

# Elementos para una renovación de las estrategias de desarrollo rural

## Elements for rural development strategies renewal

Alexander Schejtman<sup>1</sup>

### RESUMEN

En el marco de los ajustes estructurales, el artículo aborda los condicionantes del desarrollo rural. A partir de ello se plantea una reformulación del enfoque tradicional de desarrollo rural que tenga en cuenta lo social, lo sectorial, lo temporal, lo institucional y lo espacial (vínculos urbanos rurales) y que sintetiza en el modelo de desarrollo territorial rural.

**Palabras clave:** desarrollo territorial rural, políticas públicas, ruralidad, transformación institucional y productiva.

### ABSTRACT

In the framework of structural adjustments, this paper deals with rural development determinants. Taking into account social, sectorial, temporal, institutional and spatial (urban rural links) aspects, it is outlined a new rural development approach which may be summarized in the territorial rural development model.

**Key words:** rural territorial development, public policies, rurality, institutional and productive transformation.

## Introducción

En la última década han surgido, desde diversos ángulos, una serie de propuestas para la renovación de los enfoques tradicionales del desarrollo rural en América Latina. En la mayoría de los casos, dichas propuestas tienen en común un abordaje territorial de las políticas destinadas a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población del mundo plural de las sociedades rurales. En este artículo se presentan los elementos principales de dicho abordaje. Una vez examinados los desafíos y lecciones aprendidas del desarrollo rural, se profundiza en los que se podrían denominar vectores del desarrollo rural y se concluye con las características fundamentales del modelo de desarrollo territorial rural. Este nuevo modelo recoge los elementos centrales que renuevan las estrategias tradicionales de desarrollo rural.

## Desafíos condicionantes y lecciones aprendidas del desarrollo rural

### Los desafíos

Ha cambiado el contexto en que se desenvolvía la agricultura en las etapas de desarrollo basadas en la sustitución de importaciones, y con ello también las exigencias a la que ésta actividad está sometida. A las demandas tradicionales de aportar alimentos, materias primas y divisas, se plantea ahora la necesidad de que la agricultura sea competitiva –como consecuencia de la apertura comercial y del abandono de los subsidios; que sea sustentable, no

sólo por imposiciones de los mercados externos, sino por la creciente presión social en torno a los problemas del medio ambiente; que contribuya a la equidad y a la seguridad alimentaria. El combate a la persistente pobreza e indigencia rural ha adquirido una alta prioridad en las agendas de los gobiernos de la región. Estos asuntos constituyen el centro de las reflexiones que aquí se hacen.

En estos momentos resulta innecesario argumentar que la superación de la pobreza trasciende a una política sectorial concebida en términos estrechos y reducida al ámbito de la producción, y por lo tanto, al instrumental de políticas propio de los ministerios de agricultura, por amplio que aquel sea. Lo que se plantea, más bien, es la urgente necesidad de un diseño que abarque tanto a la totalidad del ámbito de lo que comúnmente entendemos como rural, como a los vínculos entre lo rural y lo urbano, cuyos límites, sobretodo en términos de empleo, empiezan a desdibujarse cada vez más, pues no sólo ha ido aumentando con más velocidad el empleo rural no agrícola que el agrícola, sino que una parte creciente del empleo agrícola ha pasado a residir en núcleos urbanos.

Esta forma de enfocar el desarrollo rural y el empleo niega la centralidad de la actividad agrícola, pues basta imaginar lo que ocurre, cuando esta actividad decae, con el conjunto de las actividades productivas, sociales, culturales, etc., en regiones donde una de las fuentes principales de empleo sigue siendo la agricultura. Se trata más bien de fortalecer los vínculos de la agricultura con la agroindus-

Fecha de recepción: 2 de agosto de 2010. Aceptado para publicación: 13 de noviembre de 2010

<sup>1</sup> Investigador principal, Rimisp. Santiago (Chile). [aschejtman@rimisp.org](mailto:aschejtman@rimisp.org)

tria, los servicios, la educación y el desarrollo tecnológico, con énfasis en aquellas áreas en que predomina la pequeña propiedad para permitir, por esta vía, tanto el fortalecimiento de las condiciones de vida de los productores agropecuarios, como el desarrollo de opciones de empleo no agrícola mejores que aquellas que hoy complementan sus escasos ingresos agrícolas.

Las reformas estructurales han hecho que muchos de los antiguos instrumentos de la política sectorial, cualquiera sea la opinión que se tenga sobre su eficiencia, hayan sido abandonados sin que su espacio haya sido cubierto por otros agentes o por el mercado. Es así como se constata una carencia de mecanismos de financiamiento o de comercialización para la pequeña agricultura; una reducción del financiamiento a los institutos de investigación y de transferencia tecnológica, no compensada con la venta de servicios o con la transferencia de esta función a entes privados; una apertura comercial no acompañada de una mayor eficiencia en información y sistemas de apoyo a la inserción internacional; una insuficiente capacidad para satisfacer las mayores exigencias en sanidad agropecuaria, calidad e inocuidad de los alimentos; una apertura de mercados de tierra y expectativas puestas en una reforma agraria vía mercado que no han ido acompañadas de un proceso masivo de titulación y de consolidación de registros de propiedad, etc.

Estos desafíos están poniendo en tensión a la vieja institucionalidad sectorial, por lo que el tema de la reforma de las instituciones agrarias aparece en el primer plano de las tareas pendientes. Los procesos de descentralización y de desconcentración son sólo una primera manifestación de respuesta a este requerimiento; pero reducidos al ámbito estricto de la burocracia estatal –centrados sólo en elevar la eficiencia gerencial de la gestión pública– no lograrán los objetivos esperados, pues elevar la efectividad y eficiencia de las políticas públicas supone su correcta adecuación a las idiosincrasias locales, lo que exige el desarrollo del capital social, entendido como el acervo de normas de reciprocidad y de redes de compromiso cívico entre el Estado y las organizaciones sociales que supere el paternalismo y el autoritarismo.

Quienes sostienen la necesidad de una segunda o tercera fase de ajustes estructurales hacen hincapié en la necesidad de reformas de las instituciones, entendidas como las reglas formales e informales que asignan el control de recursos a los agentes y determinan la forma como se establecen las relaciones entre éstos. Bajo ésta óptica, corregir las desigualdades en materia de acceso a activos productivos y/o a las condiciones para un cabal aprovechamiento de los que

se poseen, pasa a convertirse en un ámbito necesario de la acción de las políticas que tengan como norte la superación de la pobreza (o el crecimiento con equidad).

Aceptada la conveniencia de una reforma de las instituciones, es necesario explorar cuál es el significado de ello en el ámbito del desarrollo rural o si se quiere, cuáles son las orientaciones de estrategia o de políticas que se derivan de dicha necesidad, cuando se ha establecido como objetivo nacional de alta prioridad la reducción de la pobreza rural en un horizonte determinado. El propósito del resto del documento es precisamente intentar dicha exploración.

## **Los condicionantes del desarrollo rural**

### **Condicionantes externos al sector rural**

Como consecuencia de la aplicación en los países de la región de las reformas constitutivas de lo que se llamó el “Consenso de Washington”, las políticas sectoriales han quedado subordinadas a las 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 distintos momentos y con diferente grado de profundidad, en cada uno de los países; en consecuencia, muchos de los instrumentos sectoriales del pasado como los subsidios, los tipos de cambio diferenciados, las franquicias, los poderes de compra de las empresas estatales, las fijaciones de precios a productos básicos, etc., han prácticamente desaparecido.

El surgimiento de nuevos instrumentos como los estímulos al riego y a la forestación, los pagos directos a los productores, las desgravaciones progresivas a productos básicos sensibles, los fondos de tierra, entre otros, independientemente de sus virtudes, no parecen, sin embargo, suficientes para abordar la magnitud y complejidad de las demandas en materia de reducción de la pobreza rural y para generar capacidad competitiva entre los pequeños productores cuyo potencial está subutilizado.

En la medida en que no se ha visto satisfecha la expectativa de que las políticas de ajuste estructural, además de reestablecer los equilibrios macroeconómicos básicos, permitirán retomar la senda del crecimiento de un modo sostenido y que por esta vía tuvieran un impacto significativo en la reducción de la pobreza, han surgido voces cuestionando la suficiencia e incluso la pertinencia de algunas de las medidas englobadas en el llamado “Washington Consensus”.

Detrás de dicha expectativa y de la idea de “establecer precios correctos” estuvo el supuesto de que los mercados, liberados de toda interferencia, asegurarían una asignación óptima de recursos (óptimo de Pareto), sin considerar que aquello ocurre sólo bajo condiciones muy particulares, si es que no excepcionales, (información perfecta de los agentes, competencia perfecta y sobre todo, mercados plenos) en circunstancias que en el mundo real y en el ámbito rural especialmente, donde la información es asimétrica, los mercados o no existen, o son incompletos o fallan, y surgen en su reemplazo los más diversos arreglos institucionales no necesariamente conducentes a un crecimiento equitativo y sostenible. Como si todo lo anterior no fuera suficiente, la reciente crisis financiera ha terminado de echar por tierra el supuesto de la capacidad incontestable de los mercados como un mecanismo infalible de regulación económica (Krugman, 1995).

Otro de los factores condicionantes es el proceso acelerado de concentración de capital en las industrias agroalimentarias que han inducido la globalización de los sistemas agroalimentarios, a lo que se agregan los vínculos que dichos procesos tienen con la determinación de las normas y estándares de los alimentos. Las posibilidades de regulación de dichas tendencias en función de objetivos nacionales supone la necesidad de crear una masa crítica de poder de negociación en las instancias centrales que se apoye en y dé apoyo a los sectores que se movilizan para frenar los efectos que los monopolios no regulados suelen tener sobre los niveles de bienestar de la población. A dicho proceso se agregan los de determinación de grados y estándares de los productos alimentarios, influidos crecientemente por los niveles establecidos por la agroindustria transnacional y convertidos en criterios de aceptabilidad en el comercio internacional.

### Condicionantes internos

En el sector agropecuario, las nuevas condiciones han sido aprovechadas por empresas con tierras de mayor potencial para la producción de productos exportables, con capacidad de acceder al crédito, a la tecnología y a la información sobre las condiciones de los mercados interno y externo, logrando que los beneficios se concentren en determinados productos, en algunas regiones, y en los productores medianos y grandes. Esto ha dado lugar a un significativo crecimiento de las exportaciones, sobre todo no tradicionales. Sin negar los elementos positivos de esta dinámica, ella tiene el riesgo potencial de acentuar el carácter excluyente y polarizador característico del proceso de modernización agraria de la región, con el agravante de que la apertura acelerará dicho proceso.

Los cambios en el entorno internacional y en las reglas del juego internas en las economías de la región, determinan que el incremento sostenido de la competitividad y su corolario, la amplia difusión del progreso técnico, hayan pasado a ser condición necesaria para el crecimiento y para la viabilidad de las unidades productivas. El caso de las políticas orientadas hacia los pequeños productores con poca o ninguna posibilidad de impulsar su “competitividad” en el actual contexto, supone generar incentivos y fortalecer capacidades o activos de éstos para que puedan avanzar en el mejoramiento de sus condiciones de trabajo y de vida. Para ello, las estrategias de desarrollo rural deberán considerar en su diseño dos de los principales determinantes estructurales del funcionamiento del sector rural en la gran mayoría de los países de la región: la heterogeneidad de la estructura productiva y de la propia pobreza rural, y la presencia de fallas en los mercados de crédito seguro, tecnología, información, trabajo, o su franca inexistencia.

### Las lecciones aprendidas

Al entender por estrategias de desarrollo rural el conjunto de acciones orientadas a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de la población rural, en particular de los pequeños productores y de los trabajadores con poca o ninguna tierra, es posible advertir una serie de limitaciones en los enfoques tradicionales de dichas estrategias, entre otros:

- 1) Hacer caso omiso del alto grado de heterogeneidad del mundo de la pequeña agricultura y, por tanto, de la necesidad de políticas diferenciales por tipo de productor.
- 2) Estar centradas en la actividad agrícola sin considerar el empleo rural no agrícola, a pesar de que ha crecido en casi todos los países a ritmos mayores que la agrícola, ni el creciente trabajo a domicilio con participación de las mujeres.
- 3) No intervenir o hacerlo sólo fragmentariamente a la hora de corregir las fallas o ausencias de mercado en el ámbito de los pequeños productores (información, tecnología, mercados de insumos y de productos, crédito seguro, etc.).<sup>2</sup>
- 4) No considerar, salvo excepciones, la posibilidad de inducir a la agroindustria a asumir el papel de difusor de tecnología hacia segmentos de pequeños productores.<sup>3</sup>

<sup>2</sup> Los proyectos de desarrollo rural suelen reemplazar las fallas de mercado con la provisión directa de financiamiento, información o asistencia tecnológica, sin alterar las condiciones que los beneficiarios enfrentarían cuando se termine el proyecto.

<sup>3</sup> Ver al respecto la serie de trabajos sobre Agroindustria y transformación productiva de la pequeña agricultura, elaborados por el convenio CEPAL/

- 5) No adecuar las propuestas estratégicas a las potencialidades y restricciones de cada localidad.
- 6) No considerar los efectos potenciales que un determinado desarrollo del núcleo urbano pudiera tener tanto en la transformación productiva de la actividad agrícola, como en las condiciones de vida y de trabajo de la población rural.<sup>4</sup>

Los cambios en los determinantes contextuales; la constatación de ciertos procesos relevantes y la insatisfacción con los resultados de los enfoques tradicionales, han estimulado la reformulación de los enfoques del desarrollo rural. Estas notas forman parte de dicha reformulación.

## Vectores de una reformulación estratégica del desarrollo rural

En el enfoque alternativo se pretendería abordar el desarrollo rural como desarrollo de un espacio o territorio determinado, que supone construir una nueva especificidad rural al calor de la globalización, integrando las siguientes categorías:

### El vector social

Tradicionalmente, el grueso de las acciones está enfocado a las familias como productores agrícolas. Así, pobre rural y productor pobre aparecen identificados. Debe tenerse presente, en primer lugar, que el conjunto de familias con acceso a tierras no es por lo general un conjunto homogéneo en términos de sus activos en tierras, educación, migrantes, relación pasivos/activos, pues, por limitada que sea el área del proyecto, será un universo heterogéneo que incluya desde productores excedentarios y autosustentables, hasta productores con muy poca o sin tierra que dependen principalmente del trabajo extraparculario. Las diferencias en el potencial agroecológico y en acceso a mercados constituyen otro rasgo de diferenciación para la definición de opciones.

En segundo lugar, sólo una de las fuentes de ingreso de los pobres rurales se deriva de su condición de productores agrícolas. El empleo agrícola extra parcela y el rural no agrícola

no sólo complementa al derivado del empleo parcelario, sino que son para algunos un mecanismo de superación de la pobreza que la sola actividad agrícola no ofrece. El empleo rural no agrícola, en particular, permite estabilizar los ingresos compensando la estacionalidad de la producción y del empleo agrícola; permite diversificar las fuentes de ingreso reduciendo los efectos de los riesgos inherentes a la agricultura o, en algunos casos, asumir innovaciones de mayor riesgo pero mejor rentabilidad que los cultivos tradicionales. Incorporar la multiactividad supone pasar de la finca al hogar rural –y a familia ampliada– como unidad de análisis.

### El vector sectorial

Tradicionalmente, al seleccionar el área y definir las actividades, se supone que la pobreza es atribuible al potencial agropecuario subutilizado de las familias y que la tarea del proyecto es contribuir a superar los factores que determinan esta subutilización, frenar dicho deterioro o recuperar su potencial. Por ello, el énfasis de las medidas es principalmente agropecuario o de sustentabilidad ambiental.

Otra limitación tiene que ver con el papel de los encadenamientos hacia adelante (con la agroindustria o el agrocomercio) y hacia atrás (con los proveedores de insumos, medios de producción y servicios) en el desarrollo de la actividad agropecuaria. Los diagnósticos tradicionales se limitan a constatar su ausencia o a destacar la insatisfacción con la situación prevaleciente, y en respuesta establecen mecanismos ad hoc, en donde el propio proyecto provee insumos y financiamiento. Las posibilidades de explorar la articulación de la actividad parcelaria a la agroindustria o al agrocomercio, ayudarían a romper la dependencia del proyecto cuya duración es siempre limitada. Otro tanto ocurre con las posibilidades de institucionalizar formas de ahorro y de crédito a partir de los flujos financieros que, aún en regiones pobres, pueden adquirir magnitudes interesantes. El enfoque plantea la necesidad de considerar explícitamente los vínculos de la actividad agrícola con aquellos sectores que inciden en su comportamiento actual o potencial. Las posibilidades de crecimiento de los espacios rurales pasan a depender de la forma en que estén articulados la actividad agrícola, industrial y los servicios.

### El vector temporal

La duración de los proyectos, entendida como su presencia activa en el terreno, es muy variable. Un número significativo se mueve en torno a los cinco años, sin perjuicio de posteriores renovaciones, pero, independientemente de su duración, la evaluación de su impacto se suele hacer en términos de lo obtenible y obtenido en ese lapso. La percepción de los tiempos por parte de los distintos participantes (los

FAO/GTZ para varios países de la región, sintetizados en Schejtman (1998) y Dirven (2001).

<sup>4</sup> Incluso las estrategias del llamado desarrollo rural integral se han circunscrito a la actividad de los pequeños productores como trabajadores agrícolas y sólo a los vínculos que, en cuanto tales, tienen con su entorno y en los trabajos sobre “estrategias de sobrevivencia”, aunque se incorpora lo urbano en el análisis de las opciones de empleo e ingreso, el examen de las potencialidades de la referida articulación queda reducido a ese ámbito.

técnicos, los políticos y los propios beneficiarios) no suele coincidir. Para los primeros el horizonte está definido por la duración del proyecto, al cabo del cual esperan lograr los resultados programados; para los segundos, por la duración de su mandato (tres o cuatro años), tiempo en el que quieren mostrar logros que a juicio de sus electores, es el necesario para que de forma autosustentada, se mejoren las condiciones de vida y de trabajo de las familias. Hay por lo tanto una tensión entre el tiempo del proyecto, el tiempo de los políticos electos y el tiempo de maduración de las medidas en el comportamiento de los beneficiarios. Como se señala más adelante, la forma en que se concilien estos distintos tiempos dependerá de las características que tenga el vector institucional.

### El vector institucional

La “arquitectura institucional”<sup>5</sup> y los términos en que en ella se integra la participación del sector público, del privado y del sector voluntario (sector público no estatal) constituyen un factor crítico en la calidad de los resultados de sus programas y en su apropiación por la población involucrada.

Con este propósito han surgido muchas fórmulas de espacios de participación como las plataformas público-privadas, mesas, consejos. Sin embargo, una abundante experiencia muestra que la gran mayoría de los casos terminan en experiencias frustradas, en la medida en que no toman decisiones sobre la orientación concreta de los recursos de inversión.

En alguna medida, esta incapacidad de convertirse en herramienta de orientación de la actividad productiva no es ajena al hecho de que hasta la reciente crisis financiera, la política pública estuvo inspirada en el consenso de Washington, con el mercado como la institución orientadora, y donde era anatema la idea de una política inductora de determinadas actividades por parte del Estado, como la política de desarrollo productivo, que hoy es retomada por más de un país de la región.

Con este nuevo espíritu, reivindicando sus mejores tradiciones, la CEPAL acaba de publicar el libro de Devlin y Mogueillansky (2009) “Alianzas público-privadas para una nueva visión estratégica del desarrollo”. A partir de una revisión sistemática y una generalización de elementos claves

del proceso de transformación productiva en Europa y en Asia, los autores llegan a la formulación de once principios que apuntan a dar sentido a las potencialidades transformadoras de las alianzas entre los sectores público y privado.

Leídos desde la perspectiva del Desarrollo Territorial Rural (DTR) algunos de dichos principios serían los siguientes:

- 1) Formulación de una estrategia territorial consensuada basada en políticas proactivas de desarrollo productivo (ejemplo: Política agropecuaria e industrial).
- 2) Concertación entre agentes del sector público y privado como elemento clave tanto para la formulación, como la implementación de la estrategia.
- 3) Liderazgo del proceso en los ministerios y organismos encargados de actividades y sectores en la economía real (industria, agricultura, servicios, innovación); los encargados de las finanzas vigilan la congruencia con los equilibrios macroeconómicos, pero no pueden, so pretexto de ello, subordinar las orientaciones del desarrollo productivo.
- 4) Superar la cultura “corto-placista” a través de la promoción de una cultura de pensamiento estratégico a mediano y largo plazo que sea movilizadora de las fuerzas vivas de los espacios rurales.
- 5) Consolidar un servicio civil (en el sentido anglosajón de un *civil service*) altamente competente y alejado de las prácticas patrimonialistas y de prebendas.
- 6) Evaluación sistemática y regular de la estrategia definida desde el inicio, con instrumentos que den cuenta de la coherencia del proceso.

Una alianza público-privada representativa de todos los sectores, en especial de los más vulnerables, puede “minimizar el riesgo de que el gobierno se vea capturado por el sector privado” y superar la contradicción entre los plazos políticos de los gobiernos locales y los plazos medianos o largos requeridos para un proceso de desarrollo inclusivo. Es necesario señalar que dichas alianzas estarían dotadas del poder de definir la orientación de recursos concretos transformados en verdaderos pactos, contratos o convenios que comprometen a las partes.

### El vector espacial y los vínculos urbano-rurales

Al identificar el espacio rural con el agropecuario se reducen las potencialidades de las políticas de desarrollo rural y de combate a la pobreza. Primero, por no considerar los factores de dinamización de la propia agricultura que resultan del fortalecimiento de sus vínculos con los núcleos urbanos

<sup>5</sup> Conjunto compuesto por las instituciones o “reglas formales e informales que asignan el control de recursos –a través de derechos y obligaciones– a las personas individuales” y por las organizaciones, entendidas como grupos de personas que trabajan juntas con un determinado propósito.

inmediatos y mediatos. Un examen de las demandas recíprocas (actuales y potenciales) entre dicho(s) núcleo(s) y el *hinterland* de pequeños productores agrícolas pueden dar pistas sobre aquellas demandas críticas que no están siendo satisfechas (o lo están con altos costos de transacción). Segundo, en el caso de las familias con poca o ninguna tierra, se debe mejorar sus oportunidades y/o capacidades de acceso a empleos mejor remunerados, con la reducción de sus costos de transacción en una gama amplia de actividades. Tercero, para aquellas familias que no descubran alternativas de incremento de ingresos, se pueden mejorar sus condiciones de vida al reducir los costos (monetarios y de transacción) de acceso a algunos bienes básicos.

Sin embargo, diversos analistas coinciden en sostener que el fortalecimiento urbano-industrial beneficia al desarrollo agrícola; señalan que las ciudades han constituido un punto importante de origen y de difusión de la tecnología agrícola, y que los mercados de capital, de insumos, de trabajo y de productos, tienden a ser menos imperfectos en el entorno de núcleos urbano-industriales, y como una “dispersión” la agricultura adyacente pueda disfrutar de mayor mecanización, menos trabajo excedente, mejores precios a sus productos y, por tanto, mejor remuneración.

Según Shultz: “El desarrollo económico suele darse en una matriz de localización específica; pueden haber una o más de estas matrices en una determinada economía lo que implica que el proceso de desarrollo no se da del mismo modo, al mismo tiempo o al mismo ritmo en distintos lugares. Estas matrices son, en primer lugar, de carácter urbano-industrial como centros en los que se da el desarrollo económico, o se ubican principalmente en áreas agrícolas aun cuando algunas de ellas pueden estar más favorablemente ubicadas que otras en relación a dichos centros; la organización económica funciona mejor en aquellas partes de actividad agrícola situadas favorablemente en relación a dichos centros, y ocurre lo contrario en las situadas en la periferia de dicha matriz”.

En una estimación hecha para el Estado de Sao Paulo de la correlación entre el valor agregado per cápita en la manufactura y ciertos cambios en la estructura agrícola, Nicholls constata, para dos períodos, que dicha correlación es positiva con: el porcentaje de tierra arable utilizada, el número de tractores y camionetas, el uso de fertilizantes y pesticidas por hectárea, la densidad de maquinaria por trabajador, la producción por hectárea y por trabajador; y que es negativa o neutra respecto a la tierra por trabajador (o sea no parece afectar el grado de concentración).

Para México, al analizar los determinantes del crecimiento del empleo en servicios y manufacturas en municipalidades rurales y semi-urbanas, destacan la tendencia de los salarios rurales a converger con los urbanos, lo que indica las ventajas de la proximidad del *hinterland* rural a los núcleos urbanos (Janvry y Sadoulet, 2004).

Nadie pone en duda que la hiperurbanización tiene implicaciones no deseables y que es correcto plantear estrategias que reduzcan su crecimiento, pero si la hipótesis es que el desarrollo urbano estimula o puede, bajo determinadas circunstancias, estimular el desarrollo rural, se requiere entonces examinar críticamente si el actual patrón de poblamiento urbano contribuye efectivamente a estimular el rural,<sup>6</sup> o puesto en un sentido positivo, qué medidas son necesarias impulsar para que los potenciales efectos benéficos se materialicen.

## El Desarrollo Territorial Rural (DTR)

### El modelo de DTR

A partir de la integración de los cinco vectores (social, sectorial, temporal, institucional y espacial) Schejtman y Berdegué (2004), han definido al DTR como “*Un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza y la desigualdad rural*”. Dicha conceptualización estaba construida sobre dos pilares interdependientes y necesarios: transformación productiva entendida como la incorporación de innovaciones en procesos, productos o formas de gestión, para acceder a mercados más dinámicos que los propios de los territorios rezagados; y la transformación institucional, entendida como un proceso de creación de plataformas público-privadas que conduzcan a la inclusión de los pobres en los beneficios de la transformación productiva.

En dicho documento se señalaban un conjunto de criterios o condiciones del DTR que en lo fundamental apuntaban a:

- 1) Destacar los vínculos urbano-rurales como constitutivos del territorio.

---

<sup>6</sup> Refiriéndose a Perú, Vergara (1992) señala al respecto: “... en realidad la gran catástrofe migratoria de la región (fue que) los campesinos de la Sierra no migraron hacia sus ciudades sino hacia las de la costa. En consecuencia, el efecto modernizador que genera la urbanización fue monopolizado por la costa. Las rentas de localización favorecieron a los campesinos costeros y no a los serranos; la oferta de los servicios existió para los costeros y no para los serranos; la modernización de las mentalidades, de las relaciones sociales de producción y de la tecnología fue ajena al espacio andino. Sin ciudades, el espacio andino vegetó en el pasado”.

- 2) Enfatizar la intersectorialidad de las actividades económicas (lo rural es más que lo agrícola).
- 3) Convocar a la diversidad de agentes del territorio (los pobres requieren de alianza con terceros para superar su condición).
- 4) Gestar una compleja arquitectura institucional que dé cuenta de la gobernanza del territorio.

En términos esquemáticos, el modelo detrás de la formulación correspondía a una variante del sugerido por Rodrick (2003) en *"In search of prosperity"*.

En el modelo aparecen destacados los dos procesos: la transformación productiva y el desarrollo institucional como pilares del proceso conducente al crecimiento con inclusión social (menor pobreza, más equidad) y sustentabilidad ambiental del territorio rural (Fig. 1).

En el espacio A, que representa la trama productiva del territorio, la cuestión central apunta a la necesidad de crear capacidades por la vía de mejorar la calidad y cantidad de

los activos de la población (capital humano, natural, físico, social), cuyo rendimiento y distribución estarán determinados por las oportunidades que abra el desarrollo institucional. El cambio social sería la resultante, en términos de inserción social, del aprovechamiento de las capacidades y oportunidades por aquellas familias rurales que suelen excluir ciertos patrones de crecimiento.

En el espacio B se destacan los mercados y en el C, las instituciones. Ambos son desarrollos semiautónomos en el sentido de tener determinantes intra y extra territoriales (representados por la intersección parcial de los componentes). En general, el tipo de mercados internos de los territorios suelen no ser lo suficientemente dinámicos para constituir motores de transformación productiva, ya sea por escala o baja elasticidad ingreso de su demanda, condiciones que pueden ser superadas al acceder a mercados extra territoriales.

El factor institucional hace referencia a los vínculos entre la matriz de instituciones económicas (derechos de propiedad, tenencia de la tierra, credibilidad de los contratos,

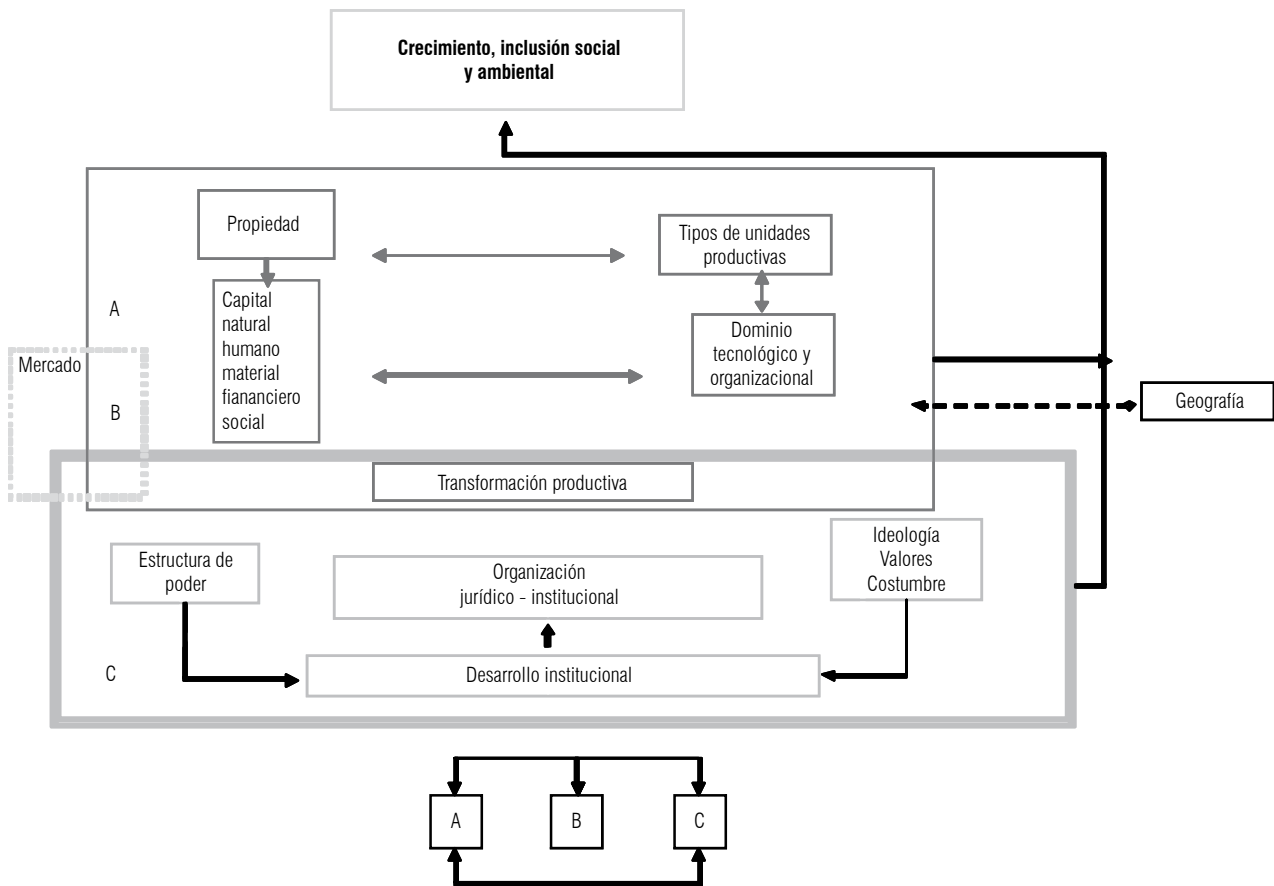


FIGURA 1. Los dos pilares del desarrollo territorial rural. Fuente: modificado de Rodrik (2003).

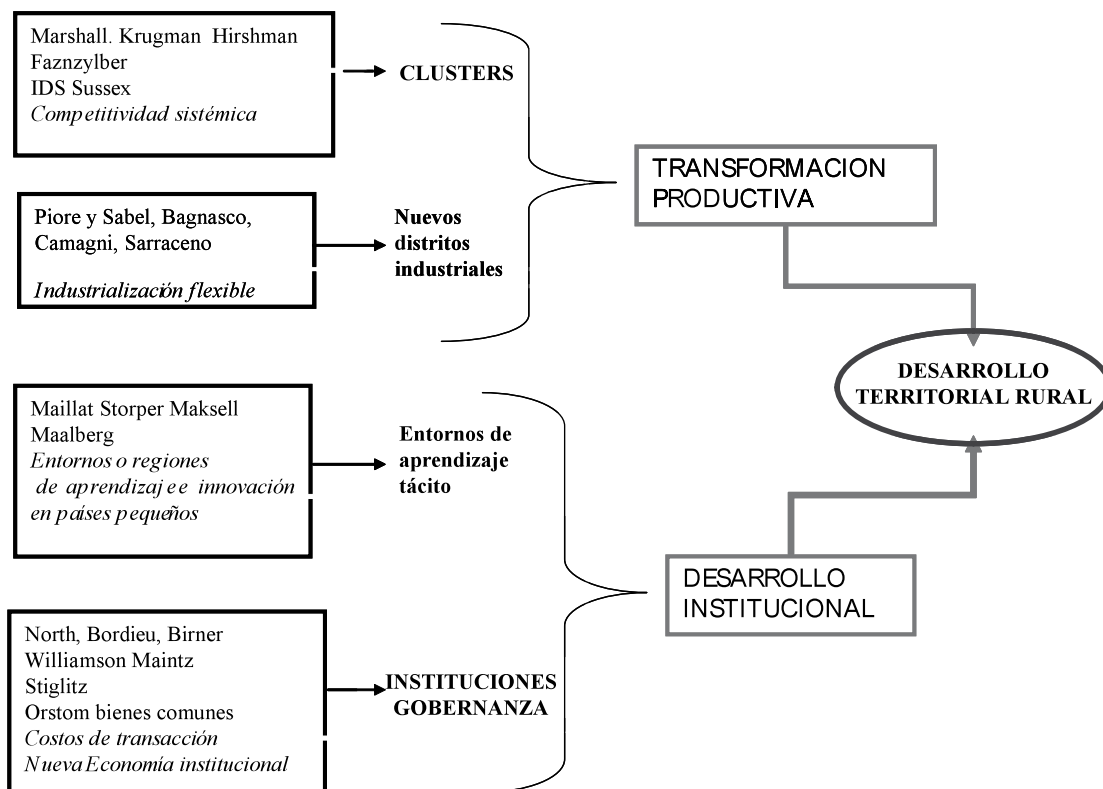


FIGURA 2. Fuentes teóricas del Desarrollo Territorial Rural (DTR).

convenios de colaboración, estándares) con las instituciones políticas, sociales y culturales (participación, transparencia, *accountability* vs paternalismo, clientelismo, corrupción).

Finalmente, fuera de A, B y C la geografía aparece como un determinante exógeno de las ventajas y desventajas derivadas de la localización del territorio dados sus recursos naturales, distancia a mercados, accesibilidad, etc.

La circularidad de las relaciones entre los componentes aparece destacada por la reversibilidad de los vínculos y apunta a señalar que no existe una causalidad lineal o la primacía de un factor sobre otros. Cualquiera sea la causa interna o externa que rompe un estado inicial, éste genera una dinámica de causalidad circular hasta un hipotético nuevo estado cuya orientación y grados de estabilidad dependen del tipo y magnitud de los shocks externos que lo afecten.

### Las fuentes teóricas para la investigación en DTR

La literatura sobre Desarrollo Económico Local (DEL), en sus diversas versiones, construye sus fundamentos y sus propuestas de política a partir de una integración de los elementos presentados más arriba y que apuntan al carácter

localizado del desarrollo económico<sup>7</sup>. Está, en primer lugar, la referencia a las teorías sobre la aglomeración que buscan explicar las dinámicas diferenciadas entre territorios.

Nos limitamos en lo que sigue a la enumeración de vertientes y aportes que sirvieron para la conceptualización del DTR, y que aparecen detallados en Schejtman y Berdegué (2004). En el Fig. 2 se integran los aportes referidos.

Una vertiente está centrada en 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 (Hirschman, 1961; Krugman, 1995), clusters (Porter, 1998; Schmitz y Nadvi, 1999), nuevos distritos industriales (Bagnasco, 1977; Camagni, 2000). En segundo lugar está la literatura sobre entornos (territorios o regiones) de aprendizaje (*milieu* o *learning regions*) que definen el conocimiento y el aprendizaje colectivo generadores de la innovación como ejes

<sup>7</sup> Helmsig (2001) en lo que describe como “nuevas perspectivas del desarrollo económico local”, señala tres factores que explican el carácter localizado de dicho desarrollo: las externalidades, el aprendizaje y la gobernanza (governance).



de la competitividad (Maillat, 1995; Storper y Salais, 1997; Scott, 1998). En tercer lugar están las consideraciones sobre gobernanza (*governance*)<sup>8</sup> que hacen referencia a las rutinas, reglas, costumbres, valores, englobados en los activos institucionales de una región o territorio (North, 1998; Mayntz, 2001; Stiglitz, 2002).

Como puede apreciarse por la bibliografía referida, con la sola excepción de Marshall, se trata de elaboraciones que empiezan a proliferar en la década de los noventa y son precisamente esos escritos los que influirán en la reflexión que sobre desarrollo económico local empezó a formularse en América Latina en la misma época. Lo anterior no quiere decir que la preocupación por el desarrollo regional no hubiera estado presente con anterioridad entre algunos economistas de la región<sup>9</sup>, sino que los términos en que dichas preocupaciones pasaron a ser formuladas cambiaron, a nuestro juicio significativamente, al pasar a expresarse en términos de desarrollo económico local.

En la mayoría de los trabajos sobre DEL que se elaboran 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 y con la descentralización (en algunos casos municipalización) como marco político-administrativo, lo que no impidió que temas como el vínculo entre el DEL y la pobreza estuvieran presentes en más de algún trabajo.<sup>10</sup> Sin perjuicio de lo anterior, los trabajos realizados en y fuera del ILPES por Boisier (1997, 2001), Albuquerque (1996); y los presentados al seminario internacional “Hacia la construcción de territorios competitivos innovadores” en Quito (2002), en particular los de Carlos López, Leandro Sepúlveda, Luis Lira y Sergio Boisier, muestran el interesante nivel alcanzado, y se evidencia la influencia de los trabajos relacionados con nuevos distritos industriales y en particular a la experiencia italiana (Bagnasco, Sarraceno, Camagni).

<sup>8</sup> 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.

<sup>9</sup> Véanse sobre todo los trabajos de la división de políticas y planificación regionales del ILPES, y en particular los de Boisier (1981) que partía desde los desarrollos de la Ciencia Regional para, desde los inicios de la década de los noventa, ser un intelectual activista de los nuevos enfoques del desarrollo territorial (Boisier *et al.*, 1991).

<sup>10</sup> Ver al respecto la serie de interesantes trabajos presentados como parte del proyecto Desarrollo económico local y descentralización, publicados por Vázquez-Barquero (2000), en que de los 22 estudios de caso sólo dos involucraban a pequeños productores agrícolas.

## Conclusiones

En síntesis, se plantea avanzar hacia una estrategia de desarrollo territorial rural que supone pasar:

- del espacio agrícola al rural que incluya a núcleos urbanos de distinto rango, junto con su *hinterland* agrícola y de recursos naturales;
- del pequeño productor agropecuario a la familia rural ampliada;
- del empleo agrícola al multiempleo (agrícola, rural no agrícola, migración);
- de la política agrícola a políticas diferenciadas por tipos de unidades familiares y de territorios;
- de la producción agrícola a los encadenamientos con la agroindustria y los servicios;
- de la antítesis entre mercado/estado como mecanismo de regulación a la combinación de formas en función de la naturaleza de los bienes en un contexto en que se ha fortalecido la capacidad de gestión de los poderes y agentes locales.

## Literatura citada

- Albuquerque, F. 1996. Desarrollo económico local y distribución del progreso técnico: Una respuesta a las exigencias del ajuste estructural. Documento LC/R 174. Dirección de Políticas y Proyectos Sociales, ILPES, Santiago.
- Bagnasco, A. 1977. Tre Italie. La problematica territoriale dello sviluppo italiano. Il Mulino, Bolonia, Italia.
- Boisier, S. 1981. Chile: continuity and change. Variations of centre-down strategies under different political regimes. pp. 401-426. En: Stöhr W. y D.F.R. Taylor (eds.). Development from above or below? J. Wiley and Sons, Londres.
- Boisier, S. 1997. Sociedad civil, participación, conocimiento y gestión territorial. Estudios Sociales 94, 33-54.
- Boisier, S. 2001. Sociedad del conocimiento, conocimiento social y gestión territorial. Estudios Sociales 107, 95-140.
- Boisier, S., F. Sabatini, V. Silva, A. Sojo y P. Vergara. 1991. La descentralización: el eslabón perdido de la cadena transformación productiva con equidad y sustentabilidad. Cuaderno No. 36. ILPES, Santiago.
- Camagni, R. 2000. Rationale, principles and issues for development policies in an era of globalisation and localization: spatial perspectives. pp. 17-26. En: Seminar Spatial Development Policies and Territorial Governance in an era of Globalisation and Localization. OECD, Paris.
- Devlin, R. y G. Moguillansky. 2009. Alianzas publico-privadas: para una nueva visión estratégica del desarrollo. ONU, Santiago.
- Dirven, M. 2001. Apertura económica y (des)encadenamientos productivos. Reflexiones sobre el complejo lácteo en América Latina. CEPAL, Santiago.

- Hirschman, A.O. 1961. *La estrategia del desarrollo económico*. Fondo de Cultura Económica. México DF.
- Janvry, A. de y E. Sadoulet. 2004. Fitting the facts and capitalizing on new opportunities to redesign rural development programs in Latin America. *Rev. Econ. Sociol. Rural* 42(3), 399-429.
- Krugman, P. 1995. *Development, geography and economic theory*. MIT Press. Cambridge, MA.
- Maillat, D. 1995. Territorial dynamic, innovative milieus and regional policy. *Entrepreneurship and Regional Development* 7, 157-165.
- Mayntz, R. 2001. El Estado y la sociedad civil en la gobernanza moderna. *Reforma y Democracia* 21, 1-8.
- North, D.C. 1998. The new institutional economics and third world development. pp. 17-26. En: *The new institutional economics and third world development*. Library of Congress Cataloging, Washington DC.
- Porter, M.E. 1998. Clusters and the new economics of competition. *Harvard Business Review* 76(6), 77-90.
- Schejtman, A. 1998. Alcances sobre la articulación rural urbana y el cambio institucional. *Políticas Agrícolas (Número Especial)*, 139-166.
- Schejtman, A. y J.A. Berdegú. 2004. *Desarrollo territorial rural*. RIMISP; Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago.
- Schmitz, H. y K. Nadvi. 1999. Clustering and industrialization: introduction. *World Development* 27(9), 1503-1514.
- Scott, A.J. 1998. *Regions and the world economy. The coming shape of global production, competition, and political order*. Oxford University Press, UK.
- Stiglitz, J.E. 2002. Reforming reform: towards a new agenda for Latin America. Prebisch Lecture. CEPAL, Santiago.
- Storper, M. y R. Salais. 1997. *Worlds of production. The action framework of the economy*. Harvard University Press, Cambridge, MA.
- Vázquez-Barquero, A. 2000. *Desarrollo económico local y descentralización: aproximación a un marco conceptual*. CEPAL; GTZ, Santiago.
- Vergara, R. 1992. La ciudad y el campo ¿una danza eterna? *Debate Agrario* 13, 175-192.