Siete claves para comprender las trayectorias territoriales

Por Sofía Törey
Periodista

¿Por qué algunos territorios son capaces de generar dinámicas económicas, sociales y ambientales exitosas, mientras que otros lo logran parcialmente y otros tantos no lo consiguen? A fines de 2010, Rimisp y sus socios en 11 países identificaron siete factores claves que ayudan a contestar esta pregunta, gestando las bases para mejorar también el diseño de futuras políticas.

Foto: Patricia Olivera Paredes, César Oré Rocca. Ocongate – Cusco.

En la investigación coordinada por Rimisp se analiza cómo los actores dan forma a determinadas instituciones, y cómo las instituciones afectan quién tiene acceso o no a determinados activos y cómo los usa.

Más de 7.000 kilómetros separan al Estado de Yucatán en México de la Provincia de Chiloé en Chile. A lo largo de ese eje imaginario, 19 territorios fueron escogidos para indagar cómo han logrado crecimiento económico con algún grado de inclusión social, situación que sólo se observa en un 12% de los municipios rurales de los 11 países incluidos en la investigación del programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR), que coordina Rimisp. Y a fines de 2010, se esbozó una primera respuesta a esta interrogante, identificando siete factores claves para comprender las dinámicas territoriales y que se traducen en mayores o menores grados de crecimiento económico, reducción de la pobreza, mejor distribución de los ingresos y sustentabilidad ambiental.

EQUITIERRA No. 8 REVISTA RURAL LATINOAMERICANA

Las primeras conclusiones provienen de una mirada profunda en cuatro territorios –la provincia de Tungurahua en Ecuador, la zona central de Chiloé en el sur de Chile, la zona lechera de Santo Tomás en Nicaragua y la cuenca de Cuatro Lagunas (ver artículo en esta edición) al sur de Cusco, en Perú– enriquecidas posteriormente por los trabajos en otros 15 territorios de Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Perú. (Más información de los 19 territorios en http://www.territorios-rimisp.org/)

Siete factores

En cada caso, los investigadores analizaron las relaciones entre actores sociales, instituciones y activos de los territorios. Aclarando estos conceptos, Julio Berdegué, coordinador del programa DTR, señala: "con *instituciones* nos referimos a factores como las leyes y reglamentos, pero también a otros como normas, valores o creencias, que estructuran las decisiones y acciones de las personas o de las organizaciones. En cuanto a los *actores*, incluimos tanto a agentes públicos como privados, todos los cuales toman decisiones que influyen en lo que pasa en un territorio: funcionarios públicos y políticos, empresarios grandes y pequeños, trabajadores, dirigentes sociales, técnicos o intelectuales; algunos de estos actores pueden vivir en el territorio, y otros pueden ser externos, pero lo importante es que sus acciones y decisiones afectan lo que pasa en el lugar. Y los *activos* incluyen recursos tangibles –como tierra, fábricas, sistemas de riego, carreteras, etc.– e intangibles, como la cultura local o el paisaje de una zona". Explica que en el programa analizaron cómo los actores dan forma a determinadas instituciones, y cómo las instituciones afectan quién tiene acceso o no a determinados activos y cómo los usa: "Por ejemplo, un grupo de actores sociales puede buscar que se cambien las reglas para aprobar el presupuesto del gobierno local, para que sea un proceso más participativo, y que determinados sectores de la sociedad reciban una mayor proporción de las inversiones y programas. La hipótesis del programa es que en la relación entre actores sociales, instituciones y activos, está la clave que explica el éxito o el fracaso de un territorio".

De la síntesis de resultados de los diferentes casos, surge un aporte central que Berdegué resume de la siguiente forma: "Podemos decir que hay siete factores centrales que son necesarios y suficientes, en su interacción, para explicar en qué medida la dinámica de un territorio conducirá a crecimiento económico con inclusión social y con sustentabilidad ambiental… pero quiero enfatizar que ninguno de estos factores opera por sí mismo, sino que lo que determina los procesos es cómo esos factores se relacionan e interactúan". Estos factores, que se sintetizan en el recuadro 1, incluyen: capital natural y servicios ambientales, estructura agraria, vínculos con mercados dinámicos, estructura productiva, presencia de ciudades intermedias, inversión pública en bienes públicos, y coaliciones sociales.

Variedad de dinámicas

La manera en que se expresan y combinan estos factores en un territorio determinado da forma a cada realidad. Por ejemplo, es más probable encontrar dinámicas que logran crecimiento con inclusión social donde hay estructuras agrarias relativamente equitativas y que, al mismo tiempo, logran una vinculación temprana con

EQUITIERRA No. 8 REVISTA RURAL LATINOAMERICANA

Foto: Christian Iglesias/ Rimisp

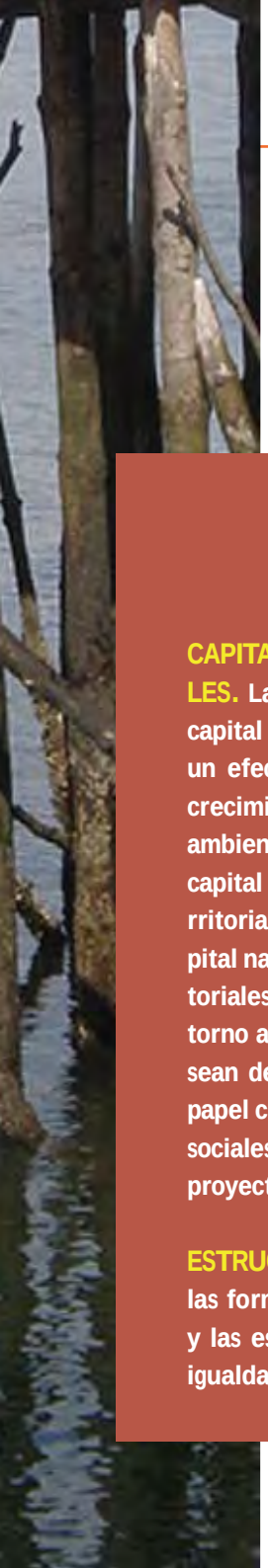
Es más probable encontrar dinámicas que logran crecimiento con inclusión social donde hay estructuras agrarias relativamente equitativas y que, al mismo tiempo, logran una vinculación temprana con mercados dinámicos.

mercados dinámicos. De la interacción de esos dos factores puede resultar un proceso de diversificación económica con presencia importante de pequeñas y medianas empresas. La diversificación económica hacia actividades secundarias y terciarias requiere necesariamente un vínculo fuerte con una ciudad intermedia, e induce a la formación paulatina de una coalición social de base amplia, capaz de regular las relaciones con procesos y actores externos e internos. El caso de la provincia de Tungurahua, destacado como uno de los más dinámicos de la sierra ecuatoriana, representa según el estudio una situación de este tipo.

Un resultado muy distinto es el que se logra en territorios que cuentan históricamente con una estructura agraria muy inequitativa, con grandes propiedades y muchos minifundios. Si a esta estructura agraria se le superpone una débil relación con mercados dinámicos, tenemos una economía tradicional de baja productividad. Si a esto se suma que en esa economía habrá pocos encadenamientos con empresas de servicios o industriales, y por tanto poca diversificación de la economía, resultará casi imposible que ese territorio pueda sostener una ciudad intermedia. Es muy probable que en estos casos las coaliciones de actores tengan una base social muy estrecha y carezcan de recursos y del discurso requeridos para conducir al territorio más allá de una dinámica latifundista tradicional. Dependiendo de otros factores exógenos al territorio, como los precios internacionales, podrá haber más o menos crecimiento económico, pero irá casi siempre acompañado de exclusión social.

Entre medio de estas dos situaciones, la combinación de los factores da origen a variados resultados. En su explicación sobre los mayores grados de bienestar que han alcanzado algunos municipios de la cuenca Ostúa-Güija en Guatemala –que en los últimos años tuvo una fuerte diversificación agrícola– el equipo de la Universidad Rafael Landívar sostiene: “Lo que hace la diferencia respecto a otros territorios que han emprendido la ruta del mercado externo

EQUITIERRA No. 8 REVISTA RURAL LATINOAMERICANA



y/o la diversificación hacia otros productos, es la articulación con el mercado interno que, a su vez, tiene como uno de sus soportes la presencia de un estrato de pequeños y medianos propietarios de tierra. Con una alta concentración de la tierra y una diversificación sustitutiva o no complementaria, quizás la historia de la cuenca Ostúa-Güija sería otra".

Factores que determinan las dinámicas territoriales rurales

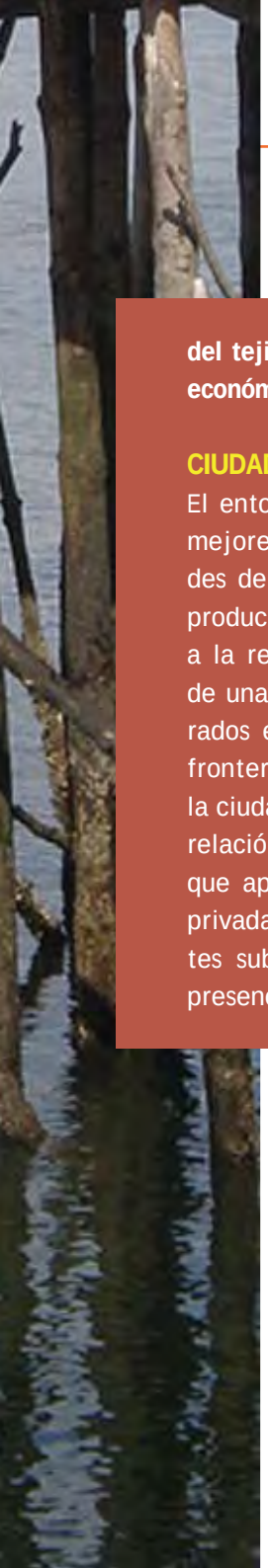
CAPITAL NATURAL Y SERVICIOS AMBIENTALES. La forma en que un territorio gestiona su capital natural y los servicios ambientales, tiene un efecto directo sobre las combinaciones de crecimiento, inclusión social y sustentabilidad ambiental. No hay una relación unívoca entre capital natural y los efectos de las dinámicas territoriales; es decir, una mayor dotación de capital natural no siempre implica dinámicas territoriales virtuosas. Las interacciones sociales en torno al acceso y uso de los recursos naturales, sean de conflicto o de cooperación, tienen un papel creciente en la emergencia de coaliciones sociales y en el forjamiento de sus discursos y proyectos territoriales.

ESTRUCTURA AGRARIA. Este aspecto aborda las formas de tenencia de la tierra (y el agua) y las estructuras sociales correspondientes. A igualdad de otras condiciones en los otros factores, a mayor equidad en la distribución de la tierra a lo largo de la historia, mayor probabilidad de dinámicas de crecimiento con inclusión social. Esto, porque favorece tanto el crecimiento económico como la disminución de la pobreza, y facilita un mayor y más amplio acceso a redes, relaciones y otros activos necesarios para aprovechar las oportunidades de crecimiento y distribución de ingresos.

VÍNCULOS CON MERCADOS DINÁMICOS. Se refiere al grado de acceso e intercambio del territorio con mercados de diferentes tipos (laborales, de bienes, de servicios, de productos, financieros) de suficiente tamaño como para estimular tasas importantes de crecimiento sostenido. En general, son mercados externos al territorio rural: regionales, nacionales o internacionales. Los vínculos con mercados dinámicos desde épocas tempranas, favorecen dinámicas de acumulación y crecimiento. Además, la mayor participación de las personas en mercados significativos, fortalece su posición como ciudadanos (ej.: las mujeres rurales que se incorporan a mercados laborales no parcelarios, o campesinos que logran vender en un supermercado a través de su cooperativa).

ESTRUCTURA PRODUCTIVA. Los territorios con economías más diversificadas, con mayor densidad de encadenamientos en su interior, con una sólida presencia de pequeñas y medianas empresas, y con un peso significativo en la economía de capitales locales, tendrán mayores opciones para construir dinámicas de crecimiento con inclusión social. Además, es probable que esto redunde en más canales de participación de la población en la economía, mayor ahorro y reinversión de los excedentes económicos en el territorio, mayor diversificación de activos y

continúa...



del tejido social, y más resiliencia ante shocks económicos o ambientales.

CIUDADES INTERMEDIAS EN EL TERRITORIO. El entorno urbano facilita el acceso a más y mejores servicios públicos, abre oportunidades de empleo e incide en la diversificación productiva. Una ciudad intermedia contribuye a la retención, consumo, ahorro e inversión de una mayor parte de los excedentes generados en el territorio dentro de sus propias fronteras. Cuando los actores económicos de la ciudad dependen para sus actividades de la relación con el entorno rural, es más factible que apoyen procesos de inversión pública y privada mejor distribuidos entre los diferentes subespacios del territorio. Asimismo, la presencia de una ciudad favorece una mayor diversidad de actores sociales, políticos, culturales y económicos, e incrementa el poder político del territorio.

INVERSIÓN PÚBLICA EN BIENES PÚBLICOS. La inversión pública en bienes como carreteras, electrificación, educación y salud, tiene el potencial de ser una fuerza transformadora de los territorios rurales. La observación significativa es que no existe una relación siempre directa y positiva entre estas inversiones y cambios que conduzcan a crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental. Los efectos de este tipo de inversiones están mediados por los marcos institucionales (formales e informales) que operan en el territorio, y por el papel que jueguen diferentes coaliciones en atraer, regular y/o controlar el tipo, localización y flujo de dichas inversiones.

COALICIONES SOCIALES. Las dinámicas territoriales son afectadas por la acción de actores sociales que conforman coaliciones, las que cuentan con diversos grados de capital económico, social y político. El poder relativo de la coalición es determinante para participar en la definición de las reglas del juego sobre flujos de inversión, formas de producción de la renta del territorio, el uso y la distribución de dicha renta. Hay territorios que cuentan con una coalición social y otros en que apenas hay grupos que promueven intereses sectoriales. El proyecto de una coalición puede valorar o no el territorio, según cómo los grupos que la integran dependan del mismo para su propia reproducción social.

"Los territorios no se mandan solos"

La investigación destaca que cada uno de estos factores no se acota sólo a lo local. Es más, las grandes tendencias económicas, políticas, culturales y ambientales, intensificadas por la globalización, reducen hoy la autonomía de lo territorial. "Las instituciones no son solo locales. Por ejemplo, en un valle puede haber una determinada tradición de sistemas de mediería, pero también se deben considerar las normas legales que rigen en todo el país sobre uso del suelo. Esto nos recalca que los territorios no se mandan solos", explica Berdegué. "Aunque tengan una identidad propia muy marcada y coaliciones sociales muy fuertes, su devenir dependerá de cómo se relacionan con lo que está fuera. A lo que pueden aspirar los territorios no es a una especie de independencia respecto del mundo que los rodea, sino a tener una mayor influencia en cómo se relacionan con el resto del mundo", agrega.

EQUITIERRA No. 8 REVISTA RURAL LATINOAMERICANA

Foto: Ligia Gómez, Instituto Nitlapán, Nicaragua.

En muchos lugares de América Latina rural, tal vez la mayoría, la historia pesa en contra de los procesos de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental.

Entre los casos estudiados, hay territorios que muestran mayor capacidad para definir sus relaciones con el exterior, porque ahí han surgido y se han fortalecido grupos de actores definidos como "coaliciones sociales", que tienen poder para iniciar procesos y para negociar en mejor forma con actores externos, sean públicos o privados. En Santo Tomás, en Nicaragua, por ejemplo, se formó una coalición de agricultores medianos y grandes, industriales de la leche, dirigentes de cooperativas y funcionarios públicos, que orientó a favor de la zona y, especialmente, de los intereses de este grupo, muchas inversiones tanto del gobierno nicaragüense como de la cooperación internacional.

En contraste, hay territorios que no inciden nada o muy poco en las decisiones que los afectan. Berdegué menciona el caso de Chiloé Central, con el desarrollo de la industria del salmón: "Los chilotes se enteraron de los cambios legales sobre el uso del borde costero cuando aparecieron las primeras granjas, cuando el salmón ya estaba ahí; cambió la ley del uso del borde costero, se otorgó a las empresas las concesiones de los islotes, se aplicaron ciertas tecnologías que terminaron causando un desastre social y ambiental… y en todo eso ellos no tuvieron nada que decir. Todas las decisiones importantes fueron tomadas por una coalición dominada por actores extraterritoriales, y la sociedad chilota tuvo poca capacidad para negociar las condiciones de esas inversiones".

El peso de la historia

La investigación destaca que hay una serie de procesos y decisiones que tienen raíces en la historia e influyen decididamente en las dinámicas actuales. "Es más, en muchos lugares de América Latina rural, tal vez la mayoría, la historia pesa en contra de los procesos de crecimiento con

EQUITIERRA No. 8 REVISTA RURAL LATINOAMERICANA

inclusión social y sustentabilidad ambiental", indica Berdegué. Por ejemplo, señala que el peso de una estructura agraria tan desigual a lo largo de siglos, o el enorme centralismo que solo recientemente comienza a debilitarse, son factores que han frustrado en muchos lugares el nacimiento y desarrollo gradual de un empresariado pequeño y mediano enraizado localmente, o la existencia de gobiernos locales eficaces. "Hay que entender que en un territorio no se puede llegar a hacer lo que se quiera, sin considerar su historia social y económica, sus tradiciones, su economía, su cultura", sostiene.

No obstante, y esto también es una conclusión de las investigaciones, eso no quiere decir que no haya nada que hacer. "Dentro de nuestro estudio tenemos territorios que venían en una cierta dinámica por décadas, y de repente ocurrieron cosas que cambiaron dramáticamente esa dinámica, a veces para mejor y a veces para peor. Los casos exitosos donde no esperábamos éxitos, y los no exitosos donde esperábamos éxitos, demuestran que la suerte no está totalmente echada y que las sociedades locales mantienen un espacio importante de influencia en sus cursos de desarrollo", señala el investigador.

Una lupa para mirar la realidad

Las investigaciones del programa se encuentran en la mitad de su recorrido, pero sus actuales conclusiones ya pueden considerarse un aporte para los propios actores territoriales. "Lo primero que tienen que ver es si la explicación les parece convincente. Si alguien se siente interpretado por esta propuesta, significa que debería mirar a estos factores en su territorio y ver cómo eso se traduce en su realidad, para identificar si un factor está jugando a favor o en contra de una dirección esperada", señala Julio Berdegué. "Esto es como una lupa que se puede usar para leer distintas realidades y, de esa lectura, poder derivar propuestas de política pública, líneas de trabajo para el sector empresarial, agendas para los movimientos sociales, etc.", señala.

Destaca que en ningún caso se aspira a llegar a un manual sobre cómo se deben desarrollar los territorios, pero sí a destacar algunas claves: "Lo que sí decimos es que si un territorio no resuelve los temas de sus estructuras agrarias, si no construye acceso a mercados dinámicos, si no tiene un tipo de estructura productiva que permita crecimiento con inclusión y no cuenta con coaliciones sociales que tengan un proyecto de desarrollo, entre otras cosas, va a ser muy difícil que tenga crecimiento económico con inclusión social y sustentabilidad ambiental".

Los actuales hallazgos del programa DTR son la primera aproximación para responder una de las dos grandes preguntas que se formuló al principio, esto es, cuáles son los factores que explican las dinámicas de crecimiento con inclusión y sustentabilidad. "Durante todo 2011 y hasta mediados de 2012, haremos una serie de proyectos en que vamos a profundizar en estos factores para entenderlos mejor y para meternos en la segunda pregunta que guía la investigación: cuáles son las políticas públicas para actuar sobre cualquiera de estos factores y sobre la interacción entre ellos", anticipa Berdegué.