

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.

® 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.

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

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 lo 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.

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.