IICA 2002.
- IPARDES. (2001).
Evaluación de los consejos municipales de desarrollo rural.
- Isard, W. (1962).
Location and space economy. Cambridge: M.I.T. Press.
- Jacobs, J. (1985).
Cities and the wealth of Nations. Principles of Economic Life. New York, EE.UU.: Vintage Books, Random House.
- Katz, J. (1999).
 "Structural reforms and technological behaviour: The sources and nature of technological change in Latin America in the 1990s". En: *International Workshop: The Political Economy of Technology in Developing Countries*. Isle of Thorns Training Centre, Brighton, october.
- Kliksberg, B. (1989).
 "¿Cómo formar gerentes sociales? Elementos para el diseño de estrategias". En: *¿Cómo enfrentar la pobreza? Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Colección Estudios Políticos y Sociales. Argentina: Grupo Editor Latinoamericano, pp. 131-180.
- Krugman, P. (1995).
Development, Geography and Economic Theory. The MIT Press.
- Lastres, H.M.M.; Cassiolato, J.E. (2001).
 "Globalização e os sistemas de inovação no Mercosul nos anos 90: Implicações para políticas". En: Araujo Guimarães, N.; Martín, S. *Competitividade e Desenvolvimento atores e instituições locais*. São Paulo, Brasil.
- Lawson, C.; Lorenz, E. (1999).
 "Collective learning, tacit knowledge and regional innovation capacity". *Regional Studies*, Vol. 33, Nº 4, pp. 305-317.
- Llisteri, J.J. (2000).
Competitividad y desarrollo económico local. Documento de discusión. SDS/SME BID, marzo.
- Llorens, J.L.; Albuquerque, F.; Del Castillo, J. (2002).
Estudios de caso de desarrollo económico local en América Latina. Washington: BID.
- Lösch, A. (1967).
 Teoría económica espacial. Buenos Aires: Edit. El Ateneo.
- Maillat, D. (1995).
 "Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy". *Entrepreneurship and Regional Development*, Nº 7.
- Maddison, A. (2001).
The World Economy: A Millennial Perspective. Paris: OECD, Development Centre Studies.

- Marsh, R.; Runsten, D. (1994).
"From Gardens to Exports: The Potential for Smallholder Fruit and Vegetable Production in México". Documento preparado para el XVII Congreso de la Latin American Studies Association, Atlanta, Georgia.
- Marshall, A. (1954).
Principios de economía. Madrid: Aguilar.
- Martner, R. (2001).
"La gestión pública orientada a la inversión y al crecimiento". *Revista de la CEPAL*, N° 74.
- Maskell, P.; Malmberg, A. (1999).
"Localised learning and industrial competitiveness". *Cambridge Journal of Economics*, N° 23, pp. 167-85. Cambridge Political Economy Society.
- Maskell, P.; Eskelinen, H.; Hannibalsson, I.; Malmberg, A.; Vatne, E. (1999).
Competitiveness, localized learning and regional development. Specialisation and prosperity in small open economies. Routledge Frontiers of Political Economy.
- Mathews, J. (1989).
Age of Democracy: The Politics of Post-fordism. Oxford: Oxford University Press.
- Moguillansky, G. (2003).
"La Innovación el Talón de Aquiles de la Inserción Global de América Latina". En: *¿Es Sostenible la Globalización en América Latina? Debates con Manuel Castells*. Chile: Fondo de Cultura Económica y PNUD.
- Monge, C. (1989).
"Las demandas de los gremios campesinos en los 80". *Debate Agrario*, N° 5, Lima, enero-marzo.
- Montero, C.; Maggi, C.; Parra, C. (2001).
La industria del salmón en la X Región: Un cluster globalizado (borrador). Santiago de Chile: CEPAL.
- North, D.C. (1990).
Institutions, institutional change and economic performance. EE.UU.: Cambridge University Press.
- North, D.C. (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.
- Orozco, M. (2002).
Remittances to Latin America and the Caribbean: Money, Markets and Costs BID/FOMIN. <http://www.iadb.org/mif/v2/spanish/files/2>
- Ostrom, E. (1996).
"Crossing the Great Divide: Coproduction, Synergy, and Development". *World Development*, Vol. 24, N° 6, pp. 1073-1087. Great Britain: Pergamon.
- Paci, M. (1996).
La Struttura Sociale Italiana II. Bologna: Mulino.
- Paniagua, A. (1994).
Programa de desarrollo Agrícola Regional Articulado a Ciudades Intermedias. PRODARCI perfil del Plan Piloto Proyecto PNUD/FAO/SNA/BOL/91/1010.
- Paniagua, A. (1994).
"Desarrollo Agrícola asociado a Ciudades Intermedias". En: *Agroindustria y pequeña agricultura*. 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*, Departamento de Investigación de Operaciones y Computación, Facultad de Ingeniería, Universidad Central de Venezuela, Caracas, mayo.
- Pérez, C. (2001).
"Cambio tecnológico y oportunidades de desarrollo como blanco móvil". En: *Revista de la CEPAL*, N° 75, Santiago de Chile, pp. 115-136.
- Pérez-Iruela, M.; Jiménez G.; Del Mar, M. (1994).
Desarrollo Local y Desarrollo Rural: El contexto del Programa LEADER. Conselho Superior de Investigações Científicas. Córdoba: Instituto de Estudios Sociales Avanzados, pp. 89-107.
- Phelps, P.M. (2000).
Descentralización y ciudadanía. Municipal Finance and Development Specialist. Washington D.C.: Interamerican Development Bank, abril.
- Piore, M.J.; Sabel, C.F. (1984).
The Second Industrial Divide. EE.UU.: Basic Books.

- Plaza, O.; Sepúlveda, S. (1993). *Desarrollo microrregional: Una estrategia hacia la Equidad. Programa III*. San José, Costa Rica: Organización y Administración para el Desarrollo Rural. IICA.
- PNDRS. (2002). *Plan Nacional de Desarrollo Rural Sustentable Brasil*.
- Porter, M.E. (1998). "Clusters and the new economics of competition". *Harvard Business Review*, noviembre-diciembre, pp. 77-90.
- Rabelloti, R.; Schmitz, H. (1997). "The internal heterogeneity of industrial districts in Italy, Brazil and México". *IDS Working Paper*, N° 59, Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, forthcoming in *Regional Studies*.
- Ray, C. (2000). "The EU LEADER Programme: Rural Development Laboratory". *Sociología Ruralis*, Vol. 40, N° 2, april. European Society for Rural Sociology. ISSN 0038-0199.
- Ray, CH. (1998). "Culture Intellectual Property and Territorial Rural Development". En: *Sociología Ruralis*, N° 38, pp. 4-20.
- Reardon, T.; Berdegue, J.A. (2001). "Rural Nonfarm Employment and Incomes in Latin America". *Special Issue of World Development*, Vol. 29, N° 3, pp. 395 - 573.
- Reardon, T.; Berdegue, J.A. (2002). "Theme Issue - Supermarkets and Agrifood Systems: Latin American Challenges". *Development Policy Review*, Vol. 20, N° 4, september.
- Reardon, T.; Berdegue, J.A.; Escobar, G. (2001). "Rural nonfarm employment and incomes in Latin America: Overview and policy implications". *World Development*, Vol. 29, N° 3, marzo.
- Rodrik, D. (1999). "The New Global Economy and Developing Countries: Making openness work". *Policy Essay*, N° 24. Overseas Development Council, Washington, D.C., EE.UU.
- 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*. Veracruz, México, oct 2002. SAGARPA e IICA.
- Sadoulet, E.; De Janvry, A. (1995). *Quantitative Development Policy Analysis*. Baltimore, MD: The Johns Hopkins University Press.
- Sandoval, R. (2003). *Igualdad de Oportunidades en Salud: El Caso de Chile* (borrador). Documento de consultoría presentado a Chile 21 para la Investigación sobre Política Social.
- Saraceno, E. (2000). "Alternativas". En: *Taller sobre desarrollo rural. Documentación*. San Fernando de Henares, Madrid.
- Saraceno, E. (1998). "Urban Rural Linkages Internal Diversification and External Integration: A European Experience". En: *Políticas Agrícolas*, Número Especial, México.
- Scharp J.S.; Agnitsch K.; Ryan, V.; Flora, J. (2002). "Social infrastructure and community economic development strategies: The case of self-development and industrial recruitment in rural Iowa". *Journal of Rural Studies*, N° 18, pp. 405-417.
- Schejtman, A. (1980). "Economía campesina: Lógica interna, articulación y persistencia". *Revista de la CEPAL*, N° 11, Santiago de Chile.
- Schejtman, A. (1994). "Agroindustria y Transformación Productiva de la Pequeña Agricultura". En: *Agroindustria y pequeña agricultura. FAO/ILDIS*, La Paz, Bolivia, pp. 11-36.
- Schejtman, A. (1997). "Peasants and structural adjustment in Latin America". En: *Social movements in development. The challenge of globalization and democratization*. International Political Economy Series. Great Britain: Macmillan Press Ltd., pp. 126-152.
- 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. Taxco, México, abril, pp. 139-166.

- Schmitz, H. (1998).
 “Responding to global competitive pressure: Local co-operation and upgrading in the Sinos Valley, Brazil”. *IDS Working Paper*, Nº 82, Institute of Development Studies, ISBN 1 85864 252 3.
- Schmitz, H.; Nadvi, K. (1999).
 “Clustering and Industrialization: Introduction. Institute of Development Studies, University of Sussex, UK”. *World Development*, Vol. 27, Nº 9, pp. 1503-1514.
- Scott, A.J. (1998).
Regions and the World economy. The coming shape of global production, competition, and political order. Great Britain: Oxford University Press.
- Sen, A. (2000).
Development as Freedom. New York: Anchor Books.
- Sepúlveda, S.; Castro, A.; Rojas, P. (1998).
 “Metodología para estimar el nivel de desarrollo sostenible en espacios territoriales”. *Cuadernos Técnicos*, Nº 4. IICA. Coronado, Costa Rica.
- Silva, V. (1994).
 “Notas sobre la acción regional (subnacional) en el tema de los recursos humanos”. *CEPAL/ILPES, Documento 94/20*, Santiago de Chile.
- Stern, S. (1992).
Rondas campesinas del Norte del Perú.
- Storper, M.; Salais, R. (1997).
Worlds of Production. The Action Framework of the Economy. England: Harvard University Press.
- Sumpsi, J.M. (2000).
 “Nueva orientación de la política agraria y rural en la Unión Europea”. En: *Taller sobre desarrollo rural. Documentación*. San Fernando de Henares, Madrid.
- Tendler, J.; Amorim, M. (1996).
 “Small Firms and Their Helpers: Lessons on Demand”. *World Development*, Vol. 24, Nº 3, pp. 407-426.
- Tendler, J. (1997).
Good government in the Tropics. The Johns Hopkins Studies in Development. England: The Johns Hopkins University Press.
- Urioste, M.; Baldomar, L. (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.; Wiens, T. (1996).
 “Rural poverty in Latin America and the Caribbean”. *Annual World Bank Conference on Development in Latin America and the Caribbean* (manuscrito, p. 29).
- 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.
- Vázquez-Barquero, A. (1999).
Desarrollo, redes e innovación. Lecciones sobre desarrollo endógeno. Madrid, España: Pirámide.
- Vázquez-Barquero, A. (2000).
Desarrollo económico local y descentralización: Aproximación a un marco conceptual. Universidad Autónoma de Madrid, documento preparado en el marco del Proyecto CEPAL/GTZ de Desarrollo Económico y Descentralización de la División de Desarrollo Económico, CEPAL, Santiago de Chile, febrero.
- Veiga, J.E. (2000).
Desenvolvimento Territorial do Brasil: Do Entulho varguista ao Zoneamento Ecológico-Econômico Universidad de Sao Paulo Departamento de Economía.
- Veiga, J.E. (2001).
 “Brasil Rural precisa de uma Estratégia de Desenvolvimento”. *Série Textos para Discussão*, Nº 1, Convenio FIPE-IICA (MDA-CNDRS/NEAD), agosto.
- Vogelgezang, F. (1996).
 “Los derechos de propiedad y el mercado de la tierra rural en América Latina”. En: *Revista de la CEPAL*, Nº 58, abril 1996, pp. 95-114.
- Von Haldernwang, C. (1997).
 “Descentralización, fases de ajuste y legitimación”. En: *Diálogo científico*. Instituto de Colaboración Científica, Tübingen. Vol. 6, Nº 2, pp. 9-26.

-
- Von Thunen, J.H. (1966).
The Isolate State. Oxford: Pergamon Press.
- Weber, A. (1909).
Theory of the Location of Industries. Chicago: University of Chicago Press.
- World Bank. (2002).
Reaching the rural poor. Corporate rural strategy of the World Bank (draft). Washington D.C.: World Bank.
- Zamosc, L. (1986).
The Agrarian Question and the Peasant Movement in Colombia: Struggles of the National Peasant Association 1967-1981.
Cambridge: Cambridge University Press.
- 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, N° 4, pp. 44-78.
- Zamosc, L. (1990b).
"Luchas campesinas y reforma agraria: Un análisis comparado de la Sierra ecuatoriana y la Costa Atlántica colombiana".
Agricultura y Sociedad, N° 56, julio-septiembre, pp. 201-79.