



# Desarrollo territorial rural

*Aspectos destacados de experiencias en proceso en América Latina*

**Fondo Mink'a de Chorlavi**



Este informe se presenta tal como se recibió por el CIID de parte del o de los becarios del proyecto. No ha sido sometido a revisión por pares ni a otros procesos de evaluación.

Esta obra se usa con el permiso de Grupo Chorlaví.

© 2004, Fondo Mink'a de Chorlaví.

## Fondo Mink'a de Chorlaví

El Fondo Mink'a de Chorlaví ([www.fondominkachorlavi.org](http://www.fondominkachorlavi.org)) se creó en el año 2000 con el auspicio del Centro Internacional de Investigaciones para el Desarrollo (IDRC, Canadá), la Organización Intereclesiástica de Cooperación al Desarrollo (ICCO, Holanda), la Asociación Latinoamericana de Organizaciones de Promoción (ALOP) y de RIMISP (Chile).

El objetivo general del Fondo Mink'a de Chorlaví es facilitar procesos de aprendizaje que mejoren la calidad y la efectividad de las intervenciones públicas y privadas tendientes a mejorar el

manejo de los recursos naturales, disminuir la pobreza rural y promover el desarrollo rural sustentable. En respuesta a la Convocatoria 2002 se recibieron 189 propuestas de 13 países de América Latina, de las cuales se seleccionaron diez proyectos en nueve países, los que se ejecutaron durante el año 2003. Concluidos los proyectos, se realizó una conferencia electrónica en la que participaron 900 personas de todos los países de América Latina y el Caribe y de otras regiones. El documento que aquí se presenta es la síntesis de todo este proceso.

© Fondo Mink'a de Chorlaví

*Primera edición: noviembre 2004.*

### **Autores**

Alexander Schejtman  
Eduardo Ramírez

### **Edición y diseño**

Yenny Melgar

Está permitido el uso y reproducción de esta publicación para uso personal o actividades de capacitación, educación e investigación. En estos casos, solicitamos la inclusión de una nota de reconocimiento de autoría al Fondo Mink'a de Chorlaví.

# Desarrollo territorial rural

## Aspectos destacados de experiencias en proceso en América Latina

### Antecedentes

La persistencia de la pobreza y el incremento de la desigualdad aparecen como síntomas crónicos de la realidad de los países de América Latina y el Caribe. Por más de una década la pobreza se ha mantenido en torno al 45% de la población, y la indigencia en alrededor del 20%, con valores que para el sector rural han sido de un 64% y un 39% respectivamente.

En este periodo han surgido una serie de demandas y objetivos complejos: equidad, sustentabilidad, competitividad, participación y ciudadanía, entre otros, que se plantean en un contexto de movilizaciones y conflictos distributivos, de mayor o menor intensidad, y que hacen que la reforma de las instituciones aparezca en el primer plano de las tareas pendientes.

Los procesos de descentralización y de desconcentración se han planteado como una primera manifestación

tendiente a la necesidad de cambios institucionales. Sin embargo, estas numerosas estrategias se enfrentan muchas veces con el caciquismo, el paternalismo y la corrupción. Como consecuencia de ello, los cambios se dificultan.

La descentralización parece obedecer a la necesidad de desarrollar nuevos mecanismos de regulación para enfrentar los profundos cambios de las reglas del juego como resultado de la apertura y ajuste estructural, dando además mayor margen de maniobra al gobierno central para enfrentar demandas difíciles de resolver en el sistema centralizado.

Aunque en la mayoría de los países las autoridades han sido elegidas por votación popular, las formas participativas de la gestión pública no se han desarrollado lo suficiente, y las redes de intermediación entre la sociedad civil, el Estado y el mercado son todavía débiles.

Frente a estos problemas y al creciente papel que se espera cumplan los gobiernos locales en las tareas de

desarrollo, se advierte una clara insatisfacción con los programas y proyectos tradicionales de desarrollo rural y una búsqueda coherente de nuevos caminos.

El presente documento es el producto final de un proceso de sistematización y reflexión crítica a partir de diez experiencias de desarrollo rural, complementadas con un activo debate a través de una conferencia electrónica que se centró en tres grandes temas: Los prerequisites para impulsar el desarrollo territorial rural (DTR); la descentralización y la arquitectura institucional rural para el DTR; y la innovación y transformación productiva de los territorios.

### Sobre el concepto de Desarrollo Territorial Rural

Se ha definido el DTR como un proceso de transformación productiva e institucional de un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza. La transformación productiva tiene el objetivo de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio a mercados dinámicos. El desarrollo institucional tiene los pro-

*Los procesos de descentralización y de desconcentración se han planteado como una primera manifestación tendiente a la necesidad de cambios institucionales.*



pósitos 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 participe del proceso y sus beneficios. Por otra parte, se ha señalado que para los programas de DTR, el territorio es una construcción social, es decir, un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente. El DTR debe entenderse no sólo como un proceso de transformación en la economía y en las instituciones, sino también como un proceso de cambio de la sociedad rural.

## Sobre las precondiciones para iniciar un proceso de DTR

Las diversas experiencias indican que no existe una precondición determinada para desencadenar un proceso de transformación en los patrones de uso de los recursos, aunque su consolidación y sustentabilidad, una vez iniciado el proceso, sí requiere de ciertas condiciones.

### Capital social

La creación de relaciones de confianza y de credibilidad entre los agentes convocados y convocantes, es decir, la acumulación de capital social, constituye sin duda una condición necesaria para hacer viable el DTR, y una precondición que facilita su inicio. Sin embargo, se han presentado ejemplos en que el núcleo iniciador puede ser una persona, una cooperativa u otra organización que goce de prestigio y legitimidad local y que asuma la tarea de ir más allá de sus objetivos inmediatos<sup>1</sup>, otros en que la creación de capital social se basa en comunidades indígenas pobres<sup>2</sup>; e incluso, metodologías destinadas a inducir la asociación de los distintos agentes, partiendo por la sensibilización de la población y por la acción de un «facilitador» o agente del desarrollo<sup>3</sup>.

### Identidad

Que la identidad territorial sea una condición preexistente constituye un activo para diversos procesos de

DTR, y puede tomarse como punto de partida para fortalecer el capital social o impulsar iniciativas económicas. Sin embargo, no constituye un prerequisite porque puede ser construida en torno a determinados elementos «valorizados o revalorizados» como ciertos productos, rasgos étnicos o culturales, el paisaje, las áreas protegidas, etc. Por otra parte, la identidad del territorio no es un atributo inmutable sino que puede ser redefinida.

### Mercados dinámicos

Acceder a mercados dinámicos es una condición necesaria para poder superar la pobreza. En muchos casos esto es posible, a partir de patrones de producción agrícola de subsistencia, de autoconsumo o de empleos no agrícolas de bajos ingresos. Por otra parte, se han registrado casos en que la crisis de un mercado que era dinámico se convierte en el factor inductor de alianzas en la búsqueda de alternativas que permitan superarla, creando condiciones embrionarias para un DTR<sup>4</sup>.

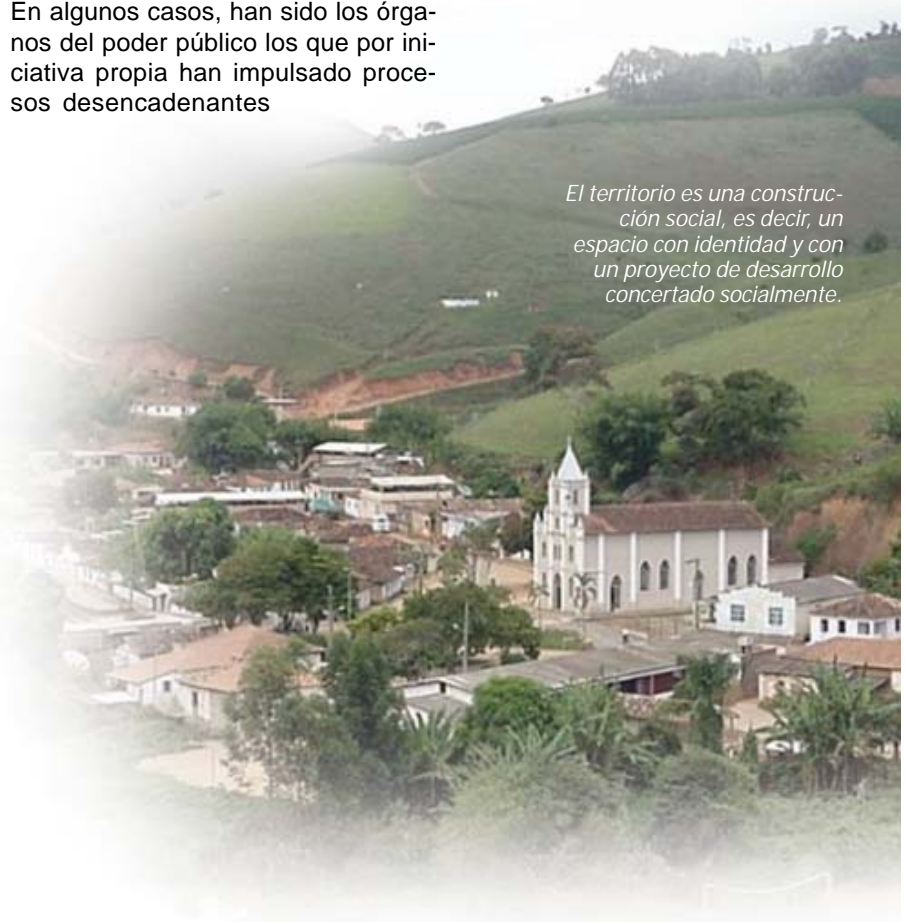
### Poder público

En algunos casos, han sido los órganos del poder público los que por iniciativa propia han impulsado procesos desencadenantes

de DTR<sup>5</sup> (aunque resulta más frecuente encontrar situaciones de gobiernos locales con visiones fragmentarias que identifican lo rural con lo agrícola o que reducen sus iniciativas a inversiones en el casco urbano). Son más numerosos los casos en que la movilización colectiva de sectores de la población con propuestas claras gestan alianzas con los poderes locales para, por esa vía, dar lugar a acciones embrionarias de procesos de DTR<sup>6</sup>. Estas alianzas pueden expresarse en planes, programas o idealmente en verdaderos contratos, pactos o acuerdos de desarrollo territorial sustentable como de hecho empiezan a darse en Brasil.

### Liderazgo

La presencia de liderazgos que asuman iniciativas capaces de desencadenar procesos de DTR, aunque no constituyen una necesaria condición preexistente, pueden generar las condiciones para que estos se cristalicen. Cuando las iniciativas son gestadas por líderes carismáticos es necesario aprovechar esta condición para fortalecer la capacidad autogestionaria del conjunto de los involucra-



*El territorio es una construcción social, es decir, un espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente.*



dos para asegurar así la sostenibilidad de sus iniciativas<sup>7</sup>. Con frecuencia, su desaparición de la localidad en que actuaban conduce a una sensación de anomia y hasta a la desaparición de la propia iniciativa.

### **Derechos de propiedad**

Hay una serie de obstáculos que deben superarse para que las iniciativas de DTR puedan ser siquiera vislumbradas. Tal es el caso de los derechos de propiedad de la tierra que no están debidamente regularizados y constituyen una causa frecuente de conflictos. Solucionar este problema pasa a ser un prerrequisito para cualquier iniciativa de DTR. Por otra parte, los procesos de concentración de la tierra a costa de las propiedades de pequeños y medianos productores generan dinámicas de cambio en las formas de organización de la producción y en la propia estructura social que no permiten pensar en la viabilidad de un proyecto de DTR más que en situaciones muy particulares<sup>8</sup>.

## **Sobre descentralización y reforma de la Arquitectura Institucional (AI)**

### **Factores que desvirtúan la descentralización**

Uno de los obstáculos principales para el DTR es la persistencia del clientelismo, el asistencialismo, el paternalismo y la corrupción. Las medidas de descentralización son desvirtuadas por estructuras de poder locales, ya sea porque sólo se adoptan ciertas formalidades o porque son aprovechadas para reforzar dichas estructuras. También se ven algunas experiencias de descentralización que solo involucran el manejo de recursos marginales.

### **Sesgos adversos en arquitecturas no reformadas**

En más de una experiencia se han dado las condiciones para iniciar un proceso de DTR, logrando avances en el incremento de productividad y/o en el manejo de los recursos ambientales. Sin embargo, los procesos



*Para que las iniciativas de DTR puedan ser vislumbradas los derechos de propiedad de la tierra deben estar debidamente regularizados.*

de cambios institucionales ocurrieron de manera más lenta y las experiencias tienen serios riesgos de presentar crecimiento excluyente<sup>9</sup>.

### **Alianzas inclusivas y mercados**

La potencialidad de gestar alianzas que involucren a los hogares pobres es mayor para cierto tipo de productos y de servicios. Respecto a ellos es preciso diseñar los estímulos públicos destinados a materializar su incorporación por la vía de reducir los costos de transacción que ésta supone. Se ha constatado que el mercado por sí solo no es suficiente para la gestación de estas alianzas.

### **Fallas de coordinación, y multisectorialidad**

El logro de sinergias entre diversas actividades o funciones, pero con potencialidad de contribuir a la implementación del DTR, resulta de la existencia de formas eficientes de coordinación. Los intentos de hacerlo a través de comités interministeriales u otras instancias de nivel central, sólo han dado resultados cuando la coordinación fue impuesta por demandas surgidas desde el propio territorio. Las posibilidades de integrar distintos componentes sectoriales que dependen de estructuras verticales (educación, salud, infraestructura, etc.) pasan por que los delegados locales de dichas estructuras asuman compromisos directos con el pro-

yecto de DTR. Las actitudes patrimoniales por parte de funcionarios, líderes y organismos de cooperación constituyen un obstáculo a la coordinación y al impulso de iniciativas más integrales que requieren de determinada escala para ser viables.

### **Las mesas de concertación y otras instancias semejantes**

Las mesas de concertación<sup>10</sup>, comités, consejos, los planes microregionales u otras formas de organización de la institucionalidad para el desarrollo rural, cumplen su cometido sólo cuando los representantes de las instancias participantes actúan de manera unida y/o cuando existe un sentido de misión y alguna forma de contrato o compromiso. No obstante, en muchos casos les falta potestad para decidir sobre el destino de los recursos quedando convertidas en instancias para ordenar listados de demandas limitando su proyección. Igual destino corren aquellas instancias que son usadas para legitimar decisiones que ya han sido tomadas por terceros. Con frecuencia, las mesas de concertación no logran superar el trabajo sectorializado de las oficinas ministeriales que las convocan o de las ONG que las impulsan. Debido a esto, no se constituyen plataformas multisectoriales e interinstitucionales ni se induce a que se creen asociaciones municipales, o no se las involucra cuando existen<sup>11</sup>.

## **Conflicto y cambio institucional**

Algunos conflictos pueden encontrar solución por la vía de arreglos institucionales favorables a un proyecto de DTR, tal como lo ilustran algunas experiencias vinculadas a temas ambientales en el ámbito de cuencas o microcuencas. En las relaciones con los poderes públicos, los dirigentes campesinos han aprendido que el conflicto o el enfrentamiento resultan estériles si no están respaldados por propuestas claras sobre temas específicos que permitan gestar alianzas, y no sobre demandas genéricas que no permiten superar los conflictos político-partidarios<sup>12</sup>. Tiende a ser mayor el grado de cohesión social en comunidades que han enfrentado juntas determinadas demandas y logrado sus objetivos que en aquellas que han recibido determinado beneficio (por ejemplo tierras) de manera pasiva como parte de políticas generales.

## **La AI y la idiosincrasia local**

Un aspecto destacado respecto a la AI es que su gestación y características no obedecen a un patrón uniforme, pues están estrechamente vinculadas a la historia, cultura y grado de desarrollo de los derechos ciudadanos propios de cada país, región o localidad. Por ello es indispensable

abandonar la visión de que hay una sola forma o camino para la descentralización o para la conformación de una AI. En un mismo país y en una misma región es posible constatar caminos muy diversos de gestación y ejecución de los planes de desarrollo rural como consecuencia de los distintos grados de desarrollo y de distintas orientaciones de las organizaciones sociales y de los gobiernos locales.

## **Género y condiciones de participación**

La incorporación de mujeres y jóvenes a las instancias participativas de las experiencias de desarrollo rural han resultado, en general, difíciles y más formales que sustantivas. Es necesario establecer mecanismos para que el conjunto de actores obtengan la información necesaria para la participación activa y efectiva que legitime su presencia. Al intentar satisfacer solamente exigencias de financiamiento externo se termina por perder la posibilidad de que organizaciones debidamente capacitadas jueguen un papel importante en el desarrollo futuro de las iniciativas<sup>13</sup>.

## **Visibilidad y voz de mujeres y jóvenes**

Cuando las mujeres y los jóvenes comienzan a desarrollar actividades productivas, o en aquellas ocasiones en que, como consecuencia de la migración de los varones, ellas han pasa-

do a asumir la conducción de la unidad familiar, su participación en los ámbitos en donde se discuten programas y proyectos pasa a ser de mayor relevancia. Esto puede contribuir a explicar dinámicas distintas de incorporación en comunidades de condiciones económicas, culturales y sociales semejantes.

## **La AI y una tríada virtuosa**

Algunas de las experiencias positivas en materia de instituciones conducentes a la participación, se caracterizaron por estar constituidas por representantes del gobierno central, del gobierno local y las organizaciones locales de la sociedad civil, incluyendo a las representativas del sector privado, con pesos equivalentes<sup>14</sup>. Las mesas de concertación que tuvieron éxito en la política de priorización de los presupuestos participativos tuvieron ese tipo de estructura. En general se tiende a reconocer que los gobiernos locales constituyen una referencia relevante para la población local y que requieren para ser efectivas, no sólo de recursos y capacidad técnica, sino de claros vínculos con los poderes centrales y con el sector privado a través de sus diversas organizaciones. En varios casos se advierte que la rigidez de las reglas y leyes administrativas conspiran contra la flexibilidad que requiere una gestión adaptada a las particularidades de las circunstancias locales<sup>15</sup>.

## **Colaboración o dependencia**

La participación de terceros en los procesos de implementación de programas de desarrollo local produce el riesgo de crear lazos de dependencia, tanto pecuniaria como no pecuniaria, que causan que una vez terminada su presencia el desmoronamiento de las supuestas capacidades

*En las relaciones con los poderes públicos, los dirigentes campesinos han aprendido que el conflicto o el enfrentamiento resultan estériles si no están respaldados por propuestas concretas que permitan gestar alianzas*





*La incorporación de mujeres y jóvenes a las instancias participativas de las experiencias de desarrollo rural han resultado, en general, difíciles.*

creadas con su intervención. En algunos casos, la creación de dicha dependencia se da a pesar de las intenciones en contra, pero en otras, son el resultado de alianzas o intereses compartidos entre terceros y los dirigentes de las comunidades<sup>16</sup>.

### **Diversidad de organizaciones locales**

En el ámbito de los proyectos de desarrollo rural suelen coexistir un cierto número de organizaciones de distinto tipo: sindicatos, clubes, centros de madres, organizaciones de jóvenes y mujeres, empresas asociativas, etc. La AI para el DTR debe considerarlas como elementos a integrar a partir de sus propias condiciones, ya sea por sus potenciales contribuciones al proyecto común como por la necesidad de evitar competencias o conflictos que puedan afectar el desarrollo del mismo. En algunas experiencias en que el desarrollo local o la identidad del territorio está asociada a determinado producto o actividad, la presencia de organizaciones o asociaciones ajenas a la actividad principal puede adquirir importancia contribuyendo a mejorar la comunicación, solucionar conflictos y evitar conductas no cooperativas en el propio seno de la organización a cargo de la actividad principal<sup>17</sup>.

### **Autoridades y fuentes de legitimidad**

En áreas con fuerte presencia de comunidades indígenas cohabitan dos tipos genéricos de autoridades: aquellas que corresponden a las tradicio-

nes históricas y culturales de la comunidad, y aquellas que surgen de las instancias no tradicionales impuestas por los ordenamientos jurídicos vigentes. Los potenciales conflictos entre una y otra pueden constituirse en un serio obstáculo para la implementación del DTR. La superación de éste pasa por que el ejercicio de la autoridad política se haya legitimado frente a la comunidad. Aunque la participación activa de la administración pública es un ingrediente importante para el éxito de las iniciativas, éstas pueden surgir incluso cuando dicha autoridad no se involucra o incluso aparece originalmente como opositora a la iniciativa. En este tipo de situaciones, la concertación de vastos sectores de base en torno a determinados objetivos de amplia convocatoria puede llegar a revertir la oposición o indiferencia inicial, por lo menos a algunas de las medidas impulsadas en dicha convocatoria. También es posible ganar el apoyo del poder público a partir de las iniciativas menos controversiales del conjunto que constituye el proyecto de desarrollo local, generalmente las que tienen que ver con cuestiones ambientales que afectan negativamente a las clientelas del poder público, pero que sirven como mecanismos de fortalecimiento de la red o alianza promotora de los procesos de desarrollo local, ampliando su convocatoria.

### **Autoridades y continuidad de los procesos**

Uno de los problemas que enfrentan los programas de desarrollo rural es

el conflicto entre los tiempos de maduración de los proyectos y los períodos de duración de las autoridades electas. Algunas experiencias lo han superado dando personería jurídica a la instancia que asume la responsabilidad de conducción del programa<sup>18</sup>, otras, con la conformación de organismos con dependencia y financiamiento autónomos originados, por lo general, con préstamos externos. En ocasiones, es la legitimidad del proyecto y los beneficios percibidos los que pueden conducir a que la presión social asegure su continuidad más allá de los períodos electorales.

### **Síntesis de condiciones deseables**

Una AI coherente con lo objetivos del DTR tendría, entre otras, las siguientes características: (i) estructuras de gobierno descentralizadas, pero articuladas con el nivel regional y nacional; (ii) autoridades elegidas democráticamente; (iii) instituciones con cultura ciudadana que aseguren la transparencia en la gestión de recursos y que impidan la corrupción y el clientelismo; (iv) plataformas de participación con capacidad de generar propuestas viables; (v) capacidad de generar consensos alrededor de proyectos identitarios; (vi) órganos cuya capacidad de fijar normas y de hacerlas cumplir nazca de su legitimidad; (vii) vigencia independiente de autoridad política elegida y por períodos que trasciendan los ciclos electorales.

### **Sobre transformación productiva e innovación**

#### **Tránsito del autoconsumo a mercados extralocales**

Diversos factores parecen contribuir al tránsito de situaciones de autoconsumo a la venta de productos en mercados externos al territorio, aprovechando por ejemplo las demandas generadas por productos auténticos de parte de los emigrantes o las que se derivan de la demanda de hoteles o del turismo. Dicho tránsito puede verse facilitado por factores como el cre-



cimiento urbano de los núcleos a los que el área rural está articulada cuando dicho vínculo se hace viable por mejoras en el transporte y las comunicaciones; por disponer de tierras suficientes como para poder abordar producciones distintas a las del autoconsumo (por ejemplo vía reforma agraria); por haber adoptado formas de organización que permiten alcanzar las escalas o los volúmenes de producción requeridos por los demandantes; etc.

### **Condiciones de viabilidad de emprendimientos**

La viabilidad de emprendimientos que tengan como objetivo el acceso a mercados dinámicos depende generalmente de que los pequeños productores establezcan alianzas, acuerdos o vínculos más o menos formales con otros agentes (ONG, gobiernos locales, organismos de asistencia u otros). Entre los distintos tipos de alianzas que suelen surgir están incluso aquellas redes internacionales de comercio justo por medio de las cuales se establecen relaciones solidarias con pequeños productores para ciertos tipos de bienes. Para ser efectiva, la participación de estos agentes no puede consistir en intervenciones ocasionales y puntuales, sino en la plena integración al proyecto, por lo menos en sus fases de gestación y puesta a punto.

### **Difusión de alternativas válidas**

Cuando existen mecanismos de difusión de experiencias exitosas de desarrollo local hacia otras regiones, el impacto es mayor si además de demostrar las ventajas alcanzadas se recurre a la participación de los protagonistas impulsores de la experiencia en las actividades de difusión. Por esta vía, han surgido experiencias de iniciativas locales exitosas que han pasado a ser políticas de alcance regional<sup>19</sup>.

### **Difusión e institucionalización**

Aunque se reconoce que es posible encontrar más de un ejemplo de iniciativas mercantiles exitosas, su difusión trasciende a lo que pueden hacer los productores directamente involucrados si no existen instancias públicas que, recogiendo dichas experiencias, tomen la iniciativa de su impulso en otras áreas a través de acuerdos o «redes o asociaciones de gobiernos locales». Existen, sin embargo, actividades de tipo artesanal o de pequeño comercio, que no logran escalas necesarias para trascender al mercado inmediato, sin perjuicio de lo cual son fuente de ingresos complementarios que podrían incrementarse si se lograra articular estas actividades con la de comercios más o

menos formales o con cooperativas de consumo.

### **Las universidades y la transformación productiva**

La participación de universidades regionales en proyectos de desarrollo local genera ventajas en ambos sentidos: en la comunidad, por el aporte de conocimientos y de conceptualización de la iniciativa que la universidad puede aportar, y para esta última, el valor inestimable de la contrastación de su aprendizaje con las demandas reales de las comunidades en donde la universidad está inserta.<sup>20</sup>

### **Los proyectos ambientalistas y sus alcances**

Los proyectos vinculados al manejo sustentable de recursos naturales en áreas de pobreza rural han resultado más frecuentes que otros tipos de iniciativas de transformación productiva. Algunos de ellos, los denominados Pagos por Servicios Ambientales, sugieren formas particulares de desarrollo territorial que vinculan a comunidades cuenca arriba con otras comunidades o núcleos urbanos cuenca abajo que dependen de las condiciones de reproducción del recurso que está determinado, entre otros factores, por el efecto de las actividades desarrolladas por las primeras<sup>21</sup>. Para que la condición de proyecto de DTR se cumpla es insuficiente establecer el vínculo usuarios-productores como una simple transacción mercantil de compra y venta. Más bien deben transformarse en inversiones sociales para la sustentabilidad, en donde las responsabilidades se distribuyan en función del papel que cada actor involucrado tie-



*Diversos factores parecen contribuir al tránsito de situaciones de autoconsumo a la venta de productos en mercados externos al territorio*



*Los proyectos vinculados al manejo sustentable de recursos naturales en áreas de pobreza rural han resultado más frecuentes que otros tipos de iniciativas de transformación productiva.*



ne del proceso de producción y consumo, es decir, en una alianza estratégica entre las partes<sup>22</sup>.

### **La infraestructura: clave pero insuficiente**

La infraestructura es un componente clave de las opciones de transformación productiva. Inclusive en algunos casos, la obra de infraestructura constituye el elemento por el cual los procesos de concertación se desarrollan. En la medida en que la organización y la movilización alrededor de un objetivo específico logran éxito (por ejemplo, una carretera), tienden a generar la necesaria confianza como para que la organización se plantee otros objetivos. La capacidad de convocatoria y movilización para lograr obras de infraestructura tiende a desvanecerse una vez alcanzado el objetivo, y la falta de continuidad se traduce con el tiempo en la escasa atención a su deterioro por la falta de mantenimiento. Distinta es la situación cuando dichas obras son parte de un programa que incluye cambios en las actividades generadoras de ingresos de los que depende su mantenimiento.

### **Sesgo urbano en la inversión local**

Los recursos de inversión que son escasos y que resultan claves para viabilizar los procesos de transformación

productiva muestran un marcado sesgo urbano. Este sesgo tiende a reforzarse desde los gobiernos centrales, con el agravante que muchas de las obras no guardan una relación clara con el fortalecimiento de los activos y las oportunidades de las familias rurales pobres<sup>23</sup>.

### **Las exigencias de los mercados**

Las iniciativas centradas en torno a productos de demanda externa deben considerar con la mayor precisión posible los costos de transacción que puedan inhibir la viabilidad de dichas iniciativas, aún cuando los costos directos de producción y los niveles de productividad sugieran una clara conveniencia. Hay cierto tipo de mercados de productos o cadenas en que los pequeños productores pueden llegar a ser competitivos, como ocurre por ejemplo con los mercados de hortalizas frescas en los centros urbanos accesibles. De particular interés han resultado los mercados de productos orgánicos como opciones de innovación para los pequeños productores.

### **Innovaciones y tiempo**

Con frecuencia, la introducción de innovaciones como parte del proceso de transformación productiva requiere de períodos relativamente largos de maduración, que son mayores mien-

tras más significativos sean los cambios respecto a las prácticas tradicionales. Por ello es importante en su transcurso mantener indicadores que muestren avances en materia de autonomización creciente, debido a que la continuidad y regularidad de los procesos resulta crítica, pues las interrupciones implican costosos esfuerzos de relanzamiento<sup>24</sup>.

### **Innovaciones y el efecto demostración**

Las iniciativas para impulsar el desarrollo territorial pueden surgir de agentes privados dedicados a rubros que no parecieran ser base de dicho proceso, como lo ilustra la experiencia de una cooperativa de agua potable que, aprovechando su capacidad de organización y de liderazgo comunitario, se convirtió en el organismo gestor o promotor de una iniciativa sin relación inmediata con el agua. Por otra parte, en el acceso a mercados dinámicos se ha destacado el papel que pueden llegar a jugar algunos vanguardistas emprendedores que muestren, con iniciativas concretas, las potencialidades de los recursos locales e induzcan a su imitación por otros o, más significativamente, que generen formas orgánicas (cooperativas, sociedades u otras) que pasen a constituirse en capital social del área y a partir de éste, en el punto de inicio de un DTR<sup>25</sup>.

## El problema de la escala o masa crítica

En varias de las experiencias el nivel municipal aparece como insuficiente para alcanzar la masa crítica requerida para el impulso de determinadas iniciativas. La formación de mancomunidades aparece como el mecanismo para superar dicha restricción. En algunos casos, un elemento inductor del desarrollo organizacional y de la concertación intermunicipal aparece vinculado a la necesidad de regular recursos de uso común como el agua o tierras de pastoreo. También se constata que la transición de la asistencia técnica desde determinados grupos hacia la ampliación espacial de la acción planificadora plantea la necesidad de establecer, a la escala de los municipios, alianzas estratégicas con otros agentes, inclu-

yendo casos en que las asociaciones municipales se plantearon la creación de centros de incubadora de empresas con miras a incrementar la competitividad territorial<sup>26</sup>.

*Hay cierto tipo de mercados de productos o cadenas en que los pequeños productores pueden llegar a ser competitivos, como ocurre por ejemplo con los mercados de hortalizas frescas.*



## Citas

- 1 Watanabe, G. y Fernández, A. Sistematización de la Experiencia de una Cooperativa de Apicultores en la Pampa, Argentina. Centro de Investigaciones para el Desarrollo Sustentable (CIDS), Argentina (en adelante CIDS).
- 2 Ver Durston, J. (1999) Construyendo Capital Social Comunitario en Revista de la CEPAL N° 69 Santiago, Chile, Diciembre <http://www.eclac.cl/publicaciones/SecretariaEjecutiva/7/lcg2067/durstonesp.pdf>
- 3 Ver Groppo, P., Clementi, S. y Ravera, F. Desde el diagnóstico Territorial Participativo hasta la mesa de negociación: orientaciones metodológicas. <http://www.fao.org/docrep/005/Y8999T/y8999t09.htm#bm9b>.
- 4 Freiría, G. y Montes, J. Desarrollo Local a partir de la Sensibilización en Turismo Rural como Estrategia Generadora de un Movimiento Participativo y Sostenido en el Territorio Urbano Rural de Las Tres Fronteras. Municipalidad de Monte Caseros, Argentina (en adelante Monte Caseros) y CIDS.
- 5 Monte Caseros, op.cit.
- 6 Dias dos Santos, A. y Regis Florisbelo, G. Desarrollo Territorial, Cambio Institucional y Productividad: Sistematización de Tres Experiencias en el Estado de Minas Gerais, Brasil. Centro de Tecno-

logías Alternativas (CTA- ZM), (en adelante CTA-ZM).

- 7 CIDS, op.cit.
- 8 Claverías, R. Fortalecimiento de las Capacidades, Concertación y Desarrollo Territorial en Cajamarca. Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED), Perú (en adelante CIED).
- 9 CTA-ZM, op. cit.
- 10 Mosley, A y Yick, J. La Contribución del Plan de Desarrollo Micro-Regional Sustentable de La Chinantla Alta al Desarrollo Territorial Rural. Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C. (CAMPO), México (en adelante CAMPO) y CIED, op.cit.
- 11 CAMPO, op.cit. y CIED, op.cit.
- 12 CTA-ZM, op.cit.
- 13 CTA-ZM, op.cit.
- 14 CIED op.cit. y Gómez, I. et al. La Gestión Territorial Participativa. Hacia la Búsqueda de Medios de Vida Rurales Sostenibles: El Caso de la Mancomunidad La Montañona. El Salvador (en adelante PRISMA).
- 15 Delgado, F. y Escobar, C. Aprendizaje Social en Comunidades Campesinas, Gobierno Municipal y Universidad en la Gestión Sostenible del Territorio: Caso de la Microcuenca Sisaqueña. Municipio Tacopaya. Departamento Cochabamba. Centro Universitario AGRUCO, Bolivia (en adelante AGRUCO).
- 16 AGRUCO, op.cit. y CIED, op.cit.
- 17 Sistematización de Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en Tres Áreas de Desarrollo. Gallo, V., Albarracín, J. et.al. , Ayuda en Acción (AeA), Bolivia, Ecuador y Perú (en adelante AeA) y CTA-ZM, op.cit.

<sup>18</sup> PRISMA, op.cit.

<sup>19</sup> CIED, op.cit. y PRISMA, op. cit.

<sup>20</sup> AGRUCO, op.cit.; CTA-ZM, op.cit.

<sup>21</sup> Aburto, E. y Ogier, M. La Gestión Local a través de Acciones de Pagos por Servicios Ambientales Hídricos. Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Sostenible Nicaragua (en adelante FUNDENIC).

<sup>22</sup> «La Inversión Social para la Sustentabilidad en contraparte al concepto de Pago por Servicios Ambientales, (PSA) promovido desde diversas instancias gubernamentales,... implica la toma de acuerdos sociales (mientras) el PSA establece una relación mercantil entre el gobierno y tenedores de recursos donde los recursos naturales fungen como un medio de producción y los bienes y servicios ambientales como un producto mercantil. Sin descartar el PSA como una herramienta más, y sólo como eso, la estrategia económica apunta más a la corresponsabilidad financiera y de manejo que a la compra-venta de servicios y bienes ambientales producidos por el territorio». Robles, C. y Paré, L. Una estrategia para la sobrevivencia común: El agua y la relación entre el municipio indígena de tatahuicapan y la región industrial de Coatzacoalcos – Minantlán, en el sur de Veracruz, México. Desarrollo Comunitario de los Tuxtles A.C., DECOTUX, México (en adelante DECOTUX).

<sup>23</sup> AeA, op.cit.; CAMPO, op.cit.

<sup>24</sup> Monte Caseros, op.cit.

<sup>25</sup> CIDS, op.cit.

<sup>26</sup> CIDS, op.cit.; AGRUCO, op.cit.; PRISMA.



## Principales conclusiones

La búsqueda de nuevos caminos orientados a mejorar las condiciones de vida y de trabajo de las familias rurales ha surgido en la Región como respuesta a las limitaciones de los programas tradicionales de desarrollo rural para enfrentar la persistencia de la pobreza. Muchas de las propuestas de renovación apuntan a la necesidad de incorporar la dimensión territorial en las estrategias de desarrollo, siendo la de Desarrollo Territorial Rural (DTR) una de ellas.

El DTR se sustenta en dos pilares: la transformación productiva orientada a mejorar la competitividad (productividad) de los recursos del territorio, y el cambio institucional que asegure la inclusión de los hogares rurales pobres en los beneficios de la transformación productiva. Entendido en estos términos, las experiencias ilustran, por una parte, intentos de incorporación de nuevos elementos a los enfoques más tradicionales del desarrollo rural, y por otra, que las expresiones más completas de DTR están todavía por gestarse a partir de iniciativas orientadas al aprendizaje. De la sistematización de experiencias y del debate sobre el DTR surgen algunas conclusiones importantes para esta búsqueda compartida de nuevos caminos:

La iniciativa de desencadenar un proceso de desarrollo rural en un área determinada puede tener diversos orígenes y no existe un solo camino por el cual transita el proceso de avance y consolidación. Liderazgos individuales, empresarios innovadores, cooperativas, gobiernos locales e incluso movilizaciones y acciones colectivas pueden ser los puntos de partida del proceso y determinar los pasos de su desenvolvimiento.

Cualquiera que sea el detonador, en alguna fase temprana del proceso debe haberse creado el capital social suficiente como para permitir la gestación de consensos en torno a iniciativas vinculadas a la valorización o revalorización de los recursos del área.

La o las iniciativas deberán dar lugar al surgimiento de órganos e instituciones (mesas de concertación, consejos, pactos, contratos territoriales,

*El DTR se sustenta en dos pilares: la transformación productiva orientada a mejorar la competitividad de los recursos del territorio y el cambio institucional.*



presupuestos participativos, etc.) que aseguren la continuidad de los procesos que suponen plazos largos para alcanzar condiciones de auto-sustentación y que sean flexibles para adecuarse a los cambios en las circunstancias condicionantes del proceso.

La relevancia, eficacia y legitimidad de los mecanismos de participación creados para conducir los procesos de cambio dependerán críticamente de la posibilidad de disponer de un grado razonable de autoridad en la definición de objetivos y en la asignación de recursos orientados a alcanzarlos. Estas condiciones se «construyen» en un proceso que puede partir con iniciativas puntuales (una pequeña obra de infraestructura) que se van complejizando a medida que dicha eficacia y legitimidad se van acrecentando.

La o las iniciativas y los órganos e instituciones que surjan deberán contemplar, desde el inicio, mecanismos de seguimiento que impidan los sesgos recurrentes de los programas de desarrollo rural: el sesgo urbano y el sesgo excluyente de las familias pobres que tiende a darse incluso cuando las intenciones del programa privilegiaban su inclusión.

Las iniciativas que introducen innovaciones en los patrones de uso de

los recursos deben considerar mecanismos que moderen los riesgos implícitos en todo cambio para asegurar que la seguridad alimentaria de las familias no sea puesta en riesgo.

Las iniciativas de transformación productiva inclusivas de los pobres suponen alianzas con otros agentes no pobres. La presencia de las universidades o de otros centros de investigación como partícipes activos en los proyectos o programas, puede contribuir a un «intercambio de saberes». Tanto en iniciativas relativas a la gestión de recursos medioambientales como en las de enlace con mercados dinámicos extraterritoriales, surgen los problemas de escala o de masa crítica, una de cuyas salidas es la conformación de alianzas o mancomunidades de municipios u otras entidades subnacionales que se fortalecen en la medida en que se crean formas legales que respaldan e institucionalizan estas opciones.

Las iniciativas relativas a temas ambientales, que son las que tienden a surgir con más frecuencia, tienen la virtud de centrarse en un elemento con mayor capacidad que otros para generar consensos. Sin embargo, resultan insuficientes como motores de transformación productiva, por lo que deben concebirse como un paso en un proceso más ambicioso ■



# Proyectos Ganadores DTR

## Fondo Mink'a de Chorlaví

### **Centro Universitario AGRUCO, Bolivia.**

Aprendizaje Social en Comunidades Campesinas, Gobierno Municipal y Universidad en la Gestión Sostenible del Territorio: Caso de la Microcuenca Sisaqueña. Municipio Tacopaya. Departamento Cochabamba.

### **Municipalidad de Monte Caseros, Argentina.**

Desarrollo Local a partir de la Sensibilización en Turismo Rural como Estrategia Generadora de un Movimiento Participativo y Sostenido en el Territorio Urbano Rural de Las Tres Fronteras.

### **Centro de Tecnologías Alternativas (CTA- ZM), Brasil.**

Desarrollo Territorial, Cambio Institucional y Productividad: Sistematización de Tres Experiencias en el Estado de Minas Gerais, Brasil.

### **Centro de Investigación, Educación y Desarrollo (CIED), Perú.**

Fortalecimiento de las Capacidades, Concertación y Desarrollo Territorial en Cajamarca. Experiencias de las Intervenciones del EDAC-CIED en el Desarrollo Territorial en Cajamarca: 1998-2002.

### **Centro de Apoyo al Movimiento Popular Oaxaqueño, A.C. (CAMPO), México.**

La Contribución del Plan de Desarrollo Micro-Regional Sustentable de La Chinantla Alta al Desarrollo Territorial Rural.

### **Fundación Nicaragüense para el Desarrollo Sostenible (FUN-DENIC- SOS), Nicaragua.**

La Gestión Local a través de Acciones de Pagos por Servicios Ambientales Hídricos.

### **Programa Salvadoreño de Investigación sobre Desarrollo y Medio Ambiente (PRISMA), El Salvador.**

La Gestión Territorial Participativa. Hacia la Búsqueda de Medios de Vida Rurales Sostenibles: El Caso de la Mancomunidad La Montañona.

### **Ayuda en Acción (AeA), Bolivia, Ecuador y Perú.**

Sistematización de Experiencias de Desarrollo Territorial Rural en Tres Áreas de Desarrollo (Licoma en Bolivia, Santa Elena en Ecuador y Bambamarca en Perú).

### **Centro de Investigaciones para el Desarrollo Sustentable (CIDS), Argentina.**

Sistematización de la Experiencia de una Cooperativa de Apicultores en la Pampa, Argentina.

### **Desarrollo Comunitario de los Tuxtles A.C. (DECOTUX A.C.), México.**

Una Estrategia para la Supervivencia Común: El Agua y la Relación entre el Municipio Indígena de Tatahuicapan y la Región Industrial de Coatzacoalcos - Minatitlán, en el Sur de Veracruz, México.

