



## **VINCULACIÓN DE TERRITORIOS RURALES A MERCADOS DINÁMICOS CRECIMIENTO CON MAYOR INCLUSIÓN**

- La vinculación de los territorios rurales a mercados dinámicos es un requisito indispensable para generar dinámicas de crecimiento económico.
- Estas relaciones de mercado pueden contribuir a un desarrollo territorial socialmente más inclusivo si se adoptan acciones que incrementen las posibilidades de participación de los productores y emprendedores locales. Estas acciones se relacionan con mejorar el acceso de estos actores a una base amplia de activos territoriales y fortalecer los sistemas de gobernanza de los mercados para superar sus fallas y los desequilibrios de poder que en ellos se establecen.
- Los gobiernos locales y las agencias públicas descentralizadas pueden cumplir un papel fundamental en gestionar la transformación productiva en los territorios y el acceso a mercados con un propósito explícito de inclusión. Esto requiere, por un lado, hacer de los programas de acceso a mercados parte de estrategias más amplias de desarrollo territorial. Sin embargo, esto requiere el desarrollo de las capacidades y atribuciones de estos actores para la gestión territorial.

### **Vinculación a mercados dinámicos para el desarrollo territorial**

El papel del mercado y del Estado en el desarrollo sigue siendo un tema central en el debate de políticas. Las posturas son diversas y van desde una resistencia total a las políticas de mercado hasta aquellas que circunscriben el crecimiento y bienestar social a su libre funcionamiento.

El programa Dinámicas Territoriales Rurales (DTR) plantea que es muy difícil alcanzar efectos de crecimiento económico con inclusión social sostenible, sin vínculos de los territorios con mercados dinámicos. Los mercados dinámicos tienen algunas características comunes, como su tamaño, profundidad, número de agentes y de transacciones. **Estos mercados suelen ser externos a los territorios rurales.** La demanda interna de los territorios rurales no tiene generalmente la capacidad de sostener procesos prolongados de

acumulación de excedentes, siendo la demanda externa al territorio el motor de las transformaciones productivas y factor esencial del incremento de la productividad y del ingreso (Schejtman y Berdegué, 2007). Estos mercados externos pueden ser regionales, nacionales o internacionales.

Pero a la vez, siendo la inclusión social y la sostenibilidad ambiental ejes centrales del enfoque de desarrollo territorial rural, el Estado debe asumir nuevos papeles más allá de garantizar la estabilidad macroeconómica, como lo demuestran los decepcionantes resultados de las políticas impulsadas a partir del Consenso de Washington. Parte de estos nuevos roles se relacionan con los aspectos de gobernanza y regulación de los mercados, lo que se traduce en la construcción de reglas del juego que medien los procesos de intercambio con un sentido de mayor transparencia y equidad.

El territorio es un foco propicio para implementar acciones en esta línea, al ser un espacio donde confluye una multiplicidad de actores en relaciones de producción e intercambio comercial. Un enfoque territorial a la gobernanza de los mercados debe poner el énfasis en la articulación de actores locales y la coordinación interinstitucional necesaria para la vinculación exitosa de las actividades productivas del territorio a los mercados dinámicos.

Desde esta mirada, la vinculación con mercados dinámicos se entiende como un proceso complejo en las cadenas productivas en los territorios rurales, que implica alcanzar mayores niveles de competitividad, innovación y coordinación entre los diversos actores, pero a la vez mejores espacios de gobernanza de las relaciones que se establecen en estos mercados. En conclusión, este proceso no depende solo de dotar a los productores de los activos y capacidades para acceder a estos mercados, sino también de establecer mecanismos que resuelvan las fallas de mercado y de Estado, y que equilibren las relaciones de poder entre quienes participan en ellos.

## Competitividad y gobernanza de mercados

Los estudios del programa DTR muestran que un aspecto que incide en las posibilidades de los territorios rurales de vincularse en forma inclusiva a mercados dinámicos es la estructura y organización de las cadenas productivas locales y, dentro de ellas, las asimetrías económicas y de poder que surgen a partir de diferencias en las escalas de producción y en la distribución de activos territoriales. Los estudios también evidencian cómo las estructuras de intermediación dependen fuertemente de los recursos de los actores que intervienen en ellas. Los pequeños y medianos productores suelen enfrentar mayores costos de transacción y tener una débil posición negociadora en los procesos de intercambio.

Las condiciones desiguales de participación en los mercados dinámicos plantean la necesidad de contar con sistemas de gobernanza de los mercados en que se establezcan reglas que emparejen el campo de juego, permitiendo la integración de los sectores vulnerables (como micro y pequeñas empresas, mujeres emprendedoras o pequeños productores agrícolas) y que a la vez aporten a la mayor competitividad del territorio. Partiendo de la premisa que la articulación a los mercados es un motor de las dinámicas de desarrollo, en los estudios de caso del programa DTR se identifican dos grandes dimensiones en donde encontrar propuestas en esta línea. Una primera dimensión se refiere a las condiciones básicas de acceso a los mercados dinámicos, que tiene relación con el fortalecimiento de capacidades, capital social y acceso y/o uso de los activos territoriales. La segunda dimensión se refiere a los arreglos institucionales para la gobernanza de los mercados, los cuales tienen una clara expresión territorial. En estas líneas se pueden encontrar las siguientes propuestas de acción:

- Fortalecimiento de condiciones de acceso de productores a mercados dinámicos



Foto: © Flickr - Columbus GV Team

Un primer ámbito de acción es incrementar las capacidades de los pequeños productores, favoreciendo un acceso más equitativo a los activos territoriales para mejorar así sus condiciones de intercambio en un entorno competitivo. Esto se relaciona con el acceso y las posibilidades de uso y valorización de aquellos activos específicos del territorio, como son su particular dotación de recursos naturales, los conocimientos, productos y prácticas propias del lugar, la creatividad de sus emprendedores y trabajadores, las redes sociales y comerciales locales y, en general, diversas formas de capital económico, social y cultural que las economías territoriales pueden potenciar.

El sector público juega un rol primordial para facilitar el aprovechamiento de estos activos, a través de la inversión en activos no sólo a nivel de productores individuales sino también territoriales, como el desarrollo de la infraestructura y la provisión de servicios básicos, que facilitan el desarrollo productivo, como se registra en el caso del secano interior de la

Región de O'Higgins (Chile). Allí, la inversión pública ayudó a revertir las desfavorables condiciones iniciales dadas por un medio físico adverso y contribuyó a la transformación productiva de la agricultura del territorio (Modrego *et al.*, 2011). Asimismo, debe fortalecer las instituciones de soporte para el correcto funcionamiento de los mercados de productos y de factores (como mercados financieros, investigación y desarrollo, sistemas de información, entre otros). La mejora de los entornos institucionales locales relacionados con el funcionamiento de los mercados permite a los productores lograr una mejor posición para hacer frente a los riesgos y oportunidades de negocio.

Un segundo punto se vincula al fortalecimiento del capital social, la organización y acción colectiva en los territorios, para enfrentar las fallas y desequilibrios de poder existentes en los distintos mercados. La cooperación entre productores en materia de producción y comercialización aumenta su capacidad para aprovechar economías de escala en los mercados de insumos y productos, y una organización fuerte otorga mayor poder de negociación a los pequeños productores frente a los comercializadores y la industria, agrupando u ordenando su oferta. En el caso de los productores de papa nativa en la Sierra de Jauja (Perú), la acción colectiva permitió la comercialización y compra conjunta de insumos, la búsqueda conjunta de financiamiento y el acceso a servicios complementarios como asistencia técnica. Todo ello generó beneficios tangibles en términos de menores costos de los insumos y de márgenes de comercialización más altos. Así también, la participación en redes y coaliciones sociales locales contribuyó a la construcción, fortalecimiento y defensa de los activos específicos (Escobal *et al.*, 2011). Es así como iniciativas de construcción de capacidades de coordinación y asociativismo comercial implementadas con una lógica territorial pueden lograr fortalecer relaciones sociales entre actores que enfrentan trayectorias, desafíos y oportunidades comunes.

## • Instituciones y gobernanza de los mercados



Cariri, Brasil - Foto: © Flickr - Rimisp

Un ámbito de trabajo en esta dimensión son las **instituciones para una gobernanza de los mercados más inclusiva** en los diferentes espacios de intercambio. **La corrección de fallas institucionales puede modificar ciertos desequilibrios de poder que limitan el acceso y la participación sostenible de actores vulnerables y excluidos en los mercados dinámicos.** Ejemplo de ello es la creación de reglas de intercambio favorables a grupos vulnerables, como ilustra el caso de Cariri en el noreste de Brasil, donde el sector público impulsó un mercado de leche de cabra, creando arreglos institucionales tales como cuotas de oferta de productores locales. Ello facilitó la participación de productores de menor tamaño, evitando la concentración excesiva en una estructura productiva que antes excluía a los sectores más pobres (Favareto *et al.*, 2010).

Aún las instituciones formales supuestamente transversales en su diseño, como los mecanismos de asignación de los recursos naturales o los mercados financieros y los sistemas de innovación, operan

de manera muy distinta en contextos territoriales específicos. Es por ello, que las iniciativas de desarrollo de las instituciones que regulan el acceso y la participación en los mercados deben ser también parte de los programas de desarrollo territorial.

Una segunda línea de acción está referida a la gobernanza de los mercados, que requieren del **fortalecimiento de las instancias descentralizadas de gobierno para la transformación productiva territorial y para favorecer una mayor transparencia y participación de actores locales en mercados dinámicos.** Tal es el caso del mercado de café certificado en el territorio del Macizo de Peñas Blancas (Nicaragua), donde los gobiernos locales cumplen un rol central en la gestión de los recursos hídricos que incluye, entre otras atribuciones, la fiscalización del manejo de aguas residuales en predios certificados (Gómez y Ravnborg, 2011). En contraste, el pasivo rol de las instancias descentralizadas para la gestión del borde costero en Chiloé, Chile, ante el cambio institucional derivado de la nueva legislación de concesiones acuícolas, fue clave para la exclusión de pequeños emprendedores locales en los inicios de la industria en el territorio (Ramírez *et al.*, 2011).

De esta forma, el fortalecimiento de las capacidades de gestión territorial de los gobiernos locales y agencias públicas descentralizadas es fundamental para el desarrollo de iniciativas de acceso a mercados dinámicos. Esto requiere destinar esfuerzos bajo la forma de presupuestos, personal calificado y atribuciones reglamentarias. Pero a la vez, estos actores deben levantar un proyecto territorial que convoque a agentes privados con la capacidad de influir en la estructura de los mercados locales, de tal modo que produzcan los cambios necesarios para abrir canales más amplios de participación. Cuando esto no ocurre, las iniciativas potencialmente beneficiosas para el territorio encuentran trabas institucionales para su concreción.

Por último, está el desafío de anticipar eventuales consecuencias negativas de la implementación de arreglos institucionales que, en principio, buscan reducir las inequidades sociales favoreciendo el acceso competitivo de los territorios a mercados dinámicos. Esto apunta al riesgo de producir la exclusión de sectores vulnerables cuando estos no pueden satisfacer las condiciones de acceso que definen las nuevas instituciones de mercado. Por ejemplo, una consecuencia no intencionada se produce cuando las instituciones diseñadas para mejorar la productividad

y competitividad territorial, acaban generando nuevas desigualdades. Tal fue el caso en la implementación de la Denominación de Origen del Mezcal (DOM) en Oaxaca. Se esperaba que la DOM lograra mejorar el bienestar económico y social de la población vinculada a la producción mezcalera. Sin embargo, los resultados del proceso de certificación generaron una nueva forma de desigualdad entre productores, debido a la falta de mecanismos para administrar de forma más equitativa los costos asociados a la participación en estos mercados.

### **Los efectos territoriales de la Denominación de Origen del Mezcal en la zona de Tlacolula-Ocotlán, en Valles Centrales de Oaxaca**

En México, entre 2003 y 2004 se puso en práctica la regulación sobre la Denominación de Origen del Mezcal (DOM). En un principio, los discursos en favor de la creación de la DOM referían como meta explícita mejorar el bienestar económico y social de la población vinculada a la producción mezcalera. Un efecto inmediato de la norma sería proteger el producto y regular la producción, estableciendo las características y especificaciones que deben cumplir aquellos autorizados para producir y/o comercializar esta bebida alcohólica.

En la práctica, en la zona mezcalera de Tlacolula- Ocotlán el proceso de certificación ha avanzado lentamente, siendo aún muy reducido el número de empresas y el mezcal certificado que se comercializa. El costo de la certificación es todavía muy alto para los pequeños productores, quienes además no siempre cuentan con los recursos económicos, técnicos ni la información necesaria para llevar a cabo este proceso.

Los pequeños productores que han certificado generalmente son aquellos que se encuentran en alianza con actores extraterritoriales que llevan a cabo el proceso burocrático y cubren los costos. En el territorio se han instalado intermediarios y productores extraterritoriales con mayor capital económico y posibilidades de producción industrial. La regulación de hecho ha fortalecido el papel de estos intermediarios para la venta legal y exportación de mezcal. Los productores que no están certificados ni forman parte del Consejo Mexicano Regulador de la Calidad del Mezcal (COMERCAM), no pueden participar en la toma de decisiones ni acceder a los fondos públicos disponibles para el sector.

En suma, las nuevas instituciones y reglas de esta industria han favorecido a los intermediarios, han impuesto barreras a los actores con menos recursos para la apropiación de beneficios y no han resuelto los problemas para la integración de la industria, siendo el efecto dominante de la nueva regulación la concentración de los beneficios en pocas manos.

*Extraído de Pool-Illsley, E. y Illsley Granich, C. (2011), "La Dinámica Territorial de la zona mezcalera de Tlacolula- Ocotlán en Valles Centrales de Oaxaca: entre la cultura y el comercio".*



Foto: © Flickr - Eugenio Fernández Vásquez

## Conclusiones y recomendaciones

La vinculación de las economías territoriales a los mercados dinámicos ofrece oportunidades de crecimiento con inclusión. Aprovechar estas oportunidades requiere en primer lugar de favorecer la participación de los grupos excluidos a través de un mayor y más equitativo acceso a los activos territoriales. También, de esquemas de gobernanza que garanticen una participación sostenible de estos grupos en mercados más complejos y donde suelen existir fuertes desequilibrios de información y poder en las relaciones comerciales. Los enfoques territoriales del desarrollo pueden contribuir de manera decisiva en ambos sentidos, al apuntar al fortalecimiento de los entornos de negocios, mediante la articulación de actores y la coordinación interinstitucional para la transformación productiva y el cambio institucional con un sentido de mayor inclusión social.

En ese marco, son diversos los ámbitos donde se pueden desarrollar acciones que estimulen una vinculación inclusiva de las economías locales con mercados dinámicos, abordando la desigualdad de

condiciones que enfrentan distintos actores locales para participar de los espacios de intercambio.

Con el propósito de hacer frente a las exigentes condiciones de los mercados, es posible incrementar las capacidades de los pequeños productores para el desarrollo de productos más diferenciados y con valoración de los atributos específicos del territorio, así como incentivar el capital social y la acción colectiva para la producción y comercialización en espacios territoriales donde estos actores enfrentan circunstancias y oportunidades comunes.

Finalmente, es necesario fortalecer los gobiernos locales y agencias descentralizadas del Estado en estas y otras acciones que apunten a generar estructuras de los mercados locales más inclusivas. Las actividades de producción y comercialización en los territorios rurales no pueden dissociarse de un enfoque más general de gestión territorial en el que este tipo de actores tienen un rol fundamental en organizar y regular el uso y transformación de los recursos del territorio.

Propuestas de acción para incrementar la vinculación de las economías de territorios rurales a mercados dinámicos:

- Los proyectos de vinculación a mercados dinámicos para el desarrollo territorial deben basarse en un diagnóstico de la estructura de las cadenas productivas asentadas en los distintos territorios, y de las condiciones locales de funcionamiento de los mercados de productos, de insumos y financieros. El objetivo es anticipar fallas institucionales -como asimetrías de información, altos costos de transacción o barreras de acceso- producto de las condiciones socio-institucionales específicas en las cuales se desarrolla el proceso productivo y de comercialización en los territorios. Estas fallas institucionales tienen una clara expresión territorial.
- Los programas de fomento productivo para pequeños productores y emprendedores de los territorios rurales deben proveer información sobre espacios de comercialización y estructuras de intermediación, y establecer incentivos a la asociatividad empresarial acordes con la historia y el contexto sociocultural local.
- El diseño de los proyectos de vinculación a mercados dinámicos tiene que considerar la especificidad del producto y la valoración de los activos propios del territorio, con objetivos explícitos de inclusión social. Estos proyectos deben apoyarse en marcos institucionales construidos de manera más participativa y comprehensiva, con sistemas eficientes para la regulación del comportamiento de los actores que realizan actividades de producción y/o comercialización en los territorios.
- El fortalecimiento de los gobiernos subnacionales y organismos descentralizados del Estado en la gestión territorial, incrementando sus capacidades y atribuciones técnicas, políticas y de trabajo en el fomento económico y productivo, es fundamental para apoyar la vinculación de los territorios rurales a mercados dinámicos. La coordinación intersectorial y entre actores públicos y privados a nivel territorial, es una condición necesaria para una mejor vinculación de los territorios rurales a los mercados dinámicos.
- Iniciativas de asociativismo municipal pueden ayudar a visualizar planes y proyectos supramunicipales de vinculación a mercados, bajo un enfoque territorial e identitario, y abordar en conjunto problemas de financiamiento del gasto público.

## Lecturas recomendadas

- Berdegué, J. A., Schejtman, A. 2004. “Desarrollo Territorial Rural”. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Berdegué, J. A., Schejtman, A. 2008. “La desigualdad y la pobreza como desafíos para el desarrollo territorial rural”. Documento de Trabajo N° 1. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Bourdieu, P. 1986. “The forms of capital”. In J. G. Richardson (Ed.), Handbook of theory and research for the sociology of education: 241-258. New York: Greenwood.
- Escobal, J., Ponce, C., Hernández Asensio, R. 2011. “Límites a la articulación a mercados dinámicos en entornos de creciente vulnerabilidad ambiental: el caso de la dinámica territorial rural en la Sierra de Jauja, Junín”. Documento de Trabajo N° 69. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Favareto, A.; Abramovay, R.; Do Carmo D’Oliveira, M.; Fábio Diniz, J.; y Saes, B. 2011. “Desenvolvimento territorial em uma região do Semi-árido do Nordeste brasileiro – para além das transferências de renda”. Documento de Trabajo N° 83. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Gómez, L., Ravnborg, H. M. 2011. “Inversión lechera – una gota que no se expande. Dinámicas territoriales en la zona lechera de Santo Tomás, Chontales, Nicaragua”. Documento de Trabajo N° 73. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Gómez, L., Ravnborg, H. M., Castillo, E. 2011. “Gobernanza en el uso y acceso a los recursos naturales en la dinámica territorial del Macizo de Peñas Blancas – Nicaragua”. Documento de Trabajo N° 82. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Modrego, F., Ramírez, E., Yáñez, R., Acuña, D., Ramírez, M., Jara, E. 2011. “Dinámicas territoriales del Secano Interior de la Región de O’Higgins: las fronteras de la transformación agroindustrial”. Documento de Trabajo N° 80. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Ospina, P. (coordinador), Alvarado, M., Brborich, W., Camacho, G., Carrión, D., Chiriboga, M., Fraga, R., Hollenstein, P., Landín, R., Larrea, A., Larrea, C., Maldonado, P., Matuk, S., Santillana, A., Torres, A. 2011. “Tungurahua rural: el territorio de senderos que se bifurcan”. Documento de Trabajo N° 70. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.



- Pool-Illsley, E. y Illsley Granich, C. 2011. “La Dinámica Territorial de la Zona Mezcalera de Tlacolula- Ocotlán en Valles Centrales de Oaxaca: entre la Cultura y el Comercio”.
- Ramírez, E. Modrego, F. Macé, J. C. y Yáñez, R. 2009. “Dinámicas Territoriales en Chiloé Central: La Fuerza de las Coaliciones Extra Territoriales”. Documento de Trabajo N° 54. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.
- Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural. 2008. “Investigación aplicada de dinámicas territoriales rurales en América Latina: marco metodológico (Versión 2)”. Documento de Trabajo N° 2. Programa Dinámicas Territoriales Rurales. Rimisp - Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural, Santiago, Chile.

Esta publicación es un resultado de la serie Políticas para el Desarrollo Territorial del programa Dinámicas Territoriales Rurales.

El Programa de Dinámicas Territoriales Rurales coordinado por Rimisp – Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural ([www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)) es un esfuerzo colaborativo de investigación aplicada, fortalecimiento de capacidades e incidencia en políticas que se lleva a cabo en 11 países de América Latina, a través de una red de 52 socios y 150 colaboradores. El programa busca determinar cuáles son los factores que explican dinámicas territoriales caracterizadas por procesos simultáneos de crecimiento económico, inclusión social y sostenibilidad ambiental, y a partir de ello informar políticas y estrategias de acción pública que promuevan cambios en esta dirección.

The Rural Territorial Dynamics Program, coordinated by Rimisp- Latin American Centre for Rural Development ([www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)) is a collaborative effort of applied research, capacity building and public policy incidence in 11 latinamerican countries, through a network of 50 associates and 150 collaborators. The program tries to determinate the factors that explain territorial dynamics in the form of simultaneous processes of economic groth, social inclusion and environmental sustainability, thereby informing public policies and strategies that promote changes in this direction.

Cita / Citation:

Serie Políticas para el Desarrollo Territorial - Vinculación de Territorios Rurales a Mercados Dinámicos. Crecimiento con Mayor Inclusión.  
Programa Dinámicas Territoriales Rurales.  
Rimisp, Santiago, Chile. Mayo - 2012

**Para mayor información:**

Mónica Maureira  
Coordinadora de Comunicaciones  
[mmaureira@rimisp.org](mailto:mmaureira@rimisp.org)

**© Rimisp-Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural  
Programa Dinámicas Territoriales Rurales**

Casilla 228-22  
Santiago, Chile  
Tel + (56-2) 236 45 57  
[dtr@rimisp.org](mailto:dtr@rimisp.org)  
[www.rimisp.org/dtr](http://www.rimisp.org/dtr)

