

DOCUMENTOS DE PROYECTOS

# Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe

Juan Fernández L.  
María Ignacia Fernández  
Isidro Soloaga



# Gracias por su interés en esta publicación de la CEPAL



Si desea recibir información oportuna sobre nuestros productos editoriales y actividades, le invitamos a registrarse. Podrá definir sus áreas de interés y acceder a nuestros productos en otros formatos.



[www.cepal.org/es/publications](http://www.cepal.org/es/publications)



[www.cepal.org/apps](http://www.cepal.org/apps)

**Enfoque territorial y análisis dinámico  
de la ruralidad: alcances y límites  
para el diseño de políticas  
de desarrollo rural innovadoras  
en América Latina y el Caribe**

**Juan Fernández L.  
María Ignacia Fernández  
Isidro Soloaga**



Este documento fue preparado por Juan Fernández L., Investigador principal, María Ignacia Fernández, Directora Ejecutiva e Isidro Soloaga, Investigador asociado de RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, bajo la supervisión de Ramón Padilla Pérez, Jefe de la Unidad de Desarrollo Económico (UDE) de la Sede subregional de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe en México, en el marco de las actividades del proyecto CEPAL-FIDA "Nuevas narrativas para la transformación rural en América Latina y el Caribe".

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de los autores y pueden no coincidir con las de la Organización.

Los límites y los nombres que figuran en los mapas de este documento no implican el apoyo o aceptación oficial por las Naciones Unidas.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/TS.2019/65

LC/MEX/TS.2019/16

Distribución: L

Copyright © Naciones Unidas, 2019

Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Ciudad de México • 2019-027

S.19-00977

Esta publicación debe citarse como: J. Fernández L., M. I. Fernández e I. Soloaga, "Enfoque territorial y análisis dinámico de la ruralidad: alcances y límites para el diseño de políticas de desarrollo rural innovadoras en América Latina y el Caribe", *Documentos de Proyectos* (LC/TS.2019/65, LC/MEX/TS.2019/16), Ciudad de México, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2019.

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse a la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), División de Publicaciones y Servicios Web, publicaciones.cepal@un.org. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Solo se les solicita que mencionen la fuente e informen a la CEPAL de tal reproducción.

## Índice

Resumen.....	5
Abstract.....	7
Introducción.....	9
<b>I. Concepto de lo rural en América Latina y el Caribe: la necesidad de nuevas definiciones y la urgencia de la mirada territorial.....</b>	<b>11</b>
A. ¿Cómo se ha entendido lo rural en América Latina y qué implicaciones ha tenido? .....	11
B. ¿Cómo entendemos el territorio? Definiciones para una perspectiva territorial .....	13
<b>II. Enfoque territorial del desarrollo: origen, características y alcance.....</b>	<b>15</b>
A. Origen y elementos centrales del enfoque territorial.....	15
B. Dinámicas territoriales rurales para el desarrollo territorial.....	17
C. Tendencias de transformación de lo rural: patrones de urbanización y sistemas agroalimentarios.....	21
1. Cambios en los patrones de urbanización .....	21
2. Cambios en los sistemas agroalimentarios.....	22
<b>III. Análisis de lo rural desde lo territorial.....</b>	<b>23</b>
A. Territorios funcionales: una propuesta operativa para la delimitación de territorios .....	23
B. Aplicación a los casos de México y Guatemala.....	25
1. El análisis territorial de la ruralidad en México.....	26
2. El análisis territorial de la ruralidad en Guatemala.....	29
C. Análisis de desarrollo inclusivo, trampas de pobreza y factores asociados .....	32
D. Un apunte sobre implicaciones políticas del análisis territorial .....	34
<b>IV. Exclusión social en territorios rurales: intersección de desigualdades en individuos.....</b>	<b>37</b>
A. Género y territorio: situación de las mujeres y su relación con los territorios.....	38
B. Jóvenes rurales y territorio: agentes de cambio de lo rural.....	39
C. Población indígena y territorio.....	40

<b>V.</b>	<b>Enfoque territorial, políticas públicas y desarrollo rural</b> .....	43
A.	De un enfoque sectorial a uno territorial .....	44
1.	Políticas sectoriales sensibles a las diferencias territoriales .....	44
2.	De lo sectorial agropecuario a lo territorial rural .....	45
B.	Coordinación entre instituciones y actores.....	46
1.	Coordinación interinstitucional.....	46
2.	Coordinación de actores.....	48
C.	El papel central de los actores territoriales en la conducción del DTR .....	48
<b>VI.</b>	<b>Una reflexión que continúa</b> .....	51
	<b>Bibliografía</b> .....	53
<b>Cuadros</b>		
Cuadro 1	Resumen de factores asociados a dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental (interrelacionados entre sí).....	19
Cuadro 2	Chile, México y Colombia: tipos de territorios funcionales.....	25
Cuadro 3	Estadísticas descriptivas por tipo de territorio funcional .....	26
Cuadro 4	Aislamiento, PIB per cápita y densidad poblacional, por tipo de territorio funcional .....	29
Cuadro 5	Formas y herramientas de focalización de las estrategias de coordinación.....	34
<b>Gráficos</b>		
Gráfico 1	Indicadores de pobreza, acceso a salud y educación en territorios funcionales, 2010.....	27
Gráfico 2	Participaciones en el empleo total por tipo de territorio funcional .....	28
<b>Recuadros</b>		
Recuadro 1	Implicaciones de las definiciones oficiales de lo rural en América Latina.....	12
<b>Mapas</b>		
Mapa 1	México: territorios funcionales rurales-urbanos.....	27
Mapa 2	Guatemala: umbral de intensidad de luz y áreas de servicios, 2013.....	30
Mapa 3	Guatemala: nivel de urbanización-ruralidad, 2013.....	31
Mapa 4	México: transiciones de pobreza alimentaria, 1990-2000-2010.....	33

## Resumen

Las sociedades rurales de América Latina están atravesando grandes transformaciones y sus habitantes experimentan estas tensiones de diversas formas. Los territorios rurales y sus habitantes han estado rezagados por décadas respecto de los urbanos en términos de desarrollo humano y bienestar. Hoy sigue siendo así, pero en un contexto diferente, marcado por el aumento de la demanda de alimentos, la crisis climática que pone énfasis en la necesidad de considerar las zonas con servicios ecosistémicos y una etapa de bono demográfico en la región, con los jóvenes como potencial de transformación. Por todo esto, el desarrollo rural no solo no ha perdido vigencia, sino que se hace más necesario que nunca.

Con el presente documento se busca responder a la demanda por herramientas para entender lo rural y contribuir a promover procesos de cambio que avancen hacia la equidad y cohesión territorial en América Latina, a partir de una reflexión sistemática sobre el estado del debate en esta materia, así como de los aprendizajes realizados en las últimas dos décadas por RIMISP y sus socios. En este recorrido, la propuesta del desarrollo territorial rural (DTR) ha sido clave para entender lo rural y promover su transformación, sin embargo, aún se enfrenta a muchos desafíos para ser efectiva en sus propósitos.

La persistencia de visiones convencionales sobre lo rural, la arraigada mirada sectorial agrícola, las dificultades permanentes para la coordinación institucional y la tradicional acción “de arriba hacia abajo” de los Estados, sin dar espacio relevante a los actores territoriales, suponen barreras significativas para conseguir la cohesión territorial. En este documento se aborda lo que en la actualidad representa lo rural y su análisis desde la mirada del territorio, se describe el enfoque territorial y se reflexiona propositivamente sobre los procesos de desarrollo rural y el papel de las políticas públicas en ellos.

## Abstract

Rural societies in Latin America are going through major changes and their residents are experiencing these tensions in various ways. Rural territories and their inhabitants have been lagging for decades with respect to urban areas for years in terms of human development and well-being. This is still the case today, albeit under a different context marked by an increased demand for food, the climate crisis that emphasizes the need to consider areas containing ecosystem services, and a demographic bonus period in the region, with young people as its main potential for transformation. For all these reasons, rural development has not only maintained its relevance, it is now more necessary than ever.

This document is an attempt to respond to the demand for tools to understand what is rural and contribute to promoting processes of change that move towards equity and territorial cohesion in Latin America, based on a systematic reflection on the state of debate and the lessons learned over the past two decades by RIMISP and its partners. On this journey, the rural territorial development proposal (RTD) has played a key role in understanding what rural means and promoting its transformation, however, it still faces several challenges to be effective in its purposes. The persistence of conventional rural outlooks, the deeply-rooted view of the agriculture sector, the constant constraints surrounding institutional coordination and the traditional top-down approach used by the different States – not providing a relevant forum for territorial stakeholders – represent significant obstacles standing in the way of territorial cohesion.

This document addresses what “rural” means today and its analysis from a territorial perspective; it describes the territorial approach and proactively reflects upon rural development processes and the role of public policies in them.



## Introducción

Las sociedades rurales de América Latina están atravesando grandes transformaciones: los patrones de urbanización han cambiado y los centros urbanos de tamaño pequeño y medio, así como las interacciones rurales-urbanas, han cobrado una creciente relevancia; los mercados laborales se han diversificado y el empleo rural no-agrícola ha ido ganando terreno; el campo se ha envejecido y feminizado, pues los jóvenes, especialmente los varones, están migrando; y los sistemas agroalimentarios se han complejizado, a la par que se ha profundizado la dualidad entre un segmento altamente productivo inserto en los mercados globales y otro más rezagado y precario. Sus habitantes experimentan estas tensiones de diversas formas.

Los territorios rurales y sus habitantes han estado rezagados por décadas en términos de desarrollo humano y bienestar respecto de los urbanos. Hoy sigue siendo así, pero en un contexto diferente. El crecimiento de la población y el ensanchamiento de las clases medias redundan en un aumento de la demanda por alimentos; los fenómenos asociados al cambio climático invitan a volver la mirada a las zonas con servicios ecosistémicos desde una perspectiva de sostenibilidad y resiliencia; y la región transita por una etapa de bono demográfico en la que los jóvenes representan un potencial transformador para abrir oportunidades de bienestar. Por todo ello, el desarrollo rural no solo no ha perdido vigencia, sino que se hace más necesario que nunca.

En los últimos 20 años surgió un debate de gran alcance en la región y la propuesta del desarrollo territorial rural (DTR) emergió como respuesta a los deficientes resultados de las estrategias desplegadas hasta fines de la década de 1990 para superar la pobreza rural. El enfoque territorial, clave para entender lo rural y promover su transformación, ha representado un hito en los esfuerzos por mejorar las condiciones de vida de las zonas rurales y ha sido incorporado por muchos gobiernos de América Latina y el Caribe, así como por agencias de cooperación en sus

acciones<sup>1</sup>. No obstante, este enfoque aún se enfrenta a muchos desafíos para ser efectivo en sus propósitos. La persistencia de visiones convencionales sobre lo rural, la arraigada mirada sectorial agrícola, las dificultades permanentes para la coordinación institucional y la tradicional acción “de arriba hacia abajo” de los Estados, sin dar espacio a la participación y al protagonismo de los propios actores territoriales, suponen barreras significativas para conseguir la cohesión territorial. Suponen, igualmente, grandes desafíos para seguir avanzando, aprendiendo de lo caminado y proyectando lo deseado.

Con este documento se busca responder a la demanda de herramientas para entender lo rural y contribuir a promover procesos de cambio que avancen hacia la equidad y cohesión territorial en América Latina, a partir de una reflexión sistemática sobre el estado del debate en esta materia, así como de los aprendizajes realizados en las últimas dos décadas por RIMISP y sus socios. Se aborda lo que en la actualidad representa lo rural y su análisis desde la mirada del territorio, se describe el enfoque territorial y se reflexiona propositivamente sobre los procesos de desarrollo rural y el papel de las políticas públicas en ellos.

---

<sup>1</sup> El enfoque territorial supone un análisis de la ruralidad con vocación aplicada orientada hacia las políticas públicas, a la vez que el DTR tiene como base para su propuesta de acción de políticas una comprensión territorial de lo rural.

# **I. Concepto de lo rural en América Latina y el Caribe: la necesidad de nuevas definiciones y la urgencia de la mirada territorial**

## **A. ¿Cómo se ha entendido lo rural en América Latina y qué implicaciones ha tenido?**

Hablar de lo rural hoy en día supone contraponer distintos imaginarios, unos más arraigados y otros más recientes. El primero sitúa a lo rural como aquello por oposición a lo urbano, es decir, bajo la negatividad de lo que no es moderno y desarrollado, sino más bien atrasado, tradicional, agrícola, rústico, salvaje o resistente a los cambios (Romero, 2012). En el otro polo está la mirada romántica de aquel espacio tranquilo, silencioso, seguro y pausado, que se construye como la imagen de un espacio protegido, liberado de las exigencias que impone la vida en la ciudad (Araujo, 2018). Entre ambos imaginarios aparece una noción más compleja y basada en evidencias que entiende lo rural como un espacio atravesado por profundas transformaciones y caracterizado fundamentalmente por una diversificación de actividades económicas (cada vez menos agrícola), con fuertes vínculos e interacciones de todo tipo, con lo urbano (económicas, sociales, culturales), y con una población más cercana culturalmente a los paradigmas urbanos, debido a la ampliación de las vías físicas y a las tecnologías de comunicación, sobre todo en los jóvenes (Berdegué, J. A. y otros, 2014).

La manera en que se ha entendido lo rural en América Latina es relevante, especialmente por las consecuencias que dicha comprensión tiene en las decisiones de política pública, así como en las inversiones privadas y en las decisiones de las personas que configuran sus proyectos de vida con base en lo que creen que es posible o no en el lugar donde habitan. Este documento se concentrará en las primeras, pues en las últimas dos décadas se ha recorrido una trayectoria de debates y propuestas acerca de cómo se debe definir lo rural para promover su desarrollo y, por lo

tanto, qué significa hablar de población rural, pobreza rural y desarrollo rural, entre otras categorías y procesos sociales.

Desde la década de 1960 lo rural se ha entendido tradicionalmente —desde las estadísticas nacionales— a partir de definiciones censales que operan por descarte respecto de lo urbano, considerando esencialmente variables como tamaño y densidad poblacional o prevalencia de la actividad agrícola (Dirven y otros, 2011). Si bien existe una alta heterogeneidad de criterios administrativos, geográficos y sociodemográficos entre los países de la región y no hay una definición universal de lo rural, lo cierto es que la imagen estadística con los criterios vigentes dibuja un continente altamente urbanizado, panorámica que ha afectado las decisiones relacionadas con inversiones públicas y de cooperación internacional y ha castigado a las zonas rurales por su subrepresentación en la población nacional.

#### Recuadro 1

##### Implicaciones de las definiciones oficiales de lo rural en América Latina

Cada país posee una definición diferente basada en criterios demográficos, administrativos, funcionales o combinaciones de los anteriores, lo que dificulta la comparabilidad a través de la región.

La clasificación dicotómica de los asentamientos urbanos y rurales ha contribuido a que:

- Se favorezca un enfoque urbano-centrista (sesgo urbano o anti-rural) en el gasto público (asignación de inversiones).
- Se dificulte el análisis de la relación entre cambios en el patrón de asentamientos humanos y las demandas de servicios públicos básicos, salud y educación (y, por consiguiente, sus coberturas).
- Se limite el conocimiento de las poblaciones en territorios con características intermedias que constituyen una parte importante del total de la población.
- Se dificulte contar con un adecuado conocimiento de la dinámica de los territorios mixtos o intermedios, especialmente de su vinculación económica y de las características de su desarrollo.
- Se dificulte comprender las interdependencias entre territorios.
- Se dificulte el análisis de los flujos comerciales, así como de los cambios espaciales en los patrones de empleo.
- Se limiten los procesos para potenciar enfoques de competitividad territorial en relación con la dinámica de los mercados nacionales e internacionales.

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Rodríguez, Saborío y Candia, 2010; Dirven y otros, 2011; Sabalain, 2011 y Matijasevic y Ruiz, 2013.

Dos elementos han estado en la base de las definiciones tradicionales de lo rural: la economía rural es igual a economía agrícola y la distribución espacial de la población rural es igual a baja densidad (Echeverri, 2011). No obstante, cuando las estadísticas oficiales basadas en densidad han sido contrastadas con ejercicios que consideran otros parámetros, por ejemplo, los utilizados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos, OCDE (150 hab/km<sup>2</sup>), la población rural se duplica; así, alcanzó el 42% en la región a inicios de la década de 2000 (Chomitz y otros, 2004, citado en Dirven y otros, 2011).

En cuanto a la economía y considerando la estructura del empleo, los datos dan cuenta de cambios relevantes. La idea de una actividad agrícola omnipresente en las zonas rurales que identificaba empleo rural con empleo agrícola se comenzó a desmoronar a inicios de la década de 1990, cuando los datos indicaban que el empleo principal de un 24% de la población rural no era la agricultura (Klein, 1992), cifra que luego superaría el 35% (Köbrich y Dirven, 2007) y que puede ser mayor todavía si más allá de la ocupación principal se consideran los ingresos provenientes de fuentes no agrícolas.

Esta es, entonces, una realidad que no ha sido adecuadamente dimensionada ni comprendida por los organismos públicos y que, de forma paralela, ha sido caracterizada por un conjunto de investigaciones que complejizan sus parámetros, tanto en términos de densidad —áreas que se consideraban urbanas pueden corresponder más bien a rurales— y de actividad económica —múltiples actividades económicas ligadas a los recursos naturales, como el turismo, la agroforestería, las artesanías, entre otros, ocurren en lo rural—.

En las últimas dos décadas, las críticas a las definiciones tradicionales han ganado alcance y se han desarrollado significativos esfuerzos para arribar a nuevos abordajes, tanto conceptuales como operativos, desde los planteamientos sobre nueva ruralidad y desarrollo rural, hasta el presente esfuerzo de la CEPAL por aportar en la configuración de nuevas narrativas para la transformación rural. La diversificación productiva, la multifuncionalidad de las zonas rurales y la creciente interacción entre dichas zonas y los centros urbanos de distintos tamaños, han empujado hacia una nueva mirada, multidimensional, que complejiza los límites dicotómicos entre lo rural y lo urbano.

En este contexto, el enfoque que aparece más adecuado, robusto y con mayor potencial, tanto para una mejor comprensión de lo rural como para el impulso de las transformaciones requeridas para la reducción de la pobreza y la desigualdad, así como el incremento de las oportunidades de bienestar en un marco de cohesión territorial, es el enfoque territorial<sup>2</sup>.

## **B. ¿Cómo entendemos el territorio? Definiciones para una perspectiva territorial**

El concepto de territorio se presenta como una llave que permite abrir la clausura de lo rural como opuesto a lo urbano en un esquema dicotómico rígido (que ignora la multiplicidad de interacciones entre lo rural y lo urbano, así como los espacios intermedios que configuran geografías sociales distintivas) y como un ámbito estrictamente sectorial vinculado a lo agrícola (y no multifuncional y de pluriactividad como ha demostrado ser). Ello tiene una implicancia directa no solo en la comprensión de lo rural, sino también en las acciones de política pública e iniciativas dirigidas al desarrollo rural, por cuanto exigen la coordinación de distintos actores, visiones y acciones, requiriendo una perspectiva multisectorial y multidisciplinaria.

El territorio, tomando la definición clásica para los estudios de desarrollo rural de Schejtman y Berdegué (2004, pág. 5), “es un conjunto de relaciones sociales que dan origen y a la vez expresan una identidad y un sentido de propósito compartidos” sobre el que se ejerce algún tipo de autoridad (Agnew, 2005). La clave aquí es la comprensión del territorio como una construcción social, donde los actores son quienes configuran con sus relaciones el significado y la apropiación de un determinado espacio físico y social. Estas relaciones son tanto de colaboración como de conflicto y el espacio que es apropiado y significado por los actores (dotado de territorialidad) es a la vez un medio de afirmación para ellos mismos y su identidad (Porto-Gonçalves, 2009).

De acuerdo con Berdegué y otros (2015), esta identidad construida socialmente puede ser el resultado de una diversidad de factores, incluyendo una historia distintiva, etnicidad, cultura, estructura económica, condiciones biofísicas (clima, ecosistemas), infraestructura (particularmente

---

<sup>2</sup> Schejtman y Berdegué (2004), Sepúlveda y otros (2005), Echeverri (2011), Dirven (2011), Rodríguez (2011), Berdegué y Fernández (2014), Berdegué y otros (2015), Berdegué y otros (2015b), Pérez y otros (2016), López y otros (2017) y RIMISP (2012, 2014, 2016 y 2018).

aquella que determina la conectividad y los flujos de transporte), grandes inversiones privadas, conflictos sociales y la influencia de fronteras político-administrativas, o una combinación de varios de estos factores.

El territorio pone límites geográficos, políticos y sociales, y existe una relación social de poder que los produce y los mantiene (Fernandes, 2005). En esta dinámica entran en juego estrategias e intereses de distintos actores e interactúa lo económico, lo político, el desarrollo y el medioambiente (Bebbington, 2016). La idea de territorio representa, a la vez que requiere e impulsa, la construcción participativa de una agenda y un proyecto territorial entre los actores involucrados (RIMISP, 2012; Dirven, 2011), pues es en el campo social y material de los territorios donde se construyen las identidades y los proyectos vitales de los actores, así como las estrategias de inversión de las empresas y las políticas públicas gubernamentales. Estos diversos intereses usualmente generan conflictos. No obstante, el territorio no es solo el espacio en que tiene lugar el conflicto, sino que es el fundamento del mismo al entrar en disputa tipos de territorialidad, que incluyen la utilización de sus recursos y la creación o resignificación de las relaciones sociales (Fernandes, 2005; Svampa, 2008).

En los territorios circulan historias, significados, discursos, personas, bienes y servicios. Son espacios sociales de oportunidades y también de limitaciones. En América Latina y el Caribe los territorios encarnan tanto las bondades del bienestar como los sacrificios de la pobreza, pues una parte significativa de los territorios está sumida en trampas de pobreza y desigualdad (Bebbington y otros, 2016). El destino de las personas depende, de manera importante, del territorio en que se nace y vive; y en él interactúan estructuras y arreglos institucionales, actores internos y externos, mercados e intercambios económicos, que definen en la práctica sus características y potencialidades de desarrollo (Berdegué y otros, 2014; Berdegué y otros, 2015).

La apertura conceptual que representa la idea de territorio permite, de igual modo, abordajes específicos y concretos como, por ejemplo, la definición de un territorio como rural a partir de su construcción social, sustentada de manera esencial en los recursos naturales y su oferta ambiental o ecosistémica, y la dependencia estructural asociada a la gestión de los mismos (Echeverri, 2011). La esencia relacional del concepto de territorio (relaciones entre actores, entre poblados y localidades, entre instituciones y estructuras, y otros), amplía la perspectiva hacia una comprensión del espacio rural a partir de sus interacciones, complejizando la cantidad de ingredientes necesarios a incluir, a la vez que abre las oportunidades de pensar en un desarrollo más integral y sustentable<sup>3</sup>.

---

<sup>3</sup> Recientemente la OCDE destaca en su nota de política sobre el desarrollo rural la importancia de la comprensión de los vínculos funcionales entre zonas urbanas y rurales: población, capital humano, inversiones y transacciones económicas, prestación de servicios, bienes y servicios medioambientales e interacciones de gobernanza (véase OCDE, 2018).

## **II. Enfoque territorial del desarrollo: origen, características y alcance**

### **A. Origen y elementos centrales del enfoque territorial**

El enfoque territorial del desarrollo —o desarrollo territorial rural (DTR), como ha sido más conocido en América Latina— surgió como respuesta a los deficientes resultados de las estrategias desplegadas hasta fines de la década de 1990 para superar la pobreza rural, en un contexto de agudización de esta tras las medidas de ajuste estructural impulsadas en la era neoliberal. La crítica surgió respecto de las estrategias de especialización sectorial (agrícola) y la planificación centralizada de las políticas, que no reconocían la diversificación de las economías rurales y la pérdida de peso de la agricultura en el producto y en el empleo, así como los avances en la construcción de sociedades democráticas con mayor participación y papel activo de los actores sociales y territoriales (Veiga, 2002; Berdegúe y Favareto, 2019).

Como referencia internacional estaba la experiencia de las políticas de desarrollo rural europeas y la iniciativa LEADER, que si bien compartía varios de los elementos con el DTR, lo hacía en un contexto en que se planteaba poner en valor el capital territorial cuando los activos básicos ya existen (infraestructuras de salud, educación, energía, comunicación y transporte), situación totalmente distinta a la de América Latina y el Caribe, en que las regiones rurales pobres no contaban con dichos activos básicos (Pérez y otros, 2016) y se enfrentaba por lo tanto a desafíos de mayor complejidad.

Por otra parte, como fuentes intelectuales, el enfoque territorial se configura a partir de la articulación de debates en la economía (desarrollo endógeno, economía regional y local, neoinstitucionalismo) y en la sociología (papel de los actores sociales, las relaciones entre ellos y las características pasadas y presentes del medio social e institucional en que interactúan) (Pérez y otros, 2016). Agencias de desarrollo como la CEPAL, el BID, la FAO y el IICA han avanzado en la discusión sobre nuevas perspectivas para el desarrollo rural, sobre todo a partir del fenómeno del

empleo rural no-agrícola (ERNA), cuando desde RIMISP se presentó el trabajo de Shejtman y Berdegué (2004), que lograría una amplia difusión e impacto en la región.

En dicho documento se señala la existencia de una convergencia en la región en torno a conceptos básicos del desarrollo territorial, que apunta a terminar con la identidad desarrollo rural=desarrollo agropecuario; se rescata la importancia de los vínculos urbano-rurales y con mercados dinámicos; se enfatiza la innovación tecnológica y se plantea la exigencia de reformas institucionales, descentralización y fortalecimiento de los gobiernos locales, y la concertación social, intersectorial y público-privada que redundan en la existencia de un actor colectivo territorial, motor de los procesos de desarrollo.

El desarrollo territorial rural es definido como un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural. De acuerdo con Schejtman y Berdegué (2004), la transformación productiva tiene el propósito de articular, competitiva y sustentablemente, 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.

Schejtman y Berdegué (2016) consideran que la integración de los conceptos de espacio rural como territorio, de heterogeneidad social de los agentes, de multisectorialidad en el empleo, de articulación intersectorial, de incorporación de los vínculos urbano-rurales y de relevamiento de lo institucional, permite intentar una síntesis que recoja los aportes de distintas experiencias, propuestas y teorías denominadas desarrollo territorial rural (DTR).

El enfoque territorial supone tanto una aproximación de análisis —para lograr una mejor comprensión de los fenómenos que atraviesan el mundo rural—, como una propuesta de acción para reducir la pobreza rural, lo que posteriormente se ampliaría hacia la reducción de la desigualdad y el avance hacia un desarrollo sostenible y con cohesión territorial, dada la persistencia de las desigualdades territoriales, que dejan a los territorios rurales como los más rezagados en los indicadores de desarrollo humano (RIMISP, 2012, 2014, 2016, 2018).

La cohesión territorial puede entenderse como la condición por la que todos los territorios de un país aseguran para sus habitantes el ejercicio pleno de derechos y oportunidades equivalentes, y ninguno es persistentemente marginado (Berdegué y Fernández, 2014). La desigualdad territorial y las brechas de desarrollo entre territorios no solo representan un problema ético y práctico para las zonas más rezagadas, sino que constituyen un obstáculo al crecimiento de un país en su conjunto, al limitar el despliegue de todo su potencial (Modrego y Cazzuffi, 2015).

A inicios de la década de 2000, el debate latinoamericano que venía abordando este tema logra confluir en dos afirmaciones clave, tal como reseñan Berdegué y Favareto (2019): a) lo rural no es lo mismo que lo agrícola, y b) la promoción del desarrollo rural bajo las nuevas condiciones de América Latina y el Caribe debería basarse en un enfoque territorial y no en uno sectorial. Ante esto último, vale la pena especificar que el enfoque territorial no supone negar el sectorial, sino más bien incorporarlo de modo articulado y complementario en el diseño e implementación de las políticas públicas. En el mismo documento los autores señalan que al calor del debate intelectual



sobre la materia en la primera mitad de la década de 2000<sup>4</sup> pueden encontrarse cinco elementos comunes que constituirían el corazón de la propuesta del enfoque territorial de desarrollo rural:

- a) La definición del territorio como un espacio socialmente construido, más que como un espacio geográfico.
- b) El reconocimiento de la diversidad sectorial de la economía rural, más allá de las actividades agrícolas.
- c) La valorización del papel de los espacios urbanos y de las relaciones rurales-urbanas, con sus interdependencias y articulaciones.
- d) Las estrategias y programas de desarrollo de cada territorio deben pensarse, construirse y conducirse desde abajo, desde el territorio, aunque en diálogo e interacción con las dinámicas supraterritoriales de todo tipo.
- e) La estrategia y el programa de desarrollo de cada territorio incluye la construcción de un actor territorial colectivo.

## **B. Dinámicas territoriales rurales para el desarrollo territorial**

Desde el hito de la publicación del documento de Shejtman y Berdegué (2004), una serie de investigaciones han profundizado en el enfoque territorial, el estudio de las dinámicas territoriales y su contribución a la equidad social y territorial. Entre las más destacadas están el conjunto de artículos del número especial de *World Development* (2015), que reúne la investigación realizada en 11 países de América Latina, dirigida a responder dos preguntas: a) ¿Qué factores determinan las dinámicas de desarrollo territorial que conducen a un crecimiento económico, a una reducción de la pobreza y a una mejor distribución de ingresos?, y b) ¿Qué se puede hacer para estimular este tipo de dinámicas territoriales?

Junto con esta investigación, en el libro *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*, editado por Fernández y Asensio en 2014, se profundiza en uno de los aspectos clave de las dinámicas territoriales, abordando los procesos de concertación social y articulación de coaliciones sociales transformadoras que empujan las transformaciones de los territorios rurales. Asimismo, en el libro *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú*, publicado en 2016 bajo la edición de Bebbington y otros, se analiza la distribución territorial de la pobreza y la vulnerabilidad, así como las oportunidades de desarrollo personal, definidas por los contextos territoriales y, además, cómo algunos territorios, pese a hallarse en entornos regionales desfavorables, han logrado salir de su condición de trampas espaciales de pobreza, lo que se ha traducido en una mejor calidad de vida de sus habitantes.

Por último, en esta misma línea de trabajo se encuentra la serie bienal del *Informe Latinoamericano sobre pobreza y desigualdad*, elaborado por RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, cuyas ediciones de 2011, 2013, 2015 y 2017 han conformado un cuerpo relevante de evidencia basada en estadísticas y estudios de caso sobre las

---

<sup>4</sup> Animado, entre otros, por Pérez (2001), Echeverri y Ribero (2002), Veiga (2002), Echeverría (2003), Schejtman y Berdegué (2004) y Favareto (2007).

desigualdades territoriales en la región y con foco en distintas temáticas (políticas públicas, empleo de calidad, género, la Agenda 2030 y la articulación social), desde la perspectiva territorial.

En sus casi 20 años de investigación sobre dinámicas territoriales rurales, el RIMISP ha acumulado evidencia sobre cómo ciertas configuraciones territoriales, es decir, el resultado de una interacción particular entre estructuras (acuerdos sociales y económicos profundamente arraigados), instituciones (acuerdos estables que estructuran la interacción) y la organización social y la agencia humana contribuyen a producir un crecimiento inclusivo (Berdegú y otros, 2015c); mientras que otros generan y reproducen trampas localizadas de pobreza y desigualdad (Bebbington y otros, 2016).

En la base de las dinámicas inclusivas se encuentra una serie de elementos más o menos comunes, tales como una tenencia más diversificada de la propiedad de la tierra, el desarrollo de políticas públicas que aseguran una base de infraestructura y servicios para la población, la existencia de vínculos urbano-rurales que trascienden el espacio meramente rural en donde las ciudades, especialmente las intermedias, juegan un papel en los procesos de inclusión, y la existencia de coaliciones territoriales de actores que aportan capitales diversos, pero que comparten un interés compartido en el desarrollo de un territorio.

De acuerdo con Berdegú y otros (2015c), si bien el desarrollo territorialmente desequilibrado se relaciona en parte con la distribución geográfica de activos y el efecto de tendencias y eventos exógenos sobre los territorios, la explicación más significativa recae en los efectos espacialmente desequilibrados de estructuras y coordinaciones institucionales con una fuerte raíz social que limitan el crecimiento económico socialmente inclusivo. Actores sociales específicos invierten cuantiosos recursos y energía para sostener estas estructuras a través de las instituciones que las crean o reproducen.

Dicho de otro modo, la probabilidad de que un territorio experimente dinámicas de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental está asociada con la forma en que las estructuras, instituciones y formas de agencia interactúan en un grupo de dominios críticos, es decir, las causas son multidimensionales y obedecen a una interacción entre impulsos de cambio generados endógenamente e impulsos de cambio generados exógenamente que, de acuerdo con los resultados del programa DTR, se pueden agrupar en las siguientes categorías: a) la estructura agraria y, más ampliamente, los conjuntos de instituciones que gobiernan el acceso a y el uso de los recursos naturales clave del territorio; b) la estructura productiva y cómo interactúa con mercados; c) los vínculos del territorio con ciudades; d) la naturaleza de la inversión y el gasto público, y e) los tipos de coaliciones sociales que emergen y que se hacen dominantes en los territorios, que pueden estar conformadas por actores del territorio así como por actores extraterritoriales.

Al centro de todos estos factores está la capacidad y el potencial transformador de una coalición. Una coalición es un conjunto de diferentes actores que realizan acciones convergentes en torno a una dinámica territorial de desarrollo. Pero no cualquier coalición tiene ese potencial. Este potencial se despliega cuando la coalición es socialmente inclusiva y representa una variedad de actores que comparten de forma tácita o explícita algunos objetivos de desarrollo importantes, incluso si sus motivaciones son diferentes o hay conflicto o desacuerdo sobre otros temas. Los actores en la coalición participan en una acción colectiva con una perspectiva a largo plazo y tienen suficiente poder para, al menos, refutar la dinámica de desarrollo vigente. Este poder está basado en una combinación de diferentes capitales (económico, político, social, cultural) suministrado por

los diferentes miembros, de modo que ninguno está en una posición completamente subordinada respecto de los demás en la coalición. Finalmente, una coalición transformadora es capaz de socializar y legitimar su visión y estrategia de desarrollo de tal forma que estas sean gradualmente aceptadas e incluso internalizadas por otros actores en el territorio (Fernández y Asensio, 2014).

**Cuadro 1**  
**Resumen de factores asociados a dinámicas territoriales de crecimiento con inclusión social y sustentabilidad ambiental (interrelacionados entre sí)**

Factor	Descripción
Estructura agraria y gobernanza de los recursos naturales	<p>Territorios donde tempranamente hubo estructuras agrarias más equitativas (p. ej. minifundio), existen dinámicas territoriales más incluyentes.</p> <p>Las reformas agrarias cambiaron el acceso a los recursos naturales, generando la oportunidad para dinámicas territoriales más inclusivas política y económicamente.</p> <p>Arreglos institucionales sobre el acceso y uso de la dotación de recursos naturales de un territorio más equitativo y menos concentrado, favorece dinámicas inclusivas.</p>
Estructuras productivas y vínculos con mercados dinámicos	<p>Territorios con economías más diversificadas, con mayor densidad de encadenamientos localizados en el territorio, con presencia de pequeñas y medianas empresas y con peso significativo en su economía de capitales locales.</p> <p>Un alto grado de acceso de un territorio rural a mercados de distinto tipo (de productos, de servicios, de crédito, de trabajo, entre otros), favorece el crecimiento inclusivo (de la mano de estructuras de acceso a la tierra y los recursos naturales equitativos).</p>
Ciudades intermedias y vínculos rurales-urbanos	<p>Territorios rurales próximos a ciudades pequeñas a medianas (entre 10.000 y 200.000 habitantes), configuran espacios rurales-urbanos, que entrelazan funcionalmente al centro urbano y al interior rural, lo que les da un conjunto de ventajas para el crecimiento inclusivo: a) mejor acceso al mercado para los productores rurales (en particular, para los más pequeños y pobres); b) acceso de empresas urbanas y rurales locales a servicios especializados (por ejemplo, servicios financieros, TI); c) una mayor demanda de empleos no agrícolas (y una mayor diversidad de este tipo de empleo); d) mayor acceso de mujeres al mercado laboral, y e) el acceso a organizaciones e individuos que mejoran la capacidad del territorio para la innovación económica y conectan el territorio con redes más amplias).</p>
Inversión pública	<p>La inversión pública puede tener un papel fundamental en la dinámica territorial, inversiones públicas en caminos rurales, servicios públicos, equipamiento, capacitación, contribuyen a dinámicas más inclusivas.</p> <p>No es tanto la magnitud de la inversión lo que importa para determinar la dinámica territorial resultante como la forma en que los actores locales y las disposiciones institucionales se relacionan con las decisiones de inversión tomadas fuera del territorio, además de su implementación.</p>
Actores y coaliciones sociales	<p>La trayectoria de desarrollo de un territorio solo cambia cuando los actores sociales interesados ejercen presión a favor del cambio institucional. La materialización de ese cambio depende de la existencia de actores sociales que tengan los recursos, las competencias, el poder y las ideas para impulsar el desarrollo territorial en una dirección diferente.</p> <p>La presencia de coaliciones sociales territoriales transformadoras, amplias en actores, con recursos, poder y legitimidad, pueden empujar procesos de cambio hacia el desarrollo territorial inclusivo y sostenible.</p>

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de Berdegú, J. A., A. Bebbington y J. Escobal (2015), "Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions", *World Development*, vol. 73.

El estudio de las dinámicas territoriales en América Latina permite concluir que, primero, la historia de los territorios (manifiesta en las estructuras sociales, los valores, las ideas y las normas arraigadas en los actores sociales), tiene un gran peso en la formación del desarrollo. Segundo, los

territorios solo se pueden entender con relación a sistemas más grandes de los cuales son parte, por lo tanto, son afectados por los procesos, choques o incentivos, que vienen desde fuera (contextos nacionales y dinámicas globales). Y tercero, si existen territorios rurales que han experimentado un crecimiento inclusivo, aún en países que ofrecen contextos poco favorables, quiere decir que esas dinámicas inclusivas podrían inducirse políticamente en otros lugares (Berdegué y otros, 2015), lo que sitúa a las iniciativas de DTR como necesarias y posibles, siempre y cuando se fortalezcan las capacidades de los actores sociales territoriales.

Se debe poner atención no solo en los territorios que logran el desarrollo rural, sino que también en aquellos que han estado en una situación crónica de pobreza y desigualdad, lo que se ha denominado trampas. Las trampas de desigualdad y trampas de pobreza son conceptos críticos para establecer el vínculo entre la dimensión espacial y la relación crecimiento-pobreza-desigualdad. Las trampas de pobreza se definen como "cualquier mecanismo de autorrefuerzo que hace que persista la pobreza" (Azariadis y Stachurski 2005, pág. 326). Las trampas de desigualdad fueron definidas por Rao como "situaciones en las que toda la distribución es estable porque las diversas dimensiones de desigualdad (en riqueza, poder y posición social) interactúan para proteger a los ricos de la movilidad social descendente, y para impedir a los pobres de la movilidad ascendente" (Rao, 2006, pág. 11).

Bourguignon y otros (2007) amplían el concepto más allá de la distribución del ingreso y proponen que las trampas de desigualdad se refieren en términos más generales, a las "diferencias persistentes en el poder, la riqueza y el estatus socioeconómico entre los grupos, que se mantienen en el tiempo a través de instituciones económicas, políticas y socioculturales" (pág. 2). Los resultados de las investigaciones de RIMISP han demostrado que muchas trampas de desigualdad y de pobreza se localizan a nivel subnacional y que pueden llevar a la ineficiencia económica nacional a través de instituciones y políticas subóptimas.

Estas trampas de pobreza y, sobre todo, las trampas de desigualdad, son consecuencia de estructuras fuertemente arraigadas en la región: reglas y procesos de gobernanza de los recursos naturales que concentran el poder y las oportunidades económicas y políticas; débiles vínculos de muchos territorios con mercados dinámicos; estructuras productivas de enclave u otras donde predominan unas pocas empresas, muchas veces de origen extraterritorial, que generan poco empleo o mal empleo, con pocos encadenamientos locales y que finalmente resultan en la extracción del territorio de una enorme proporción de los excedentes; lazos débiles o relaciones predatorias entre los territorios rurales y las ciudades intermedias. Cada una de esas estructuras, instituciones y agentes están marcadas por sistemas de género, es decir, por ideas y reglas que indican los papeles y atribuciones de hombres y mujeres y que además regulan las diferencias de género en la participación en los procesos y en el acceso a activos, oportunidades y beneficios. Estas estructuras se sostienen gracias a instituciones (reglas formales e informales), que tienden a estabilizarlas y reproducirlas.

De acuerdo con los resultados hallados en una investigación realizada en México, el Perú y Chile (Bebbington y otros, 2016), se constata lo siguiente: a) la inequidad territorial parece ser una característica estructural de los países de la región y no un resultado de la coyuntura macroeconómica, pues la presencia de territorios permanentemente rezagados se presenta en contextos macroeconómicos, tanto favorables como de estancamiento; b) el territorio juega un papel protagónico —en algunos casos creciente— en el tiempo, en la inequitativa distribución de oportunidades; c) los territorios con trampas de pobreza/oportunidades tienden a concentrarse en

zonas con baja población y poco urbanizadas, cuentan con escaso capital humano, una gran concentración de la actividad económica en rubros primarios y un considerable número de habitantes pertenecientes a pueblos indígenas o afrodescendientes; d) las trampas de pobreza se definen por factores político-institucionales, tanto internos como ajenos al territorio, y el mantenimiento/superación de las trampas en muchas ocasiones sucede por decisiones que toman agentes ajenos al territorio; y e) en algunos casos, la política pública actúa como reproductora de las trampas de pobreza, en particular, cuando esta no se alinea con las potencialidades productivas del territorio, cuando no está presente para desarrollarlas, o cuando ciertas élites la capturan.

## **C. Tendencias de transformación de lo rural: patrones de urbanización y sistemas agroalimentarios**

### **1. Cambios en los patrones de urbanización**

América Latina y el Caribe se está urbanizando, pero no solo en las grandes ciudades: casi la mitad de la población de la región vive en ciudades pequeñas y medianas con menos de 100.000 habitantes (Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía, CELADE-CEPAL, 2008; Naciones Unidas, 2002), que tienen relaciones funcionales fuertes con su entorno rural. Por otra parte, las ciudades de tamaño pequeño y mediano son más importantes, tanto en términos del índice y la profundidad de la pobreza; solo una minoría de las personas pobres vive en ciudades grandes o regiones metropolitanas, incluso en países como Brasil y México (Ferré y otros, 2012; Berdegué y otros, 2015).

De acuerdo con Berdegué (2016), en 2030 únicamente una quinta parte de la población urbana residirá en ciudades de más de cinco millones de habitantes y 44% habitará ciudades de menos de 500.000 habitantes. Por otra parte, visto desde la población definida tradicionalmente como rural por su participación en actividades agrícolas, se observa que un muy alto porcentaje de los hogares con trabajadores en la agricultura (incluyendo asalariados, autoempleados, empleadores y hogares con integrantes en dos o más de estas categorías), residen en localidades urbanas. En México, es el caso de más del 85% de los hogares con algún integrante en la agricultura. En el Estado Plurinacional de Bolivia, el 64% de los hogares está en esa condición, en tanto que en el Perú, Guatemala y el Ecuador, casi la mitad de los hogares agrícolas residen en una localidad urbana, porcentaje que disminuye en Chile a 38% (Berdegué, 2016).

El concepto de "vínculos rurales-urbanos" refleja la creciente interconexión entre áreas rurales y urbanas, a través de flujos de personas, bienes, dinero y servicios (entre ellos servicios medioambientales). Existe evidencia de que los vínculos rurales-urbanos contribuyen al crecimiento y a la reducción de la pobreza en las áreas rurales (Berdegué y otros, 2015; Christiaensen y Todo, 2013). Comprender lo rural con su interconexión e interacciones con lo urbano es más relevante que nunca, por cuanto los patrones de urbanización han cambiado y en ellos el peso de los centros urbanos de tamaño medio es creciente. Aquí el enfoque territorial ofrece, por su definición misma, un abordaje clave.

## **2. Cambios en los sistemas agroalimentarios**

Un ámbito de evidente intersección entre lo urbano y lo rural es el de los sistemas agroalimentarios. Un sistema agroalimentario está conformado por el conjunto de cadenas de valor que va desde la producción de insumos y servicios agrícolas, pasando por servicios de transporte, logística, venta al por mayor y venta minorista, hasta llegar a los consumidores finales. La urbanización ha traído consigo un aumento exponencial de la demanda por alimentos, así como cambios en los patrones de consumo, tensionando fuertemente la capacidad de producción agrícola, que se ve cada vez más limitada por los procesos migratorios, pero sobre todo, por la pérdida de capacidad de la tierra, la escasez de agua y otros problemas medioambientales (FAO, 2017).

Para enfrentar estos problemas, asegurar un acceso a alimentos en cantidad y calidad adecuada para el conjunto de la población y, al mismo tiempo, poner freno al creciente deterioro ambiental, no basta con introducir cambios en los modos de producción agrícola. Se requiere construir sistemas agroalimentarios sostenibles y resilientes, que involucren tanto a territorio rurales como a los urbanos, a los productores, como a los intermediarios y los consumidores finales. Gestionar los sistemas agroalimentarios con un enfoque territorial constituye una oportunidad para asegurar una mejor distribución del acceso a los alimentos en las ciudades, así como para la sostenibilidad de la agricultura y los recursos naturales.

Del lado de la producción, el enfoque territorial es una oportunidad para integrar a la agricultura familiar a las cadenas de valor de los mercados, otorgando asistencia técnica para el incremento de la productividad y apoyando sus procesos de distribución y comercialización. Otra tarea crítica consiste en asegurar una mejor articulación entre los canales de distribución mayorista, los grandes supermercados multinacionales, que constituyen el principal canal de venta para la inmensa mayoría de los productores, y los circuitos de proximidad para la comercialización directa de productos agrícolas en las ciudades, que tienen el potencial de mejorar el acceso de los sectores más pobres a productos frescos. Todo ello, en un contexto marcado por la fuerte contribución de la agricultura al deterioro medioambiental y el cambio climático, que puede ser mitigado a través de intervenciones integrales (territoriales) en todos los eslabones de la cadena que va desde la producción al consumo.

### **III. Análisis de lo rural desde lo territorial**

#### **A. Territorios funcionales: una propuesta operativa para la delimitación de territorios**

Comprender la complejidad de los territorios y promover adecuadamente procesos de desarrollo en ellos representa un desafío metodológico. Una propuesta que RIMISP ha venido desarrollando y aplicando en la región, con el fin de recoger la idea relacional e interactiva de territorio, es la de territorios funcionales. El concepto de territorios funcionales hace referencia a espacios que contienen una alta frecuencia de interacciones económicas y sociales entre sus habitantes, sus organizaciones y sus empresas.

La funcionalidad del territorio puede constituirse a través de varios mecanismos, incluyendo mercados laborales, mercados de bienes o servicios, redes sociales, identidad étnica o cultural y también organización político-administrativa del Estado que crea espacios de servicios públicos. Es decir, un conjunto de localidades pueden ser parte de un mismo territorio funcional si las personas viven ahí y se desplazan principalmente entre ellas para trabajar, para acceder a servicios públicos y privados, para comprar y vender, o para interactuar con las personas y organizaciones que forman parte de su red social. Estas interacciones requieren de infraestructura y servicios que permitan el movimiento y la comunicación entre personas y organizaciones y el intercambio de bienes y servicios.

Este concepto es equivalente al de regiones funcionales que es empleado en los países de la OCDE y que se basa en el trabajo original de Tolbert y Killian (1987), quienes identificaron áreas que contuvieran un mercado laboral común, es decir, el espacio específico en que se realizan, con mayor frecuencia, las interacciones entre empleadores y la población económicamente activa. Dichas interacciones son el resultado de factores tales como las decisiones de las personas sobre su lugar de vivienda; las capacidades, aptitudes y preferencias de los individuos en el mercado de trabajo; los sistemas de género, la etnia a la que se pertenece y otras instituciones formales e informales que afectan las decisiones de emplearse o de emplear; las decisiones de las empresas y

organizaciones empleadoras sobre dónde invertir y dónde establecerse; los costos de transporte, que a su vez dependen de las decisiones de inversión pública en caminos y servicios de transporte, así como de la geografía del lugar.

Formalmente, un territorio funcional es un conjunto geográficamente continuo de comunas (o el equivalente a la unidad administrativa que corresponda en cada país, municipios, parroquias y otros), dentro del que un porcentaje importante de los habitantes se desplaza regularmente para trabajar<sup>5</sup>. En el límite, un territorio funcional así definido puede ser igual al de una comuna, como en el caso de aquellos territorios aislados geográficamente con muy bajos niveles de traslados laborales cotidianos a otras comunas y desde otras comunas. Alternativamente, un área laboral común puede estar formada por un conjunto relativamente grande de comunas o municipios, como las zonas metropolitanas caracterizadas por una diferenciación de los lugares en los que las personas viven de los lugares en los que las personas trabajan.

Esta información de desplazamientos laborales está crecientemente contenida en los censos de población y vivienda de muchos países y es la que se utiliza en general para identificar los territorios funcionales definidos como áreas laborales comunes. Un reciente trabajo de Berdegué y otros (2019), para los casos de Chile, Colombia y México, agrega a esta información de flujos laborales información proveniente de imágenes de luces nocturnas generadas por satélites. Las imágenes satelitales muestran las manchas de luces generadas por la actividad humana, lo que permite identificar los principales centros poblados de cada país y los lugares de actividades productivas que se realizan también de noche (típicamente actividades mineras) o que generan fuente de luz como característica propia de la actividad (explotación petrolera).

Para el caso de los centros urbanos, las luces satelitales generan zonas de luces que reflejan las manchas urbanas de un municipio, en las que pueden reconocerse rápidamente las ciudades principales y secundarias. Esta información también identifica los casos de aglomeraciones urbanas, que pueden comprender solo uno o varios municipios, como en el caso de las áreas metropolitanas del Gran Santiago, Bogotá o Ciudad de México. Para estos casos, se generan artificialmente nuevas unidades geográficas que se pueden denominar "súper municipalidades".

Tomando en cuenta tanto a los municipios o comunas con un solo centro urbano de importancia, como a las agregaciones de municipalidades o comunas, definidas con base en las manchas de luces, se redefinen los flujos laborales de la información censal. Los detalles técnicos de la creación de territorios funcionales figuran en el trabajo de Berdegué y otros (2019), realizado a través de la construcción de una matriz con los flujos cotidianos laborales en ambos sentidos (municipios de origen y municipios de destino), que se considera como proporción del total de trabajadoras y trabajadores existentes en ambos municipios. Una vez que se cuenta con esa matriz de conmutación laboral, se hace un análisis jerárquico de conglomerados (análisis de clúster), agrupando en cada país analizado municipios contiguos que tuvieran al menos un 5% de flujo de conmutación entre sí.

---

<sup>5</sup> La definición operativa de un territorio funcional es la de un área laboral común, identificada con el *commuting*. Existe la hipótesis de que, dada la interacción laboral, es posible que también las personas realicen otras actividades en la unidad territorial en la que trabajan, como actividades culturales, sociales, comerciales, entre otros, no obstante, por una cuestión de disponibilidad de datos, metodológicamente sólo se usan los patrones de *commuting* y la luminosidad de las áreas.



Una vez identificados y delimitados todos los territorios funcionales de un país, se procede a clasificarlos de acuerdo con la presencia y tamaño de centros urbanos en cada territorio, categorizando los territorios según un mismo criterio (tamaño de población del núcleo urbano y su relación con los servicios que contiene), pero con diferentes niveles de corte de acuerdo con la realidad de cada país (Berdegué y otros, 2019). Para identificar distintos espacios en el continuo rural-urbano se tomó en cuenta también la proporción de población empleada en los sectores agrícola y de manufacturas de agroprocesamiento. Se definieron las siguientes categorías, tomando en cuenta la información de la población en la localidad más grande de cada territorio funcional (véase el cuadro 2): territorios metropolitanos, territorios urbanos, territorios rurales-urbanos grandes (R-UIII), medianos (R-UII) y pequeños (R-UI) y por último territorios rurales.

**Cuadro 2**  
**Chile, México y Colombia: tipos de territorios funcionales**  
(Número de habitantes)

Categorías	Chile	México	Colombia
Metropolitano	> 5 millones	> 1 millones	> 600 000
Urbanos	De 300 000 a 5 millones	380 000 - 1 millón	De 400 000 a 600 000
Rural-urbanos III	De 100 000 a 300 000	115 000 – 380 000	De 120 000 a 400 000
Rural-urbanos II	De 50 000 a 100 000	60 000 – 115 000	De 60 000 a 120 000
Rural-urbanos I	De 18 000 a 50 000	15 000 – 60 000	De 15 1000 a 60 000
Rurales	Menos de 18 000	Menos de 15 000	Menos de 15 000

Fuente: Elaboración propia, sobre la base de C. Cazzuffi, L. Ferguson e I. Soloaga, "Crecimiento e inclusión en los territorios rurales-urbanos de Chile, Colombia y México", *Documento de trabajo*, RIMISP, 2019, en prensa.

En el anexo se muestran más características de los territorios para los tres países. Esta metodología, utilizada en estudios territoriales en varios países de la región, representa una propuesta —entre otras opciones posibles— que tiene la ventaja de permitir aprehender la idea de territorio como un espacio relacional y de lo rural con interacciones con lo urbano, dos elementos centrales en el análisis de la ruralidad.

## B. Aplicación a los casos de México y Guatemala

El estudio reciente de Berdegué y otros (2019) ilustra sobre la metodología para determinar estas áreas laborales comunes para el caso de Chile, Colombia y México, en tanto que en Soloaga (2019) y en Romero y otros (2018), se encuentra un detalle para los casos de México y Guatemala, respectivamente<sup>6</sup>. El punto central de estos trabajos es mostrar que existe un gradiente entre los ambientes que podrían denominarse como "rurales-profundo" y los ambientes urbanos. Este gradiente queda evidenciado en múltiples indicadores, tales como la distancia de la población a ciudades con un determinado nivel de servicios, sus sectores de ocupación y el ingreso per cápita. Esta caracterización supera enormemente a aquella que dicotomiza a las poblaciones como rurales y urbanas, y permite comprender mejor la complejidad espacial de los países y coadyuvar a un mejor diseño de política pública.

<sup>6</sup> En este apartado se siguen de cerca los trabajos de Soloaga (2019) y de Romero y otros (2018).

## 1. El análisis territorial de la ruralidad en México

En México existen casi 2.500 municipios, muchos de ellos con muy bajos niveles de población y de contactos con otros municipios. Una vez que se delimitan los territorios funcionales (TF) como un conjunto de municipios con centros urbanos y áreas laborales comunes, resulta útil identificarlos tomando en cuenta tres características: a) el tamaño del centro urbano que resulta de referencia para los habitantes de los municipios que componen el TF; b) la conectividad con otros municipios, y c) la importancia de las actividades agrícolas y de procesamiento de productos agrícolas dentro del empleo de la población.

En el cuadro 3 se muestra la agrupación resultante de los 2.442 municipios en 1.532 TF siguiendo estos tres criterios. Se puede observar que más de la mitad de los municipios de México pertenece a la categoría de rural-aislado y que en ellos habita el 14% de la población mexicana. Por su parte, los 281 TF considerados rurales-urbanos comprenden a 665 municipios y a casi el 30% de la población, mientras que el 57% restante vive en 401 municipios agrupados en territorios considerados como urbanos, con cabeceras entre 380.000 y un millón, y metropolitanos, con cabeceras de más de un millón de habitantes.

**Cuadro 3**  
Estadísticas descriptivas por tipo de territorio funcional

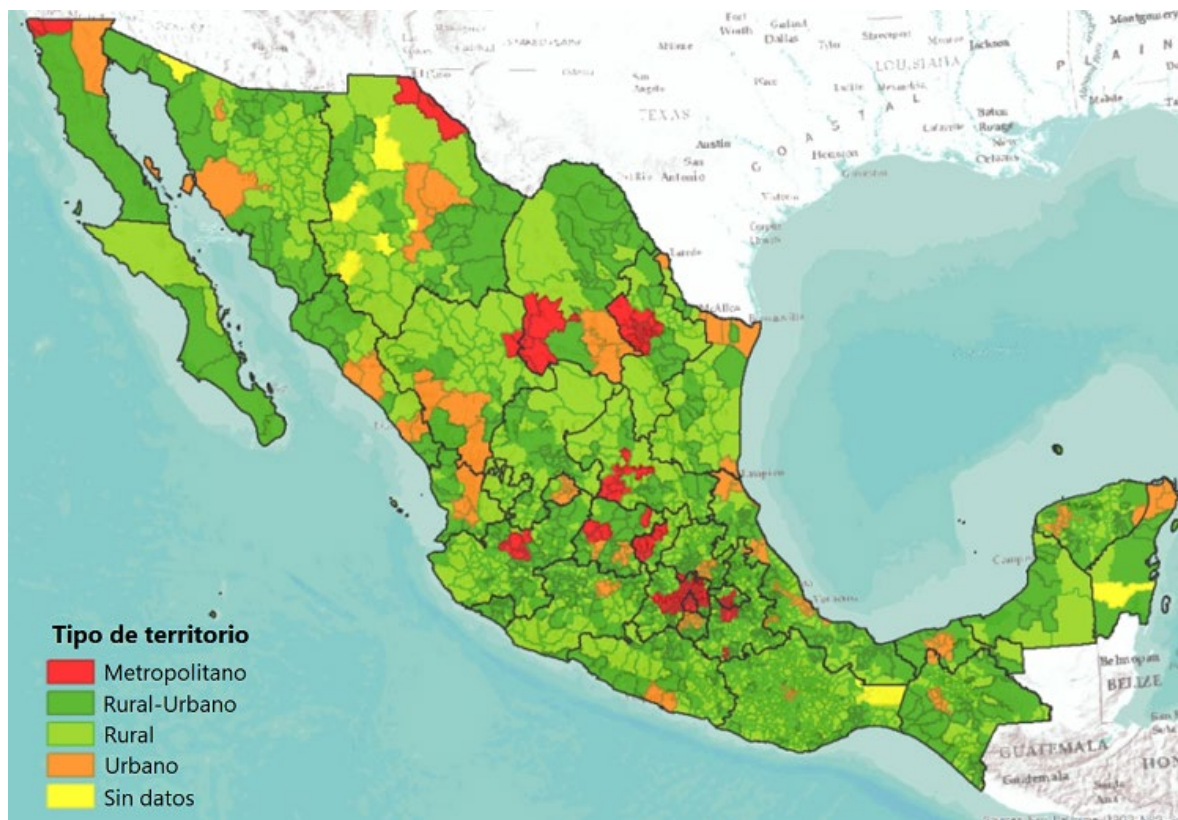
Tamaño de la población en la cabecera	Tipo de territorio	Territorios funcionales		Municipios		Población	
		N° de territorio funcional	Como porcentaje del total de territorio funcional	N° de municipios	Como porcentaje del total de municipios	Población en miles de personas	Como porcentaje del total de población
<15 000	Rural aislado	1 212	79%	1 380	56	15 689	14
Entre 15 000 y 60 000	Rural-urbano I	206	13%	416	17	14 968	13
Entre 60 000 y 115 000	Rural-urbano II	31	2%	84	3	5 014	4
Entre 115 000 y 380 000	Rural-urbano III	44	3%	165	7	12 736	11
Totales R-urbanos		281	18%	665	27	32 718	29
Entre 380 000 y 999 000	Urbano	29	2%	191	8	21 580	19
Más de un millón	Metropolitano	10	1%	210	9	42 622	38
Total urbano y metropolitano		39	3%	401	16	64 202	57
<b>Total</b>		<b>1 532</b>	<b>100%</b>	<b>2 466</b>	<b>100</b>	<b>112 609</b>	<b>100</b>

Fuente: Sobre la base de I. Soloaga, "Crecimiento e inclusión social en los territorios rurales-urbanos de México", *Documentos de trabajo, Cátedra Dinámicas Territoriales y Bienestar*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2019.

Nota: El tamaño de la cabecera del TF menor a 15.000 habitantes identifica a los territorios rurales de México. La participación de las actividades agrícolas y de procesamiento de productos agrícolas permitió identificar tres estratos dentro de los TF con cabecera superior a los 15.000 habitantes: entre 15 y 60.000, entre 60 y 115.000 y entre 115 y 380.000.

La distribución geográfica de los territorios puede apreciarse en el mapa 1. Mientras que los TF urbanos y metropolitanos se encuentran sobre todo en la zona central y norte del país, tanto los TF rurales como los rurales-urbanos prácticamente se encuentran a lo largo de todo el país. Asimismo, en el gráfico 1 se muestran indicadores que ilustran los desiguales niveles de pobreza, de acceso a salud y de posibilidades educativas en los TF de acuerdo con el tamaño poblacional de la cabecera.

**Mapa 1**  
**México: territorios funcionales rurales-urbanos**

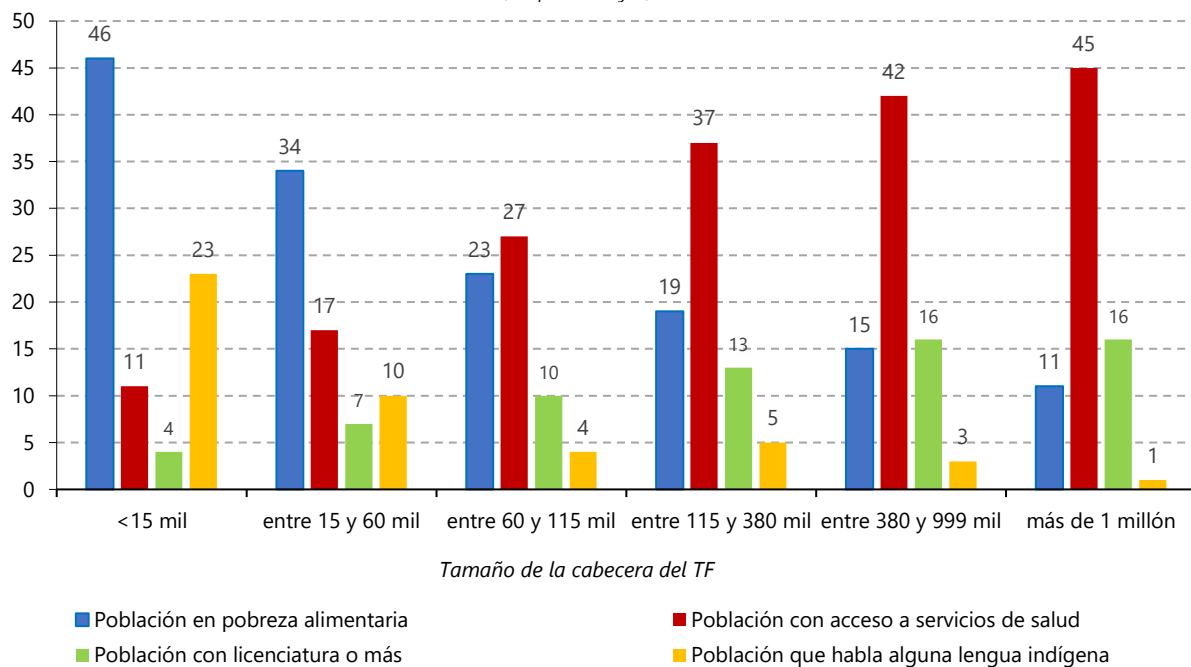


Fuente: Sobre la base de I. Soloaga, "Crecimiento e inclusión social en los territorios rurales-urbanos de México", *Documentos de trabajo, Cátedra Dinámicas Territoriales y Bienestar*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2019.

Nota: La caracterización de los territorios se realizó siguiendo la información presentada en el cuadro 2. Los territorios están caracterizados por el tamaño poblacional de la zona urbana cabecera. Los rurales tienen cabeceras de menos de 15.000 habitantes, los urbano-rurales de entre 15.000 y 380.000, los urbanos de hasta un millón y los metropolitanos de más de un millón.

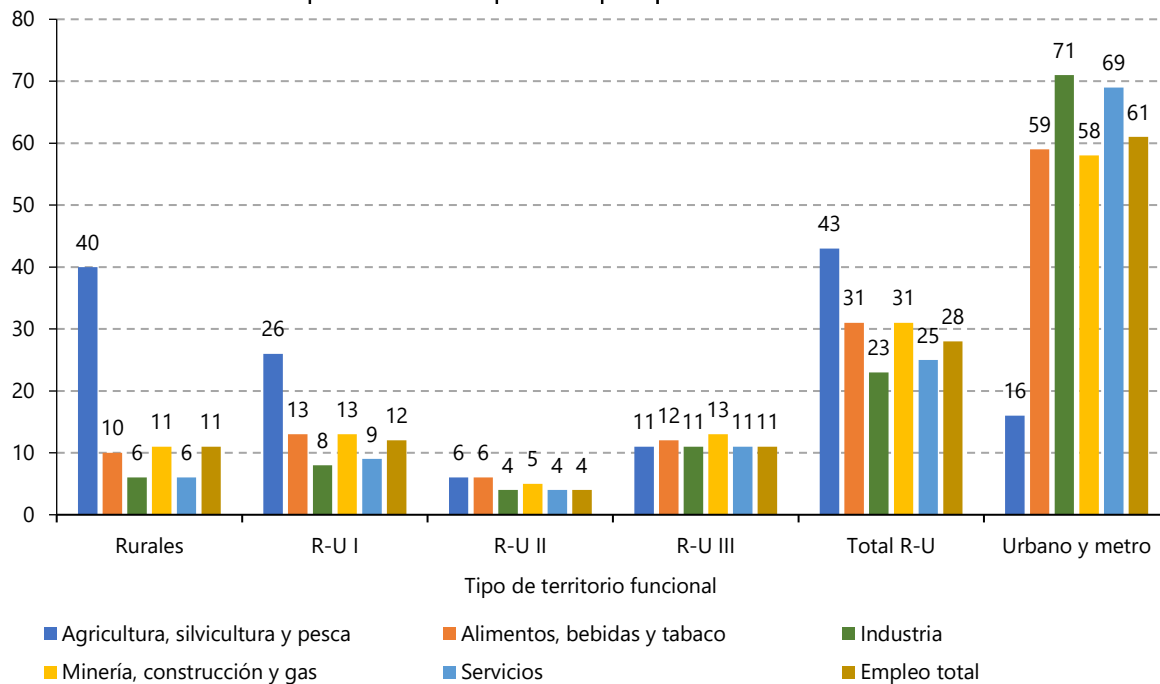
En el gráfico 2 se muestra el porcentaje de la mano de obra empleada en cada tipo de territorio con relación al empleo total. Hacia 2010 los territorios clasificados como rurales-urbanos absorbían el 28% del empleo total, el 43% del empleo agrícola, el 31% del empleo en las industrias procesadoras de alimentos, el 25% del empleo total en servicios y el 28% del empleo industrial. Por su parte, los territorios clasificados como rurales absorbían al 10% del empleo total y al 40% del empleo agrícola.

**Gráfico 1**  
Indicadores de pobreza, acceso a salud y educación en territorios funcionales, 2010  
(En porcentajes)



Fuente: Sobre la base de I. Soloaga, "Crecimiento e inclusión social en los territorios rurales-urbanos de México", *Documentos de trabajo, Cátedra Dinámicas Territoriales y Bienestar*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2019.

**Gráfico 2**  
Participaciones en el empleo total por tipo de territorio funcional



Fuente: Sobre la base de I. Soloaga, "Crecimiento e inclusión social en los territorios rurales-urbanos de México", *Documentos de trabajo, Cátedra Dinámicas Territoriales y Bienestar*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2019.

Nota: La suma de los parciales puede no dar 100, debido al redondeo de decimales.

Un indicador de aislamiento relativo de los TF puede construirse identificando, por ejemplo, el porcentaje de la población de cada tipo de TF que está a 60 minutos o 90 minutos de viaje de una localidad de al menos 100.000 habitantes, bajo el supuesto de que allí puede encontrarse una oferta de servicios de cierta complejidad (teoría del lugar central, Partridge y otros, 2008) y una relativa lejanía a ellos podría considerarse como un indicador de vulnerabilidad. Esto se muestra en el cuadro 2, donde puede observarse un claro gradiente según la clasificación de TF adoptada para este trabajo. Mientras que solo el 26% de la población en territorios rurales se encuentra a menos de 90 minutos de viaje de una localidad de 100.000 o más habitantes, este porcentaje sube a 83% para localidades del tipo RU-III (cabeceras entre 115.000 y 380.000 habitantes). En el cuadro 4 se muestran los gradientes existentes en los niveles de ingreso per cápita y la densidad poblacional de los TF.

**Cuadro 4**  
**Aislamiento, PIB per cápita y densidad poblacional por tipo de territorio funcional**

Aislamiento: porcentaje de población cerca de localidades de 100 000 habitantes o más			PIB pc 2010	Densidad población (por km <sup>2</sup> )
TF tipo	Porcentajes a 60 minutos	Porcentajes a 90 minutos		
Rural	13	26	1 159	55
R-UI	18	39	1 573	94
R-UII	34	50	1 991	110
R-UIII	77	83	2 374	136
Urbano	93	95	2 584	262
Metropolitano	97	99	3 011	620
Total	69	76	2 638	71

Fuente: Sobre la base de I. Soloaga, "Crecimiento e inclusión social en los territorios rurales-urbanos de México", *Documentos de trabajo, Cátedra Dinámicas Territoriales y Bienestar*, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana, 2019.

Nota: Los datos son para 2010. La segunda y tercera columna indican el porcentaje de población que vive a menos de 60 y 90 minutos de viaje de una localidad de al menos 100.000 habitantes, respectivamente.

## 2. El análisis territorial de la ruralidad en Guatemala

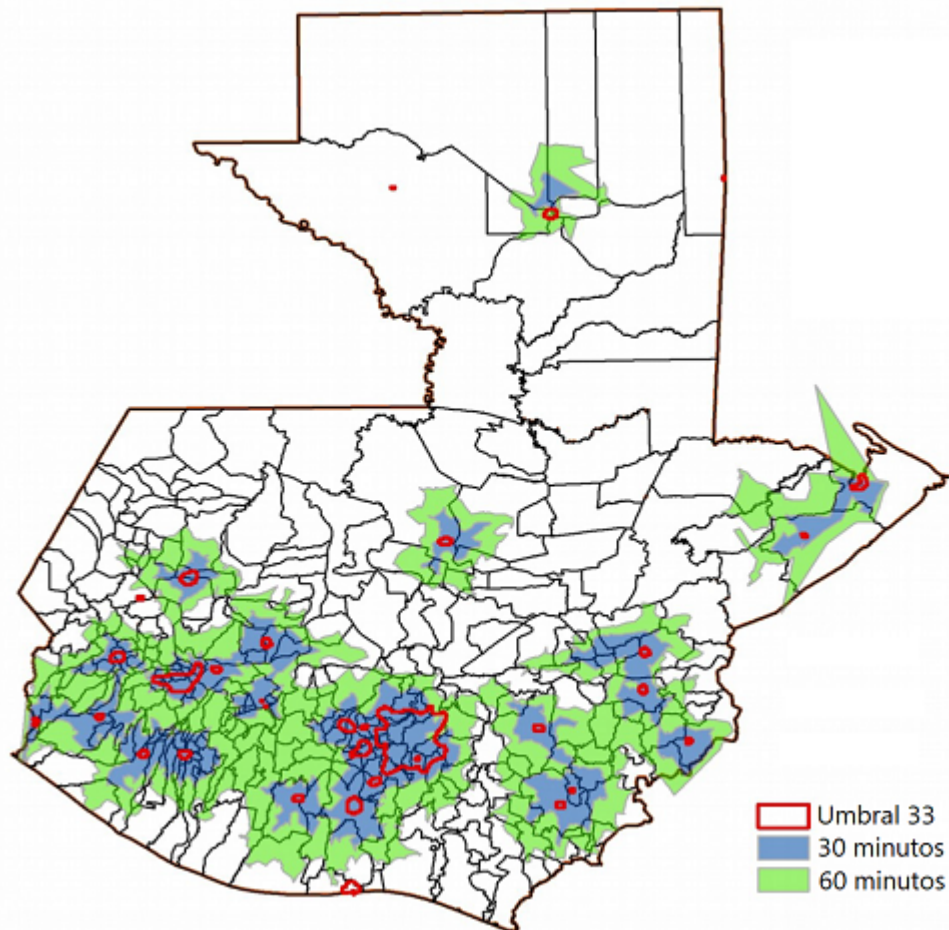
Al igual que en el caso de México, en Guatemala se llevó a cabo un análisis para determinar los distintos niveles de ruralidades presentes (Romero y otros, 2018). El estudio muestra, para el caso de Guatemala, que la construcción y distribución espacial de lo urbano y lo rural está determinada igualmente no solo por la geografía sino también por la actividad económica que surge por el crecimiento y concentración de la población. En particular, conforme aumenta la distancia del núcleo o centro urbano, la densidad de la población y de viviendas se va diluyendo en el espacio rural, donde predominan las actividades económicas agrícolas. Es decir, que entre la distribución espacial netamente urbana y rural hay un espacio de semiruralidad o semiurbanización que tiene un peso importante en la estructura económica y social y que constituye un eslabón que relaciona funcionalmente al área urbana y rural.

Utilizando la información disponible para el país, se procedió a definir el grado de ruralidad a partir de la importancia relativa de las distintas actividades económicas presentes en cada municipio. Se consideraron las actividades agrícolas, la población económicamente activa (PEA) por sectores económicos, distintos tipos de empleo y calificación (profesionales, técnicos a nivel medio), el territorio (km<sup>2</sup>), población (tamaño y densidad), servicios que identifican ruralidad-urbanidad

como el acceso al agua potable, la agricultura anual, la ganadería y las agencias bancarias. Mediante el método de componentes principales, se construyó un índice que es un vector de probabilidades, donde 0 es la probabilidad de que un municipio sea rural y 1 la probabilidad de que sea urbano. Considerando una desviación estándar (ds), la tipología establecida fue: municipios rurales de 0 a 1 ds, rural-urbano de 1 a 2 ds, urbano-rural de 2 a 3 ds, urbano mayor a 3 ds.

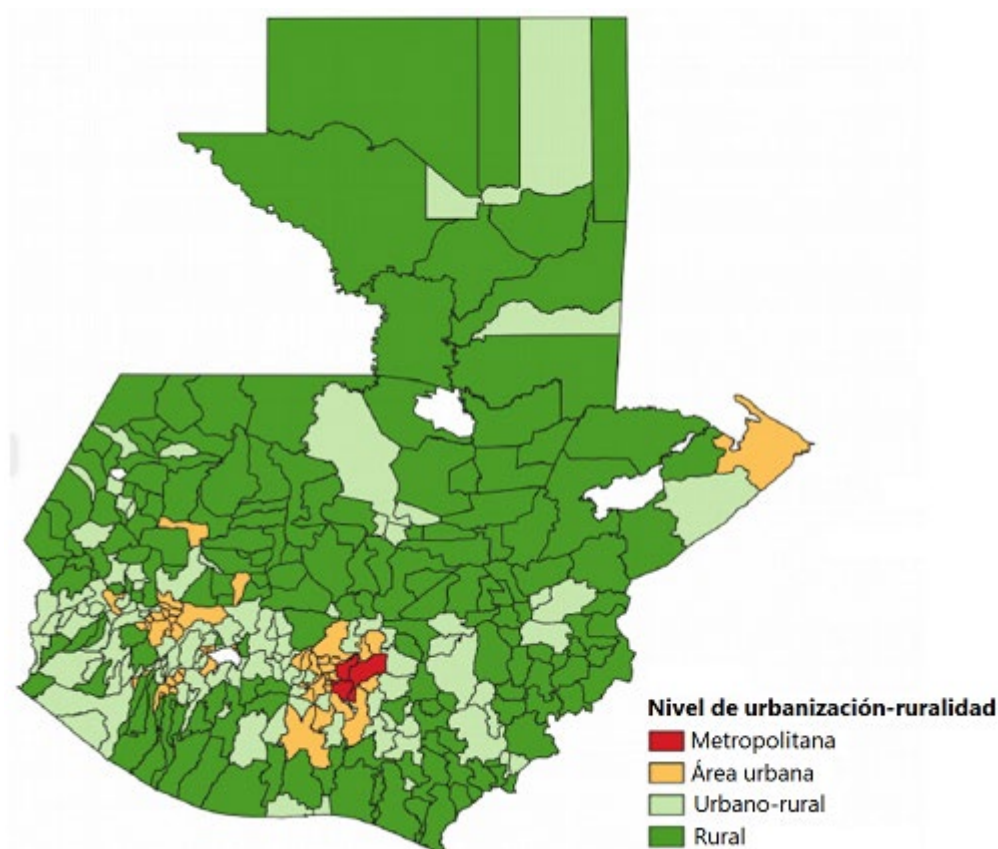
La segunda ruta fue delimitar espacialmente los territorios según el grado de intensidad de la luz nocturna registrada por satélite; se seleccionaron las áreas del país con un umbral igual o mayor a 33 de intensidad de luz. A esto se superpuso una segunda capa de áreas o territorios conectados por medio de la red vial y con un tiempo promedio de transporte de 30 minutos. En el mapa 2 se muestra el contorno en color rojo que representa la intensidad de luz de 33 (donde 0 es ausencia de luz y 63 la máxima intensidad). La segunda capa en color celeste indica el área de servicio en un radio de 30 minutos, entre dos puntos seleccionados. En el mapa 3 se identifican los municipios según su grado de ruralidad-urbanización (Romero y otros, 2018).

Mapa 2  
Guatemala: umbral de intensidad de luz y áreas de servicios, 2013



Fuente: Sobre la base de W. Romero y otros, "Territorios funcionales rural-urbanos en Guatemala", Documento de trabajo, RIMISP, 2018.

Mapa 3  
Guatemala: nivel de urbanización-ruralidad, 2013



Fuente: Sobre la base de W. Romero y otros, "Territorios funcionales rural-urbanos en Guatemala", *Documento de trabajo*, RIMISP, 2018.

Al relacionar los territorios identificados como funcionales, es decir, aquellos que reflejan áreas que incluyen más de un municipio, 23 de 29 (79%) son territorios fuertemente semirurales o semiurbanos, tres son rurales, dos urbanos y uno corresponde al departamento de Guatemala donde está el área metropolitana y algunos municipios urbanos. La zona del país donde no se identificaron territorios funcionales, es casi en su totalidad, rural con la presencia de algunos municipios semi rurales. Esta parte rural representa dos tercios del territorio y un tercio de la población. Los territorios funcionales cuentan con el 43% y 44% de población y territorio respectivamente<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> El artículo de Romero y otros (2018) presenta una estadística descriptiva de variables sociodemográficas para los distintos tipos de territorios.

### **C. Análisis de desarrollo inclusivo, trampas de pobreza y factores asociados**

Estudios realizados para Chile, Colombia y México utilizan las demarcaciones de los TF para analizar en qué medida estos han experimentado dinámicas de crecimiento e inclusión (aumento del ingreso per cápita al mismo tiempo que una reducción de la pobreza y la desigualdad) y, para el caso de Chile, México y el Perú, en qué medida existen trampas de pobreza y desigualdad, determinadas por un atraso relativo de algunos TF a lo largo de una o más décadas.

Berdegú y otros (2015) exploran los efectos que la tasa de urbanización creciente en las áreas rurales de Chile, Colombia y México tienen sobre el desarrollo inclusivo. En particular, estudian si la presencia de ciudades de tamaño intermedio y aun de las pequeñas en los territorios rurales-urbanos mejoran el crecimiento económico junto con la reducción de la pobreza y la desigualdad. El enfoque econométrico de este trabajo permite abordar el problema recursivamente. Primero se determina si el tamaño de la ciudad que sirve de referencia a un determinado TF afecta a las tres variables de interés (crecimiento, pobreza y desigualdad).

En un segundo paso, se investiga cuáles son los canales que conducen esta influencia. Se encontró una disminución en los niveles de pobreza en localidades cercanas a centros urbanos de distintos tamaños, empezando con ciudades de más de 22.500 habitantes (caso de México), y de más de 40.000 o 50.000 para el caso de Chile y Colombia, respectivamente. Esto permite concluir a estos autores que los territorios rurales que se encuentran relacionados y cercanos a ciudades de distintos tamaños (empezando por las ciudades intermedias) presentan dinámicas de crecimiento y reducción de la pobreza superiores a aquellos territorios considerados como rurales profundos. En cuanto a los canales de transmisión de esta influencia, se encontró que el "efecto-ciudad" es una combinación de la influencia de diferentes canales, algunos que favorecen claramente la reducción de la pobreza (presencia de servicios especializados, diversidad de trabajos posibles, disminución de la brecha entre la inversión que va a áreas urbanas y la que va a áreas rurales y aumento en la cobertura de servicios eléctricos), en tanto que otros tienen impactos menos directos (aumento en la competencia política y una menor brecha de género en los empleos).

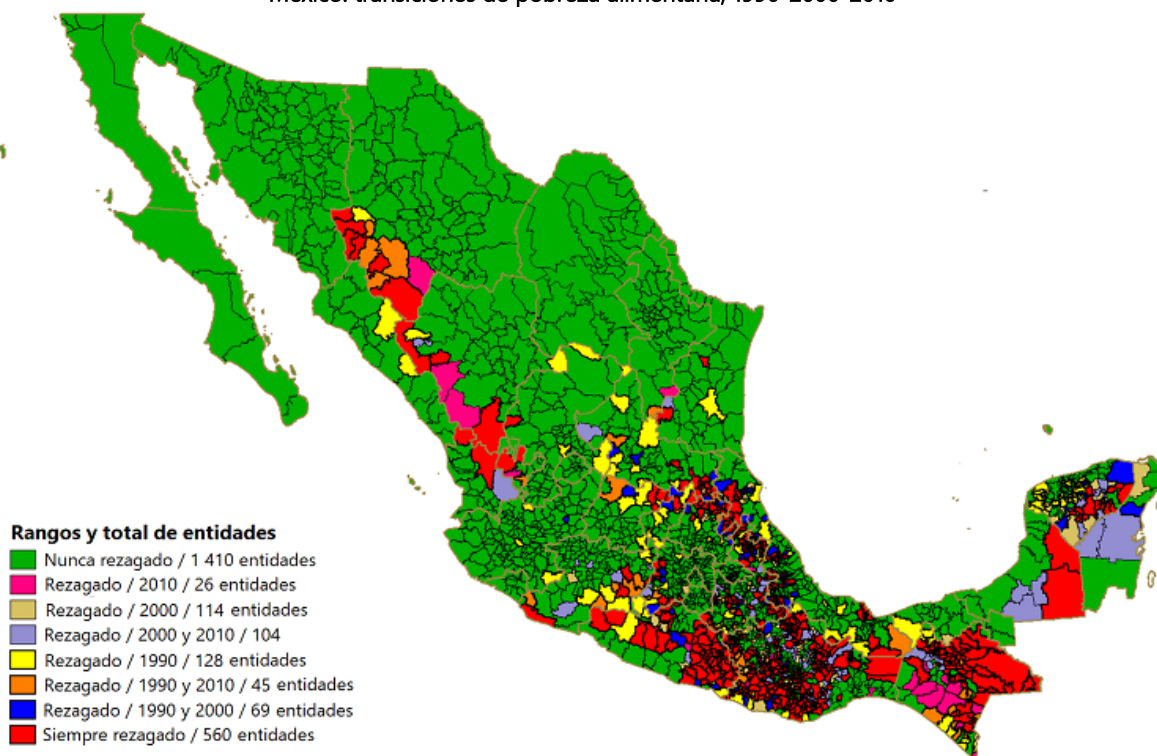
En cuanto a las trampas de pobreza, desigualdad y baja movilidad social, el estudio de Bebbington y otros (2016) muestra que, tanto en Chile como en México y Perú, existe una superposición geográfica notable entre aquellos territorios entrampados en bajos niveles relativos de bienestar por dos décadas y los TF que tienen una mayor ruralidad. Asimismo, estos territorios suelen ser los de mayor dependencia de producción agrícola sin acceso a riego y con gran presencia de habitantes de lenguas indígenas. Se ilustra aquí el caso de México (véase el mapa 4).

El trabajo encuentra, además que, si bien en los tres países existe convergencia económica, fenómeno por el cual los territorios más rezagados muestran tasas de crecimiento del ingreso mayores que los menos rezagados, sin políticas territoriales adecuadas esa convergencia tardará muchas décadas. En los tres países existe un proceso de segregación en el que se estarían generando clubes de territorios pobres (donde los individuos convergen a niveles relativamente bajos de ingresos) y clubes de territorios ricos (donde los individuos convergen a niveles relativamente altos de ingresos). Para el caso de México, existe un claro gradiente que sigue el tamaño de la población de referencia de los TF; los valores de convergencia se incrementan a medida que aumenta el tamaño del centro urbano que sirve de referencia del TF.



Por último, de acuerdo con Bebbington y otros (2016), entre el 30% y el 50% de las desigualdades en el acceso a oportunidades de bienestar que tiene la población está siendo determinado por el territorio en que viven las personas. Esto surge de un análisis del tipo "Igualdad de oportunidades" (Roemer, 1998; Paez de Barro y otros, 2006) en el que para jóvenes menores de 18 años en los tres países considerados (Chile, México y el Perú) se desagrega el efecto que tienen las circunstancias familiares (escolaridad del padre-madre, ocupación, hablante de lengua indígena, sexo y edad) sobre indicadores de bienestar (escolaridad para la edad, estar fuera de la pobreza, acceso a vivienda de calidad y acceso a servicios, entre otros), en comparación con las circunstancias geográficas (en qué tipo de territorio viven estos jóvenes). En los tres países se encontró un gradiente para la influencia del territorio y que la influencia negativa es mayor cuanto más rural es el territorio.

**Mapa 4**  
México: transiciones de pobreza alimentaria, 1990-2000-2010



Fuente: Sobre la base de Bebbington y otros, *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú*, México, CEEY-IBERO-RIMISP, 2016.

Nota: El 27% de los municipios se encuentra en situación de estar siempre rezagado (en 1990, 2000 y 2010), lo que representa al 9% de la población total.

Como resumen de esta sección, puede decirse que el análisis de los territorios funcionales en Chile, Colombia, México y el Perú sugiere que los indicadores de bienestar de la población son peores para la población que vive en los espacios rurales más alejados, en tanto que van mejorando gradualmente cuando se consideran poblaciones de ambientes rurales que están relacionados con zonas urbanas. Se destaca el hecho de que existen, en general, mejores niveles de bienestar cuando mayores son las zonas urbanas de referencia.

## D. Un apunte sobre implicaciones políticas del análisis territorial

El enfoque territorial ha estado, al menos en el discurso, en varios intentos de política pública para el desarrollo de áreas relativamente rezagadas en América Latina. En el cuadro 5 se muestran la forma y las herramientas principales de focalización utilizadas en los principales programas de escala nacional intentados en México y que, como regla principal, descansaron en la coordinación interinstitucional<sup>8</sup>.

**Cuadro 5**  
**Formas y herramientas de focalización de las estrategias de coordinación**

Estrategia	Forma de focalización	Herramientas principales de focalización
COPLAMAR (1977-1983)	Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Información de dependencias</li> <li>• Estudios de marginación y pobreza</li> </ul>
Progres-Oportunidades-Prospera (1997-2018)	Territorial/individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sistema de georreferenciación</li> <li>• cuestionarios • Sistema de puntajes</li> </ul>
Estrategia de microrregiones (2001-2006)	Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Asambleas comunitarias</li> <li>• Centros estratégicos comunitarios</li> </ul>
Estrategia 100X100 (2007-2012)	Territorial	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Utilización del IDH por municipio • CUIS</li> </ul>
Cruzada Nacional contra el Hambre (2013-2018)	Territorial/individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SIFODE • CUIS • Comités comunitarios</li> </ul>
Estrategia de Inclusión Social (2016-2018)	Territorial/individual	<ul style="list-style-type: none"> <li>• SISI</li> </ul>

Fuente: Sobre la base de Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL), *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*, Ciudad de México, 2018.

Nota: CUIS denota el Cuestionario Único de Información Socioeconómica; SIFODE denota al Sistema de Focalización de Desarrollo; SISI denota al Sistema de Información Social Integral.

El diseño de una coordinación interinstitucional resulta necesario, ya que la política territorial fue entendida, en general, como la concentración en un lugar geográfico determinado de una sumatoria de políticas públicas llevadas a cabo por distintas reparticiones. Como ejemplo puede analizarse el caso de la Cruzada Nacional Contra el Hambre (CNCH), que plantea combatir el hambre en el país mediante una estrategia de inclusión y bienestar social a partir de un proceso participativo de amplio alcance cuyo propósito es conjuntar esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno, la sociedad civil organizada, la iniciativa privada, instituciones educativas y los ciudadanos en general, a fin de contribuir a que ninguna persona del país sufra hambre<sup>9</sup>.

El modelo de atención de la CNCH se basa en la concurrencia territorial a nivel municipal de las acciones de 70 programas, complementadas con acciones de los gobiernos estatales y municipales. Inicialmente, la operación arrancó en 400 municipios y en 2015 alcanzó 1.012 municipios en todo el país. El andamiaje institucional estableció tres organismos: la Comisión Intersecretarial para la Instrumentación de la CNCH y su Secretaría Técnica, cuyos objetivos son coordinar, articular y complementar las acciones, programas y recursos necesarios para el cumplimiento de los objetivos.

<sup>8</sup> El informe de CONEVAL (2018) realiza un análisis crítico sobre la debilidad de prácticamente todos los sistemas de coordinación interinstitucional en los que descansaron estos programas públicos, con la excepción de Progres-Oportunidades.

<sup>9</sup> Véase el portal del Gobierno de México [en línea] <https://www.gob.mx/sinhambre>.

Este espacio de concertación se integra por 16 secretarías federales y tres instituciones afines, además de que establece sus propias normas de organización y funcionamiento interno. Este esquema también se reproduce a nivel estatal con enlaces de las dependencias federales en las entidades y funcionarios estatales y, en menor medida, municipales. El Consejo Nacional, presidido por la Secretaría de Desarrollo Social, agrupa a representantes de los sectores público, privado y social, instituciones académicas y organismos e instituciones internacionales y, finalmente, los Comités Comunitarios integrados por beneficiarios de programas sociales.

Las evaluaciones de la CNCH destacan que, al tener como base la operación de la cruzada, reglas y lineamientos de operación de programas que ya estaban en funcionamiento, los promotores de la cruzada subestimaron tanto los tiempos necesarios para crear estructuras y esquemas funcionales de coordinación, como los obstáculos técnicos y políticos concomitantes a este esfuerzo. Los esfuerzos de la cruzada se han concentrado con relativo éxito en la reducción de carencias sociales y no directamente en los objetivos de seguridad alimentaria planteados desde su lanzamiento, ni en estrategias económicas más amplias capaces de reducir de manera sostenida la pobreza por ingresos. Las evaluaciones muestran también que fue prácticamente imposible consolidar una coordinación interinstitucional que le diera sentido al esfuerzo de política pública.

## **IV. Exclusión social en territorios rurales: intersección de desigualdades en individuos**

Las tendencias más recientes en el análisis de las dinámicas territoriales alertan respecto de la situación de grupos sociales que no participan ni se benefician de los resultados del desarrollo territorial aun en el contexto de dinámicas “exitosas”. Tal es el caso de mujeres, jóvenes e indígenas, que, a la vez intersecados, profundizan en su situación de vulnerabilidad. Un resultado de esta investigación en dinámicas territoriales es que vivir en un lugar que ofrece oportunidades generales de inclusión social no es suficiente para todos. Un buen número de los territorios estudiados tenían vínculos de mercado y experimentaron un crecimiento económico, pero ese crecimiento no benefició a la mayoría de la población y ciertos grupos sociales enfrentaron formas particulares de exclusión económica (Cortínez, 2016; RIMISP, 2016).

Se requiere un mejor y más profundo entendimiento de cómo los contextos territoriales influyen en las oportunidades, decisiones y resultados de los individuos, y cómo estas decisiones y resultados contribuyen, a su vez, a moldear las áreas rurales. A su vez, este conocimiento más profundo es necesario para informar el diseño y la implementación de políticas públicas que consideren no solo las características individuales y familiares de su población objetivo, sino también las características físicas, económicas, sociales, culturales e institucionales de su entorno. Ante esta constatación, la propuesta es analizar conjuntamente los factores que facilitan y obstaculizan el despliegue de las oportunidades a nivel individual en su interacción con las dinámicas territoriales que también pueden constituirse en facilitadores u obstaculizadoras.

## A. Género y territorio: situación de las mujeres y su relación con los territorios

Las mujeres rurales desempeñan un papel importante en la preservación de la biodiversidad a través de la conservación de las semillas, en la recuperación de prácticas agroecológicas y garantizan la soberanía y seguridad alimentaria desde la producción de alimentos saludables (Declaración de Brasilia, 2014)<sup>10</sup>. No obstante, las mujeres rurales continúan viviendo en una situación de desigualdad social que se expresa fuertemente en las dimensiones económica y política. En cuanto a la primera, tienen menos derecho de tenencia (acceso, uso y transferencia) y de herencia a la tierra. Los censos agrícolas indican que en América Latina y el Caribe las mujeres a cargo de una explotación agrícola no superan el 33% y están a cargo de explotaciones más pequeñas que los hombres (Deere, 2013; FAO, 2015 y OXFAM, 2015).

Además, el porcentaje de mujeres rurales sin ingresos propios alcanza el 41,4%, más de 10 puntos porcentuales por arriba de las mujeres en áreas urbanas (CEPAL, 2014). Adicionalmente, en las áreas rurales las mujeres indígenas se encuentran en una situación de desventaja aún mayor (CEPAL, 2013) y, en su caso, la demanda por tierra tiene una connotación más amplia referida al territorio, base de su identidad y cultura. En relación con la dimensión política, las mujeres rurales ocupan una menor proporción de cargos de elección popular respecto a las urbanas (RIMISP, 2016) y participan menos que los varones en las decisiones que afectan a las unidades productivas agrícolas.

El análisis de las dinámicas territoriales desde un enfoque de género muestra que las oportunidades de las mujeres, tanto para participar activamente en el desarrollo de sus territorios como de beneficiarse de sus frutos, no se distribuyen de manera homogénea dentro de los países, pues no solo se relacionan con sus características, sus activos o dotaciones, sino con factores propios del territorio. Las mujeres rurales enfrentan brechas respecto a las mujeres urbanas en la gran mayoría de los indicadores relativos a la autonomía económica y a la toma de decisiones.

Además, las brechas entre hombres y mujeres son mayores en los territorios rurales que en los urbanos (RIMISP, 2016). Tal como se señala en el *Informe latinoamericano sobre pobreza y desigualdad*, dedicado a género y territorio, las posibilidades de asegurar la autonomía económica de las mujeres se distribuyen de manera desigual entre los distintos territorios al interior de los países, situación que no solo afecta la calidad de vida de las mujeres que habitan esos territorios rezagados, sino al conjunto de los procesos de desarrollo de los países de la región (RIMISP, 2016).

Distintos territorios configuran, de manera diferente, la participación de las mujeres en los componentes de la dinámica territorial y, mientras unas determinadas configuraciones territoriales favorecen las dinámicas de inclusión para las mujeres, otras las restringen (Cortínez, 2016). Como señalan Paulson y Equipo Lund (2011), los sistemas de género organizan a los diferentes actores y grupos sociales de modo que ellos desarrollen y ejerzan distintos conocimientos, labores, prácticas, activos, responsabilidades, habilidades, redes y formas organizacionales en el territorio, determinando *a priori* las esferas de acción de hombres y mujeres.

Si bien en un gran número de territorios de la región se observa arraigados estereotipos de género en detrimento del trabajo femenino, su reconocimiento y su valor en otros, en los que están

---

<sup>10</sup> Véase [en línea] [http://www.fao.org/fileadmin/user\\_upload/rlc/docs/Declaracion\\_de\\_Brasilia\\_AIAF\\_2014\\_final.pdf](http://www.fao.org/fileadmin/user_upload/rlc/docs/Declaracion_de_Brasilia_AIAF_2014_final.pdf).

en marcha procesos de reconversión productiva, se observan más espacios para la participación económica de las mujeres que han sido aprovechados por ellas. Algunas experiencias dan cuenta de que cuando las mujeres han tenido acceso a activos, ya sea crédito, tierra, asesorías u otros, promueven una mayor diversificación de las economías locales, movilizand o nuevas oportunidades para los territorios y sus habitantes (Cortínez, 2016).

En la región se observa que las políticas públicas no se hacen cargo de la superposición de brechas de género y territoriales: a) las políticas de desarrollo rural no consideran las exclusiones históricas que enfrentan las mujeres de estos territorios; b) las políticas de equidad de género no consideran la diversidad de mujeres que habitan el territorio nacional y las distintas barreras que enfrentan para ejercer sus derechos, y c) lo anterior hace que las estrategias desplegadas no sean efectivas para enfrentar las brechas de género de los territorios rurales (RIMISP, 2018 y 2016; Cortínez, 2016).

Por ello, el informe sobre género y territorio ya citado concluye que aquellos territorios en los que predominan mercados más dinámicos con sectores económicos de alta productividad, políticas públicas tendientes a facilitar la integración económica de las mujeres y con una mejor distribución de la capacidad de agencia entre diversos grupos sociales, contribuirán de mejor forma a incrementar o desplegar los activos propios de las mujeres y, con ello, mejorar la situación relativa de ellas en dichos territorios. Este análisis integrado de factores territoriales y características de las mujeres es el principal desafío de la acción de la institucionalidad pública, de sus políticas y programas (RIMISP, 2016). La interseccionalidad en el análisis e intervenciones destinadas a la equidad de género debe incluir la dimensión territorial, así como los proyectos de desarrollo territorial deben incluir el enfoque de género. Ambos contribuyen a una necesaria integralidad y a procesos de cambio más inclusivos.

## **B. Jóvenes rurales y territorio: agentes de cambio de lo rural**

Estudios recientes indican que el tipo de territorio donde los jóvenes viven tiene una relación significativa con sus aspiraciones de inclusión económica (Cazzuffi y otros, 2018), que las trayectorias de los jóvenes rurales son diversas y que algunas transiciones clave (acceso a educación, trabajo, parentalidad, migración) definen sus aspiraciones (Urrutia y Trivelli, 2018) y que, si bien los jóvenes son más móviles geográficamente que los adultos y los polos de expulsión de la población más joven se concentran en las áreas rurales, no todas las áreas rurales están perdiendo jóvenes, sino que lo hacen las que tienen mayores niveles de pobreza y dependencia de la agricultura, y menores niveles de capital humano (Cazzuffi y Fernández, 2018).

Por su parte, el gasto agregado en programas para la inclusión económica de la juventud rural, en general representa un bajo porcentaje del gasto total de gobierno (entre el 0,01% y el 1,16%). Una cantidad muy pequeña de los programas para la inclusión económica de la juventud rural está dirigida de manera exclusiva a dicho grupo, pues la gran mayoría de los programas identificados atiende a más segmentos de la población. Los apoyos son fuertemente sectoriales hacia actividades agropecuarias y van desde el desarrollo de capacidades hasta la capitalización de proyectos productivos. Lo anterior da cuenta, en general, de un riesgo de que no se están atendiendo adecuadamente las necesidades de la juventud rural, por cuanto no se consideran sus particularidades (Rodríguez, 2018; Leyton y Aguirre, en prensa). Los jóvenes abandonan cada vez

más la agricultura mientras luchan por encontrar empleo en otros sectores y muchos se ven obligados a emigrar como una forma de enfrentar la violencia local o la falta de oportunidades de empleo o acceso a recursos productivos.

En un contexto de bono demográfico en la región, los jóvenes rurales tienen un gran potencial para enfrentar los desafíos de la transformación rural inclusiva y sostenible: comparados con los adultos rurales tienen mayor escolaridad, mayor proximidad a la sociedad de la información y el uso de nuevas tecnologías, mayor capacidad de innovación, mayor conciencia ambiental y se mueven más fácilmente entre lo urbano y lo rural. No obstante, se observan brechas entre los jóvenes rurales y sus pares urbanos que representan restricciones para el desarrollo de los primeros: experimentan mayor abandono escolar, menor acceso a educación superior, más embarazo adolescente, menor acceso a empleos en general y, en particular, a empleos de calidad. También enfrentan brechas respecto de los adultos rurales: tienen menor participación laboral, menos acceso a la tierra, a la oferta de extensión y al crédito para emprender actividades económicas (RIMISP, 2018).

El lugar donde viven influye positiva y negativamente en las brechas y restricciones a las que se enfrentan los jóvenes rurales para desplegar su potencial. Las características del territorio ofrecen oportunidades laborales diferenciadas, espacios organizacionales y comunitarios diversos y entramados institucionales particulares, entre otros. Asimismo, las políticas públicas no se hacen cargo de estas particularidades, pues son indiferenciadas, es decir, las políticas de juventud no distinguen entre urbano-rural y las políticas de desarrollo rural no distinguen entre adultos y jóvenes, por lo que son inadecuadas para los jóvenes rurales. Actualmente, la situación de la juventud rural requiere respuestas rápidas y pertinentes, integrales e intersectoriales, a la vez que sensibles a los contextos territoriales en los que habitan.

### **C. Población indígena y territorio**

En América Latina y el Caribe, los territorios más rezagados en un conjunto de indicadores de desarrollo mantienen un perfil en el tiempo y comparten algunas características: son pequeños en población, más rurales o alejados de los centros urbanos y tienen mayor porcentaje de población indígena o afrodescendiente (RIMISP, 2012; 2014; 2016; 2018). La población indígena es un grupo que presenta notorias brechas en varias dimensiones del desarrollo respecto de los no indígenas, tanto en zonas rurales como urbanas. Un trabajo de RIMISP, próximo a ser publicado (Pinol y Leyton, en prensa: *Desarrollo y diálogo intercultural: El estudio de las dinámicas territoriales en contextos indígenas*), profundiza en la relación entre lo territorial y lo indígena y permite extraer importantes consideraciones:

- a) En primer lugar, se constatan las brechas sociales y de desarrollo humano entre indígenas y no indígenas, además de su agudización en los territorios rurales-indígenas. El Banco Mundial (2015) ha estimado que en América Latina y el Caribe la probabilidad de la población indígena de vivir en condiciones de pobreza es 2,7 veces mayor que la de la población no indígena y que la pobreza afecta al 43% de los hogares indígenas de la región, doblando a los hogares no indígenas. En Chile, para el caso de las personas pertenecientes al pueblo mapuche que habitan las provincias de Arauco, Malleco y Cautín (rurales y con alta población mapuche), la probabilidad de ser pobre si se es mapuche

respecto de no serlo, aumenta en 2,6 veces al medirla por ingresos con datos de la Encuesta CASEN (RIMISP, 2010).

- b) En segundo lugar, se observan dinámicas territoriales a la base de dichas brechas y su operación específica en el caso de la población indígena. Con relación a la estructura productiva, las actividades extractivas tienden a concentrarse en zonas rurales que incluyen territorios indígenas y han sido motivo recurrente de conflictos socio y etno-territoriales, dejando entrever diferencias considerables entre las concepciones del desarrollo que manejan los agentes del Estado y privados, por una parte, y las formas de comprender el desarrollo más propias de los pueblos indígenas, por otra.

Al extra activismo, que limita el acceso y control sobre los recursos naturales de los pueblos indígenas y genera externalidades sociales y ambientales negativas que los afectan directamente, se suman los conflictos históricos que mantienen con los Estados por las demandas de reconocimiento de sus derechos territoriales y, en términos más generales, de su autodeterminación. Estos son aspectos no resueltos, que limitan de manera considerable no solo las posibilidades de desarrollo de los pueblos indígenas —en sus propios términos—, sino también su reproducción como pueblos asociados a un territorio (Pinol y Leyton, en prensa). Pensar el desarrollo de los pueblos indígenas supone comprender que las tierras y el territorio forman parte constitutiva de sus cosmovisiones, identidades y existencia material e inmaterial.

La participación laboral de la población indígena tiende a ser mayor en actividades del sector primario, que suelen ser las de menor productividad, y donde se concentran los empleos más precarios en términos de ingresos, formalidad y protección laboral (RIMISP, 2012 y 2014; López, 2016). Además, existen significativas brechas de ingresos entre la población indígena y la no indígena, tanto en zonas urbanas como rurales, que no logran explicarse completamente por la presencia o ausencia de características relevantes para los mercados laborales en los trabajadores y trabajadoras indígenas, y que estarían asociadas a fenómenos de discriminación, exclusión y polarización étnicas<sup>11</sup>.

Por otra parte, la capacidad de agencia de los pueblos indígenas se encuentra fuertemente limitada por una serie de brechas históricas en salud, educación, acceso a servicios, trabajo, ingresos, representación y participación política. Como consecuencia de estas brechas, se advierte que los indígenas tienen menos activos que los no indígenas y, a su vez, que sus activos se valoran menos, situación de desventaja relativa frente a otros actores que los deja en peores condiciones para integrar coaliciones sociales que impulsen cambios en los proyectos de desarrollo territorial que mejoren sus condiciones o para incidir directamente en las decisiones que afectan sus territorios (Pinol y Leyton, en prensa).

Finalmente, en términos institucionales, lo que se observa en la región es una institucionalidad débil y falta de capacidades en el Estado para llevar a cabo y promover el diálogo intercultural. De acuerdo con Pinol y Leyton (en prensa), hay pocas garantías para que los pueblos indígenas puedan ejercer sus derechos territoriales, escasa participación en los asuntos que les conciernen, baja incidencia en el diseño e implementación de políticas públicas y en las decisiones

---

<sup>11</sup> Celis y otros (2008), Trivelli (2008), Modrego y otros (2008), RIMISP (2010, 2012) y López (2016).



sobre el uso de los recursos públicos, débiles modelos de gobernanza sobre los recursos naturales, concentración del poder político y económico en las elites locales, y políticas públicas que no consideran la discriminación como factor que les impide reducir las brechas.

La intersección de desigualdades opera, en este caso, como en los dos anteriormente descritos, en el marco de dinámicas específicas que tienen lugar en los territorios, en algunos de los que tienden a ser más agudos. La comprensión de dichas dinámicas territoriales y su consideración en las políticas públicas, así como el resguardo del respeto a los derechos y a la participación política y social de los pueblos indígenas, son indispensables para avanzar hacia procesos de desarrollo incluyente y bienestar equitativo.

## **V. Enfoque territorial, políticas públicas y desarrollo rural**

En este nivel del análisis cabe reflexionar sobre el modo en que las políticas públicas pueden contribuir a promover procesos de desarrollo territorial rural. Resultan necesarias dos tipos de reflexiones. La primera reflexión versa sobre la pertinencia y oportunidad de incorporar elementos del enfoque territorial en políticas públicas de carácter sectorial para apoyar aspectos específicos del desarrollo, como el combate de la pobreza, la adopción de nuevas tecnologías de producción o la capacitación para el trabajo, entre otros propósitos característicos de programas públicos sectoriales. La segunda reflexión tiene que ver con la forma en que las políticas públicas pueden contribuir a promover procesos de desarrollo territorial rural que son, por definición, multiactorales, es decir, trascienden el ámbito de acción específico y privativo de los gobiernos y requieren de la presencia de múltiples actores.

En cualquier caso, se trata de reflexiones fuertemente relacionadas. Aunque toda estrategia de desarrollo territorial rural debe pensarse “desde abajo”, para ser exitosa debe interactuar permanentemente con los procesos y dinámicas extraterritoriales —entre ellos las políticas públicas— que impactan sobre las dinámicas endógenas y, consecuentemente, sobre las posibilidades de desarrollo de los territorios. Pero no hay política pública que pueda, por sí sola, asegurar el desarrollo territorial. ¿Qué pueden entonces hacer las políticas públicas? En el marco de una propuesta formulada para Chile (Berdegué y Fernández, 2014), se proponía que una estrategia de desarrollo con cohesión territorial se puede estimular y apoyar a través de cuatro tipos de políticas públicas:

- a) Políticas sectoriales territorialmente focalizadas cuyo objetivo es reducir o cerrar brechas de bienestar, de derechos o de oportunidades.
- b) Políticas sectoriales de desarrollo económico, social y ambiental sensibles a las diferencias territoriales en su diseño e implementación.
- c) Políticas de desarrollo territorial, orientadas a fortalecer las capacidades, activos y acción de los territorios y de su población, organizaciones y empresas, para que puedan hacer una contribución decisiva a su progreso y bienestar.
- d) Políticas de descentralización política, administrativa y fiscal, orientadas en último término a potenciar a los actores sociales en los territorios, dándoles más poder para tomar decisiones y para actuar.

El énfasis y la prioridad que uno u otro tipo de políticas adquiriera será variable en distintos contextos de desarrollo institucional. Lo importante es reforzar la necesidad de implementar conjuntamente distintos tipos de políticas apuntando al desarrollo del territorio como un todo. No se trata de diseñar o implementar nuevas políticas públicas, sino de hacerlo de manera diferente, poniendo las políticas públicas existentes al servicio de los objetivos de desarrollo de cada territorio.

Se trata de una tarea compleja para la que los gobiernos de América Latina, acostumbrados a trabajar de manera sectorial, en compartimentos estancos y con escasa colaboración con el sector privado y la sociedad civil, no se encuentran preparados. Pero es una tarea necesaria de abordar. Si se hace extensiva la invitación que formula la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás” en los territorios, resulta fundamental avanzar en la búsqueda de fórmulas que permitan la integración de las dimensiones económica, social y ambiental del desarrollo, así como la participación de los actores públicos, privados y de la sociedad civil en los niveles micro, meso y macro, para “no dejar a ningún territorio atrás” (RIMISP, 2017a). En lo que sigue se analizan tres aspectos críticos de la forma como las políticas públicas pueden contribuir al desarrollo territorial, apelando a casos de políticas que han mostrado ser efectivas.

## **A. De un enfoque sectorial a uno territorial**

La evidente dificultad que enfrentan las políticas públicas latinoamericanas para superar su sesgo sectorial juega en contra del desarrollo territorial de dos maneras: en primer lugar, por la persistente ceguera de las políticas sectoriales (no rurales) respecto de las condiciones territoriales en que se implementan (Fernández y otros, 2013); en segundo lugar, por la dificultad que evidencian las políticas de desarrollo rural de pasar de un enfoque sectorial agropecuario a un enfoque territorial (Berdegú y Favareto, 2019).

### **1. Políticas sectoriales sensibles a las diferencias territoriales**

Pasar de un enfoque sectorial a uno territorial no significa eliminar las políticas sectoriales ni dejar de valorar el papel estratégico que estas pueden jugar en la promoción de procesos de desarrollo territorial. Muy por el contrario, el desarrollo de un territorio requiere de la activa confluencia de muchas políticas sectoriales que contribuyan a nivelar condiciones iniciales de acceso a bienes y servicios, a paliar procesos de diferenciación social que pueden producirse como resultado de las propias dinámicas de desarrollo territorial (Trivelli, 2019) o definir un conjunto de reglas de juego e incentivos para promover la inversión privada en el territorio, entre otras posibles funciones.

No obstante, por ser políticas espacialmente neutras, que por diseño y definición explícita son de alcance nacional y no focalizadas en territorios específicos, muchas veces en los hechos tienen impactos diferenciados en distintos tipos de territorios, ya que las políticas “espacialmente ciegas” en su diseño, rara vez son “espacialmente neutras” en sus resultados. Lo importante es que dichas políticas sectoriales internalicen las diferencias territoriales. Fernández y otros (2013), proponen tener en consideración las siguientes diferencias: las características sociodemográficas del territorio, las condiciones económicas que este ofrece, sus características geográficas, las oportunidades de acceso a bienes y servicios, públicos y privados (tales como educación, servicios financieros, asistencia sanitaria, centro de cuidado infantil, entre otros), y las capacidades de gestión institucional presentes en cada territorio.

Particular mención merece el escaso grado de consideración que parte importante de los programas sectoriales hace del papel de los municipios y sus muy desiguales capacidades técnicas, humanas y financieras, de apoyar la implementación de los programas y los procesos de desarrollo territorial. Una constante en las experiencias territoriales que presenta el *Informe Latinoamericano sobre Pobreza y Desigualdad 2017. No dejar a ningún territorio atrás* (RIMISP, 2018), es el destacado papel que desempeñan los gobiernos locales en su capacidad de síntesis o catalizador entre políticas nacionales y demandas y expectativas locales.

En efecto, la participación de los gobiernos locales en distintas fases del ciclo de políticas fortalece las políticas sectoriales y les da sustentabilidad en el tiempo (Cortínez y otros, 2016; Fernández, 2015). En algunas ocasiones, esta situación resulta incluso en la voluntad de los gobiernos locales de complementar recursos que permiten ampliar cobertura o extender temporalmente el programa. Por el contrario, muchas veces la falta de consideración o la ausencia de compromiso de los gobiernos locales puede atentar contra los resultados de un programa de carácter nacional, pero que basa su capacidad de respuesta en la acción del municipio. Aspectos documentados, como la no incorporación en el diseño de los mayores tiempos de desplazamiento de promotores y funcionarios en zonas rurales, la falta de infraestructura local adecuada para la organización de reuniones o las condiciones climáticas adversas en determinadas zonas del país y períodos del año, muchas veces atentan contra la posibilidad de ejecución de programas bien intencionados, pero que por no contemplar estas y otras diferencias, deja a una parte de la población sin acceso a un conjunto de bienes y servicios.

## **2. De lo sectorial agropecuario a lo territorial rural**

Un programa geográficamente focalizado no es un programa territorial. Tampoco lo es un programa de desarrollo económico local ni un programa de promoción de la participación social comunitaria. Un programa territorial aborda conjuntamente estas dimensiones y todas aquellas que tienen que ver con las dinámicas de transformación productiva e institucional de un territorio rural y que trascienden con creces lo agropecuario. Berdegué y Favareto (2019) muestran que los programas más exitosos en superar el sesgo sectorial son aquellos impulsados por entidades públicas que tienen funciones más políticas que sectoriales, como el Departamento Nacional de Planeación (DNP) de Colombia o la Secretaría Técnica de la Presidencia de la República de El Salvador.

En efecto, un buen ejemplo se encuentra en la figura de los contratos plan en Colombia. El contrato plan se concibe como un acuerdo marco de voluntades entre la nación y las entidades territoriales o entre las asociaciones de estas, o entre una entidad territorial y otra de su misma

naturaleza, en el que se establecen mecanismos y compromisos por las partes intervinientes para ejecutar programas establecidos dentro de los respectivos planes de desarrollo, que por su naturaleza sea conveniente ejecutar en forma conjunta. La vocación natural de los contratos plan es aglomerar recursos de inversión provenientes de diversas fuentes nacionales y territoriales. Esto significa que los recursos de inversión de los contratos plan no constituyen en sí mismos una fuente de financiación adicional, sino que, por el contrario, establecen principalmente la articulación de otras fuentes ya existentes hacia finalidades programáticas específicas consensuadas entre la nación y el territorio.

El DNP asumió desde 2012 la puesta en marcha de los contratos plan como herramienta para fortalecer la gobernanza multinivel y la gestión del desarrollo regional, conformando equipos de trabajo especializados (tanto en el sector central como en el territorio) encargados de la coordinación de cada uno de los contratos plan suscritos y en ejecución, con el apoyo de sus diferentes direcciones técnicas, de los ministerios y de las entidades territoriales. Estas dinámicas indujeron reformas en la estructura y funciones del DNP, abriendo paso a la creación de una Subdirección General Territorial y de Inversión Pública, encargada de proponer lineamientos de política, programas e instrumentos dirigidos a lograr una mayor convergencia regional, impulsar el ordenamiento territorial y la articulación entre los niveles de gobierno.

## **B. Coordinación entre instituciones y actores**

El papel de coordinación intersectorial asumido por el DNP en el marco de la puesta en marcha de los contratos plan permite introducir otro de los desafíos centrales de las políticas que buscan promover el DTR. Se trata de los necesarios —y muy difíciles—, esfuerzos de coordinación interinstitucional que se requieren para superar la lógica sectorial de provisión de bienes y servicios públicos, pero también a la emergente agenda de articulación entre actores públicos, privados y de la sociedad civil en la promoción del desarrollo territorial.

### **1. Coordinación interinstitucional**

Un análisis de experiencias de articulación entre políticas sociales y productivas en América Latina permitió identificar las siguientes condiciones necesarias para lograr la concurrencia de distintos órdenes de gobierno: definición clara de los objetivos compartidos; reconocimiento de las interdependencias; adecuación entre objetivos compartidos y el marco normativo vigente; compromiso activo y no meramente formal de los participantes; existencia de espacios continuados de interacción, formales informales; y liderazgos que no entorpecen la operación (Cortínez y otros, 2017).

Pero estas condiciones son únicamente el punto de partida. Para lograr la implementación de una política territorial vía la articulación de distintos sectores y niveles del gobierno, debe haber una responsabilidad compartida en el éxito de la política que idealmente tenga su expresión en compromisos presupuestales interagencias claramente definidos. Siguiendo la literatura del agente-principal, en la política territorial los incentivos de las partes deben estar claramente identificados y tener, con el principal (que quiere desarrollar la política territorial), elementos presupuestales, de transparencia y de ejecución, para lograr que el agente (los distintos programas públicos que deben tener un cambio de enfoque hacia el enfoque territorial), actúe de acuerdo con los objetivos definidos.

Casos relativamente exitosos en este sentido se encuentran en las políticas públicas de protección social en el Brasil y Chile. No se trata, paradójicamente, de políticas territoriales, sino de políticas sectoriales, pero con un claro enfoque territorial. El Plan Brasil Sin Miseria (2011-2015) fue una estrategia de superación de la pobreza que abarcaba un gran número de programas sociales previamente existentes en Brasil, los articulaba y los focalizaba para la atención de la población pobre y extremadamente pobre. Este plan coordinaba 22 ministerios y se organizaba en torno a tres ejes de actuación: a) ingreso mínimo; b) inclusión productiva; c) acceso a servicios públicos, principalmente educación, salud y asistencia social. El papel central del nivel estatal en la estrategia fue una innovación en el marco de la política social brasileña.

A nivel operativo, el papel del nivel estatal o de entidad federativa se formalizó a través de la firma de acuerdos entre el nivel federal y estatal. Dentro de este marco, cada Estado tenía la potestad de complementar las prestaciones garantizadas por Brasil Sin Miseria, con iniciativas propias para cada uno de los tres ejes del Plan. El nivel estatal es quien coordina y ejecuta las acciones del plan. Los gobiernos municipales asumen una función clave en el catastro social y en la ejecución de servicios sociales a través de sus redes de salud, educación y asistencia social. La organización de un sistema de información único, con acceso descentralizado, fue decisivo para la concreción de una estrategia articulada. El registro único establece una mirada común que facilita la coordinación y el establecimiento de metas comunes, así como la participación de los interesados.

El Subsistema de Protección Integral a la Infancia "Chile Crece Contigo" (de 2007 a la actualidad) tiene como objetivo acompañar la trayectoria de desarrollo de los niños y niñas que se atienden en el sistema público de salud, desde su gestación hasta su ingreso al sistema escolar (hasta los 8 o 9 años de edad), en el entendido de que el desarrollo infantil es multidimensional y, por tanto, simultáneamente influyen aspectos biológicos, físicos, psíquicos y sociales de los infantes, que Chile Crece Contigo articula, a escala nacional, a los Ministerios de Desarrollo Social, de Salud, de Educación, del Trabajo, la Junta Nacional de Jardines Infantiles, el Servicio Nacional de la Mujer y el Servicio Nacional para la Discapacidad. La administración, coordinación y supervisión corresponde al Ministerio de Desarrollo Social, instancia donde se asignan los recursos presupuestarios del programa y desde donde se transfieren a los demás organismos públicos involucrados.

El programa opera en todas las comunas del país mediante convenios entre los municipios y el Ministerio de Desarrollo Social. A través del Fondo de Fortalecimiento Municipal, el nivel comunal articula la oferta local a través de la conformación de las Redes Comunales del Chile Crece Contigo. Estas redes, compuestas por todos los actores sectoriales comunales que hacen parte de la estrategia, tienen la función de monitorear la entrega de las prestaciones garantizadas en el subsistema y hacer las derivaciones y gestiones requeridas de manera oportuna, pertinente y efectiva. En este espacio se articulan los programas sectoriales de salud y educación, sumado a los programas sociales situados en el municipio.

Cada municipio cuenta con un encargado de la red, quien coordina a los distintos actores sectoriales presentes en el nivel local y supervisa la articulación de prestaciones que garantiza el subsistema. Como herramientas de gestión, se cuenta con el sistema de derivación, registro y monitoreo, que facilita el seguimiento de la trayectoria de cada niño o niña ingresado y de las derivaciones correspondientes. En términos presupuestarios, existe el Programa de Fortalecimiento Municipal que otorga recursos específicos para las actividades de la red, así como el Fondo de Intervenciones de Apoyo al Desarrollo Infantil y un Fondo Concursable de iniciativas para la Infancia.

## 2. Coordinación de actores

De acuerdo con Berdegué (2019), el Estado y los gobiernos nacionales ya no tienen el monopolio de la acción pública en materia de desarrollo territorial rural. El desarrollo territorial es, por definición, multiactoral, pues requiere de la confluencia de esfuerzos en todos los ámbitos del desarrollo y, por ende, de una diversidad de actores. Avanzar en materia de articulación de actores significa avanzar hacia nuevas formas de construcción de políticas públicas que superen la visión estadocéntrica para colaborar con el sector privado, las organizaciones sociales, el sector académico y todos quienes se sientan convocados a ser partícipes de sus propios procesos de desarrollo (RIMISP, 2017a).

Colaborar con otros no es tarea fácil para los gobiernos. La responsabilidad por el uso de los recursos públicos, la desconfianza en las capacidades y en el grado de compromiso de los demás actores y las prácticas clientelares y de corrupción, son factores que desincentivan la voluntad de los gobiernos de cooperar proactivamente con otros de cara al desarrollo territorial. Tanto es así que, como se verá en la próxima sección, en muchas ocasiones los esfuerzos de coordinación de actores más exitosos son los promovidos por otros actores del territorio, no por los gobiernos.

Hay, no obstante, un papel fundamental que pueden desempeñar los gobiernos a través de las políticas públicas para promover la coordinación de actores: el empoderamiento de los actores más desfavorecidos o excluidos. Se trata de dar voz, generar capacidades y crear los mecanismos que permitan a estos actores sumarse a las labores de construcción de un actor colectivo territorial. Berdegué y Favareto (2019) señalan dos ejemplos de mecanismos con los que cuentan las políticas públicas para empoderar actores locales tradicionalmente excluidos de los procesos de construcción de agendas de desarrollo territorial.

Uno de ellos se encuentra en el Programa de Desarrollo Territorial Indígena (PDTI) de Chile, que recientemente ha incluido una norma que permite a las comunidades indígenas decidir sobre el uso y destino de los recursos con que el Instituto de Desarrollo Agropecuario de Chile (INDAP) apoya la inclusión productiva de las comunidades. Otro, más consolidado en el tiempo, es la experiencia de los núcleos ejecutores promovidos inicialmente por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) y que delega en estas instancias la autoridad para gestionar recursos presupuestarios. Esta iniciativa ha escalado al Gobierno nacional en el Perú, donde sigue poniéndose en práctica a través del programa Haku Wiñay/Noa Jayatai del Fondo de Cooperación para el Desarrollo Social (FONCODES) del Ministerio de Desarrollo e Inclusión Social (MIDIS), que es la fuente de donde provienen los recursos cuyo destino deciden los núcleos ejecutores.

### C. El papel central de los actores territoriales en la conducción del DTR

Las dinámicas territoriales inclusivas se basan en el potencial transformador de una coalición. Relevante la centralidad del actor territorial en los procesos de desarrollo territorial lleva a situar la política pública en un papel necesariamente subsidiario y coadyuvante de un proceso cuyo éxito y sostenibilidad radica en la construcción de estrategias desde abajo, desde el territorio. Mucho se ha discutido sobre si es posible crear coaliciones donde estas no existen. El consenso de que solo es posible fortalecer las existentes y promover condiciones que faciliten el diálogo entre actores es el más o menos extendido.

Las políticas públicas suelen ser reacias a promover estos procesos. Normalmente, los programas de DTR no incluyen ni el tiempo ni los recursos suficientes para apoyar el fortalecimiento de coaliciones, apostando casi exclusivamente por instancias de participación instrumentales a los fines del proyecto. O en el mejor de los casos, como acabamos de describir con los ejemplos del PDTI en Chile y los Núcleos Ejecutores en el Perú, apoyando el empoderamiento de los actores más desfavorecidos del territorio, mejorando sus oportunidades para sumarse a una coalición territorial.

Las experiencias conocidas de coaliciones territoriales transformadoras que han impactado positivamente sobre el desarrollo territorial surgen de la agencia de actores como las asociaciones de comerciantes, las comunidades campesinas u otros, no de los gobiernos (Hollenstein y Ospina, 2013; Asensio, 2013). Hay, no obstante, una promisorio iniciativa en Colombia que surge en el marco de la construcción de los Acuerdos de Paz, cuyo primer punto consiste en la puesta en marcha de una Reforma Rural Integral. En dicho marco surgen los Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial (PDET) para apoyar la transformación estructural del campo en un conjunto de territorios priorizados, los territorios del postconflicto.

El principal atributo de los PDET para lograr la renovación integral del territorio es el enfoque participativo, que requiere la participación de las comunidades en la toma de decisiones que afectan su bienestar, de manera que se logren identificar las principales conflictividades del territorio y se diseñe concertadamente un plan de intervención efectivo para superarlas. La ruta operativa para la elaboración de los PDET incluye tres niveles de planeación participativa: el veredal<sup>12</sup>, que se ve representado en los núcleos veredales, el municipal y el subregional.

En cada nivel se dan espacios de deliberación con la participación de representantes de la comunidad, del gobierno nacional, de las autoridades locales y de entidades privadas que desarrollan acciones o tienen intereses en los territorios. Los tres niveles se articulan a través de una ruta operativa que relaciona insumos, actores, resultados y toma de decisiones en las cuales será fundamental la participación. De este proceso participativo resulta un Plan de Acción para la Transformación Regional (PATR), cuya vigencia es de diez años, con una revisión intermedia luego de 5 años de ejecución. Desde la base de esta iniciativa hay varios elementos críticos de una estrategia destinada a fortalecer la conformación de un actor colectivo territorial, tales como su temporalidad extendida (con recursos garantizados por un período de quince años) y la vinculación del proceso participativo con la construcción de un plan del que resultan obras y acciones concretas.

---

<sup>12</sup> La vereda en Colombia es un tipo de subdivisión territorial de los diferentes municipios del país. Las veredas comprenden principalmente zonas rurales, aunque en ocasiones pueden contener un centro microurbano. Normalmente, una vereda posee entre 50 y 1.200 habitantes.



## **VI. Una reflexión que continúa**

A inicios del presente milenio, en el debate sobre desarrollo territorial se postularon dos afirmaciones clave: a) lo rural no es lo mismo que lo agrícola, y b) la promoción del desarrollo rural bajo las nuevas condiciones de América Latina y el Caribe debería basarse en un enfoque territorial y no en uno sectorial. En la actualidad ambas siguen siendo igualmente vigentes, pero se podrían agregar dos afirmaciones más con igual fuerza: c) el desarrollo territorial debe incluir a grupos específicos que han quedado persistentemente rezagados, aun en territorios con crecimiento inclusivo (mujeres, jóvenes, indígenas), y d) los programas y políticas de desarrollo deben contribuir a empoderar a los actores territoriales y sus procesos de articulación y coordinación mediante coaliciones territoriales.

Si bien a la fecha las dos primeras han ganado penetración en el debate público, aún resta camino por andar para que sean internalizadas y aplicadas de manera efectiva en las políticas públicas concretas. No obstante, aun cuando las políticas las consideren, se hace necesario acompañarlas de las dos aquí destacadas. Ambas suponen innovaciones necesarias tanto para la mejor comprensión de la ruralidad, como para las acciones dirigidas al desarrollo territorial. Una ruralidad enmarcada en contextos de creciente complejidad, con espacios rurales-urbanos, con diferentes grados y tipos de vínculos, con interdependencias de diversa índole y actores con distintas posiciones de poder y recursos debe ser analizada e intervenida desde el enfoque territorial en un momento en que el desarrollo de los países y el bienestar de su población va de la mano de no dejar a ningún territorio atrás ni a ningún grupo social excluido.


## Bibliografía

- Araujo, K. (2018), "Los anclajes socioexistenciales: el caso de las expectativas de futuro", *DADOS Revista de Ciências Sociais*, vol. 61, N° 2 [en línea] <http://dx.doi.org/10.1590/001152582018155>, Rio de Janeiro.
- Banco Mundial (2015), *Latinoamérica indígena en el Siglo XXI. Primera década: práctica global social, urbana, rural y de resiliencia*, América Latina y el Caribe.
- Bebbington, A. y otros (eds.) (2016), *Trampas territoriales de pobreza, desigualdad y baja movilidad social: los casos de Chile, México y Perú*, México, CEEY-IBERO-RIMISP.
- Berdegú, J. A. (2019), "Una mirada crítica al desarrollo territorial rural", *15 años del DTR en América Latina*, RIMISP, en prensa.
- \_\_\_\_\_(2016), "Transformación rural y desarrollo territorial", *III Congreso Internacional de Gestión Territorial para el Desarrollo Rural. Cambios globales y locales y sus implicaciones para el desarrollo territorial*, Brasilia, noviembre.
- Berdegú, J. A. y A. Favareto (2019), "Balance de la Experiencia Latinoamericana de Desarrollo Territorial Rural y Propuestas para Mejorarla", *15 años del DTR en América Latina*, RIMISP, en prensa.
- Berdegú, J. A. y otros (2019), "Delineating functional territories from outer space", *Latin American Economic Review*, 2019 [en línea] <https://doi.org/10.1186/s40503-019-0066-4>.
- Berdegú, J. A. e I. Soloaga (2018), "Small and medium cities and development of Mexican rural areas", *World Development*, N° 107 [en línea] <https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2018.02.007>.
- Berdegú, J. A., A. Bebbington y J. Escobal (2015), "Conceptualizing Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions", *World Development*, vol. 73.
- Berdegú, J. A. y otros (2015b), "Cities, Territories, and Inclusive Growth: Unraveling Urban–Rural Linkages in Chile, Colombia, and Mexico", *World Development*, vol. 73.
- Berdegú, J. A., J. Escobal y A. Bebbington (2015c), "Explaining Spatial Diversity in Latin American Rural Development: Structures, Institutions, and Coalitions", *World Development*, vol. 73.
- Berdegú, J. A. y M. I. Fernández (eds.) (2014), *Nueva Agenda Regional*, Santiago, Ed. Universitaria.
- Berdegú, J. A. y otros (2011), *Territorios Funcionales en Chile*, Santiago de Chile, RIMISP.

- Carriazo, F. y M. Reyes (2012), "Territorios funcionales: un análisis del gradiente rural-urbano para Colombia", *Serie documentos Cede*, Bogotá, UNIANDES.
- Cazzuffi, C., L. Ferguson e I. Soloaga (2019) "Crecimiento e inclusión en los territorios rurales-urbanos de Chile, Colombia y México", *Documento de trabajo*, RIMISP, en prensa.
- Cazzuffi C. y D. López (en prensa, 2019) "Mercados laborales en territorios urbano-rurales", *Documento de trabajo*, RIMISP.
- Cazzuffi, Ch. y otros (2018), "Aspiraciones de inclusión económica de los jóvenes rurales en América Latina: el papel del territorio", *Documento de trabajo* N° 231, RIMISP.
- Cazzuffi, Chiara y J. Fernández, (2018), "Rural youth and migration in Ecuador, Mexico and Peru", en *Documento de trabajo*, N° 235, Programa Jóvenes Rurales, Territorios y Oportunidades: Una estrategia de diálogos de políticas, Santiago, Chile, RIMISP.
- Celis, X., F. Modrego y J. A. Berdegué (2008), "Geografía de la desigualdad mapuche en las zonas rurales de Chile", *Documento de trabajo*, N° 7, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago, Chile, RIMISP.
- Christiaensen, L. Y. Todo (2013), *Poverty Reduction during the Rural-Urban Transformation: The Role of the Missing Middle*, The World Bank.
- Christian, C., A. Schejtman y J. A. Berdegué (2016), *Metaevaluación de 15 años de DTR*, RIMISP.
- Cliche, G., C. Ranaboldo y C. Serrano (2015), *Enfoque territorial para el empoderamiento de las mujeres rurales. América Latina y el Caribe*, Lima, Editalo SAC.
- CONEVAL (Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social) (2018), *40 años de estrategias de coordinación interinstitucional para la política de desarrollo social en México*, Ciudad de México.
- Cortínez, V. (2016), *Igualdad de género para el desarrollo territorial: experiencias y desafíos para América Latina*, RIMISP.
- Cortínez, V. y otros (2016), "Mejores prácticas internacionales de programas productivos articulados a programas de transferencias monetarias condicionadas", *Documentos de Trabajo*, N° 210, Santiago, Chile, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Piloto "Territorios Productivos", RIMISP.
- Dirven M. y otros (2011), "Hacia una nueva definición de *rural* con fines estadísticos en América Latina", *Documentos de Proyectos*, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- DNP (2015), *El campo colombiano: un camino hacia el bienestar y la paz. Informe detallado de la misión para la transformación del campo*, Bogotá, Colombia, Departamento Nacional de Planeación (DNP).
- Echeverri, R., y M. Ribero (2002), *Nueva ruralidad. visión del territorio en América Latina y el Caribe*, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA).
- Echeverri, R. (2011), "Reflexiones sobre lo rural: economía rural, economía de territorios", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, *Documentos de Proyectos*, Dirven M. y otros, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Echeverría, R. (ed.) (2003), *Desarrollo territorial rural en América Latina y el Caribe: manejo sostenible de recursos naturales, acceso a tierras y finanzas rurales*, Washington, D.C., Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
- Fainguenbaum, S. (2011), "Definiciones oficiales de "rural" y/o "urbano" en el mundo", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, *Colección Documentos de proyectos*, M. Dirven y otros, Comisión Económica para América Latina (CEPAL).
- FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura) (2017), *The Future of Food and Agriculture – Trends and Challenges*, Rome.
- \_\_\_\_\_(2007), *Desarrollo territorial rural - análisis de experiencias en Brasil, Chile y México*, Santiago de Chile, Oficina Regional de la FAO para América Latina y el Caribe.

- Favareto, A. (2018), "De los conceptos a las políticas. Lecciones aprendidas de las políticas de desarrollo territorial rural en América Latina", *Seminario Internacional Políticas Públicas y Desarrollo Rural en ALC, balance y perspectivas*, Cali, Colombia.
- \_\_\_\_\_ (2007), *Paradigmas do Desenvolvimento Rural em Questão*, São Paulo, Brasil, Iglu Editora.
- Fernández, M. I. y R. Asensio (coords.) (2014), *¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina*, Lima, IEP.
- Ferré, C., F. Ferreira y P. Lanjouw (2012), "Is There a Metropolitan Bias? The relationship between poverty and city size in a selection of developing countries", *World Bank Economic Review*, vol. 26, issue 3.
- FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola) (2016), *La transformación estructural y la transformación rural en América Latina y el Caribe*, Informe sobre el desarrollo rural.
- Klein, E. (1992), "El empleo rural no agrícola en América Latina", *Documento de trabajo*, N° 364, Santiago de Chile, Programa Regional del Empleo para América Latina y el Caribe (PREALC).
- Köbrich, C. y M. Dirven (2007), "Características del empleo rural no agrícola en Latinoamérica con énfasis en los servicios", *serie Desarrollo Productivo* N° 174, Santiago, Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- López, D. (2016), "Discriminación y exclusión: tendencias en las brechas étnicas de ingresos urbanos y rurales en Chile", *Documento de Trabajo*, N° 200, Grupo de Trabajo Cohesión Territorial para el Desarrollo, Santiago, Chile, RIMISP.
- López, D. y otros (2016), "Desigualdad y Territorio en los pueblos indígenas en Chile: un diagnóstico latinoamericano y propuestas de investigación desde RIMISP", *Documentos de Trabajo*, N° 206, Santiago, Chile, Grupo de Trabajo de Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.
- López, J., T. Castañeda, y J. González (2016), "Nueva ruralidad y dinámicas de proximidad en el desarrollo territorial de los sistemas agroalimentarios localizados", *Polis Revista Latinoamericana*, N° 47.
- Matijasevic, M. y A. Ruiz (2013), "La construcción social de lo rural", *Revista Latinoamericana de Metodología de la Investigación Social*, N° 5, año 3, abril-septiembre, Bs. As., Argentina.
- Modrego, F., X. Celis, y J. A. Berdegué (2008), "Polarización étnica de los ingresos rurales en el sur de Chile", *Documento de Trabajo*, N° 15, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, Santiago de Chile, RIMISP.
- Modrego, F. y C. Cazzuffi (2015), "Desigualdad y crecimiento económico: contribuciones desde el desarrollo territorial", *serie Documentos de Trabajo*, N° 155, Santiago de Chile, Grupo de Trabajo Desarrollo con Cohesión Territorial, Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo, RIMISP.
- Modrego, F. y J. A. Berdegué (eds.) (2016), *Los dilemas territoriales del desarrollo en América Latina*, Bogotá, Colombia, Ediciones Uniandes.
- OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos) (2018), *RURAL 3.0. A framework for rural development*, Policy note.
- Partridge, M. y otros (2008), "Employment Growth in the American Urban Hierarchy: Long Live Distance", *The B.E. Journal of Macroeconomics*, 8(1) [fecha de consulta: 17 de octubre de 2018].
- Pérez, Y. M. y otros (2016), "El enfoque territorial del desarrollo en zonas rurales: de la teoría a la práctica", *Desarrollo en territorios rurales. Estudios comparados en Brasil y España*, A. C. Ortega y E. Moyano (eds.), Campinas, Alinea Editora.
- Pérez, E. (2016), *El mundo rural latinoamericano y la nueva ruralidad*, México, Nómadas.
- Pinol, A. y C. Leyton (2019), "Desarrollo y diálogo intercultural: el estudio de las dinámicas territoriales en contextos indígenas", *Serie documentos de trabajo*, Santiago de Chile, en prensa.
- Plassot T., G. Rubio e I. Soloaga (2019), "Movilidad Social en Territorios Urbano Rurales de Chile, México y Colombia", RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, en prensa.
- Porto-Gonçalves, C. (2009), "De saberes y de territorios: diversidad y emancipación a partir de la experiencia latinoamericana", *Revista Polis*, vol. 8.

- Ramírez, C. (2014), "Critical reflections on the new rurality and the rural territorial development approaches in Latin America", *Agronomía Colombiana*, N° 32.
- RIMISP-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (2017a), *Pobreza y desigualdad: informe latinoamericano 2017 – No dejar a ningún territorio atrás*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2017b), *Enfoque de género para la planeación territorial*.
- \_\_\_\_\_(2017c, 2015, 2013 y 2011), *Serie Informe Latinoamericano Pobreza y Desigualdad*.
- \_\_\_\_\_(2016), "Revisión y análisis de las experiencias de coordinación interinstitucional en México: un modelo de articulación para el PPTP", *Documento de Trabajo*, N° 211, Equipo Asesor del Programa Piloto Territorios Productivos, Grupo de Trabajo: Desarrollo con Cohesión Territorial.
- \_\_\_\_\_(2015), *Pobreza y desigualdad: informe latinoamericano 2015 – Género y territorio*, Santiago de Chile.
- \_\_\_\_\_(2012), *Territorios rurales en movimiento. Informe final Programa Dinámicas Territoriales Rurales en América Latina 2007-2012*.
- \_\_\_\_\_(2010), *Una mirada territorial a la CASEN*, N° 3.
- Rodríguez, A., M. Saborío, y D. Candia (2010), *Elementos para una mejor medición de lo rural en América Latina*, Comisión Económica para América Latina y el Caribe e Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (CEPAL/IICA).
- Rodríguez, A. (2011), "Pertinencia y consecuencias de modificar los criterios para diferenciar lo urbano de lo rural", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*, *Documentos de Proyectos*, M. Dirven y otros, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Romero, J. (2012), "Lo rural y la ruralidad en América Latina: categorías conceptuales en debate", *Psicoperspectivas*, N° 11 [en línea] <https://dx.doi.org/10.5027/psicoperspectivasVol11Issue1fulltext176>.
- Romero, W. y otros (2018), "Territorios funcionales rural-urbanos en Guatemala", *Documento de trabajo*, RIMISP.
- Sabalain, C. (2011), "El concepto de 'rural' en los países de la región", *Hacia una nueva definición de "rural" con fines estadísticos en América Latina*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).
- Schejtman, A., y J. A. Berdegué (2004), "Desarrollo territorial rural", *Serie debates y temas rurales*, N° 1, Santiago de Chile, RIMISP.
- Sepúlveda, S., R. Echeverri y A. Rodríguez (2005), *El enfoque territorial del desarrollo rural: retos para la reducción de la pobreza*.
- Soloaga, I. (2019), "Crecimiento e inclusión social en los territorios rurales-urbanos de México", *Documentos de trabajo*, Cátedra Dinámicas Territoriales y Bienestar, Ciudad de México, Universidad Iberoamericana.
- Soloaga, I. y A. Yúnez Naude (2013), "Dinámicas del bienestar territorial en México basadas en los territorios funcionales: 2005-2010", *Documento de trabajo*, N° 25, *Serie estudios territoriales*, RIMISP.
- Svampa, M. (2008), "La disputa por el territorio, movimientos de carácter socioambiental y discursos dominantes", *Cambio de época. Movimientos sociales y poder político*, M. Svampa, Buenos Aires, Argentina, Siglo XXI Editores y CLACSO (Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales).
- Tolbert, C. y M. Killian (1987), *Labor Market Areas for the United States. Economic Research Service (DOA)*, Washington, D. C.
- Trivelli, C. (2019), "Programas sociales y desarrollo territorial", en prensa.
- \_\_\_\_\_(2008), "La persistente desigualdad entre indígenas y no indígenas en América Latina", *Documento de trabajo*, N° 22, Santiago, Chile, Programa Dinámicas Territoriales Rurales, RIMISP.
- Urrutia, A. y C. Trivelli (2018), "Geografías de la resiliencia: la configuración de las aspiraciones de los jóvenes rurales peruanos", *Documento de Trabajo*, N° 243, Lima, Perú, Instituto de Estudios Peruanos (IEP).
- Valencia, M., F. Sanz, y J. Le Coq (2016), "Políticas de desarrollo territorial rural: avances y nuevos retos", Seminario Internacional sobre Políticas Públicas y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe, balance y perspectivas, Cali, Colombia.
- Veiga, J. (2002), *Cidades imaginárias. O Brasil é menos urbano do que se calcula*, Campinas, Autores Associados.



Las sociedades rurales de América Latina están atravesando grandes transformaciones y sus habitantes experimentan estas tensiones de diversas formas. Los territorios rurales han estado rezagados por décadas respecto de los urbanos en términos de desarrollo humano y bienestar. Hoy sigue siendo así, pero en un contexto diferente, marcado por el aumento de la demanda de alimentos, la crisis climática que pone énfasis en la necesidad de considerar las zonas con servicios ecosistémicos y un bono demográfico en la región, con los jóvenes como potencial de transformación. El desarrollo rural no solo no ha perdido vigencia, sino que se hace más necesario que nunca.

Con este documento se busca responder a la demanda de herramientas para entender lo rural y contribuir a promover procesos de cambio que avancen hacia la equidad y cohesión territorial en América Latina, a partir de una reflexión sistemática sobre el estado del debate en esta materia, así como de los aprendizajes realizados en las últimas décadas por RIMISP y sus socios. Se aborda lo que en la actualidad representa lo rural y su análisis desde la mirada del territorio, se describe el enfoque territorial y se reflexiona propositivamente sobre el papel de las políticas públicas.



Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)  
Economic Commission for Latin America and the Caribbean (ECLAC)  
[www.cepal.org](http://www.cepal.org)