



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

OBJETIVOS
DE DESARROLLO
SOSTENIBLE

2030/ Alimentación, agricultura y desarrollo rural
en América Latina y el Caribe

Documento nº 30

Cooperación y conflicto: actores, coaliciones

2030/ Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe

Documento n° 30

Cooperación y conflicto:

actores, coaliciones

Gustavo Gordillo

Cita requerida:

Gordillo, G. 2019. *Cooperación y conflicto: actores, coaliciones. 2030* - Alimentación, agricultura y desarrollo rural en América Latina y el Caribe, No. 30. Santiago de Chile. FAO. 20 p.
Licencia: CC BY-NC-SA 3.0 IGO.

En el marco de la Agenda de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, esta serie tiene el propósito de promover un amplio diálogo e intercambio de ideas sobre el desarrollo sostenible e incluyente de la alimentación, la agricultura y las sociedades rurales.

Las denominaciones empleadas en este producto informativo y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no implican, por parte de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) juicio alguno sobre la condición jurídica o nivel de desarrollo de países, territorios, ciudades o zonas, ni sobre sus autoridades, ni respecto de la demarcación de sus fronteras o límites. La mención de empresas o productos de fabricantes en particular, estén o no patentados, no implica que la FAO los apruebe o recomiende de preferencia a otros de naturaleza similar que no se mencionan.

Las opiniones expresadas en este producto informativo son las de su(s) autor(es), y no reflejan necesariamente los puntos de vista o políticas de la FAO.

© FAO, 2019



Algunos derechos reservados. Esta obra se distribuye bajo licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 3.0 Organizaciones intergubernamentales (CC BY-NC-SA 3.0 IGO; <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/3.0/igo/deed.es>).

De acuerdo con las condiciones de la licencia, se permite copiar, redistribuir y adaptar la obra para fines no comerciales, siempre que se cite correctamente, como se indica a continuación. En ningún uso que se haga de esta obra debe darse a entender que la FAO refrenda una organización, productos o servicios específicos. No está permitido utilizar el logotipo de la FAO. En caso de adaptación, debe concederse a la obra resultante la misma licencia o una licencia equivalente de Creative Commons. Si la obra se traduce, debe añadirse el siguiente descargo de responsabilidad junto a la referencia requerida: “La presente traducción no es obra de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). La FAO no se hace responsable del contenido ni de la exactitud de la traducción. La edición original en español será el texto autorizado”.

Todo litigio que surja en el marco de la licencia y no pueda resolverse de forma amistosa se resolverá a través de mediación y arbitraje según lo dispuesto en el artículo 8 de la licencia, a no ser que se disponga lo contrario en el presente documento. Las reglas de mediación vigentes serán el reglamento de mediación de la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual <http://www.wipo.int/amc/en/mediation/rules> y todo arbitraje se llevará a cabo de manera conforme al reglamento de arbitraje de la Comisión de las Naciones Unidas para el Derecho Mercantil Internacional (CNUDMI).

Materiales de terceros. Si se desea reutilizar material contenido en esta obra que sea propiedad de terceros, por ejemplo, cuadros, gráficos o imágenes, corresponde al usuario determinar si se necesita autorización para tal reutilización y obtener la autorización del titular del derecho de autor. El riesgo de que se deriven reclamaciones de la infracción de los derechos de uso de un elemento que sea propiedad de terceros recae exclusivamente sobre el usuario.

Ventas, derechos y licencias. Los productos informativos de la FAO están disponibles en la página web de la Organización (<http://www.fao.org/publications/es>) y pueden adquirirse dirigiéndose a publications-sales@fao.org. Las solicitudes de uso comercial deben enviarse a través de la siguiente página web: www.fao.org/contact-us/licence-request. Las consultas sobre derechos y licencias deben remitirse a: copyright@fao.org.

Fotografía de la portada y contraportada: ©FAO

Introducción

El itinerario seguido en este ensayo¹, que gira alrededor de actores, coaliciones, espacios de cooperación y de conflicto, se puede resumir en los siguientes puntos.

En primer apartado trata sobre gobernabilidad y gobernanza, términos que a menudo se confunden. Para efecto de coadyuvar al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) más próximos al ámbito rural, preferí utilizar la definición del *World Development Report 2017* (WDR 2017) (BM 2017). Este entiende gobernanza como el proceso a través del cual actores estatales y no-estatales interactúan para diseñar e implementar políticas en el marco de una serie de reglas formales e informales que configuran y son moldeadas por el poder. Junto con lo anterior —tal como lo hace el informe citado más arriba—incorporo el concepto de poder al modo en que lo entiende Robert Dahl (1957), a saber: la habilidad de grupos e individuos para hacer que otros actúen en el interés de esos grupos o individuos.

Paso enseguida a reconocer uno de los rasgos característicos de las sociedades contemporáneas, especialmente distintivo del ámbito rural y de la región: la diversidad de actores y de sistemas productivos. Estos cambios hacen aún más difícil el diseño de políticas agrícolas y rurales, y suponen un traslado de los espacios de poder al interior de los gobiernos centrales, entre estos y los poderes estatales y municipales, entre los actores estatales y los actores no estatales, y también al interior de estos. Dos ejemplos de coaliciones territoriales, una de los “poderosos” y otra que implica crecimiento e inclusión, me sirven como punto de entrada para discutir los conceptos de capital social y de “encastramiento” (*embeddedness*), claves para la discusión de coaliciones, alianzas y actores. Concluyo que, tras constatar el carácter fragmentario, casi episódico y frecuentemente coyuntural de las políticas agrícolas en la región, se necesita hacer eco de lo que plantea el Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL) y reconocer que el motor de cambio en la política agrícola, y más ampliamente rural, debe ser político y no solamente técnico.

Al pasar al tema de territorios como el espacio de las políticas y del cambio institucional, comienzo tomando nota de los desafíos que, según Berdegué y Favareto (2019), enfrenta hoy el desarrollo territorial rural (DTR) después de varias décadas de estarse impulsando en la región. Los retos de coordinación, de empoderamiento de actores territoriales y de construcción social me llevan a reflexionar sobre los motores del cambio institucional y a proponer uno que no siempre es valorado como tal: el papel de los movimientos sociales en el cambio institucional. Tomando como punto de partida las conclusiones del Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) (2013), reflexiono sobre coaliciones territoriales. Discuto a partir del marco analítico que proponen Woolcock (1998), Ostrom (2007) y Melucci (1996) los temas de agencia de los actores, de acción colectiva y de movilizaciones. Particularmente subrayo lo que a mi juicio es el hilo conductor: la presencia del conflicto en las relaciones.

Implícitamente, rindo cuenta en este texto de tres narrativas —conflictivas entre sí— que han informado en las últimas décadas el debate público de nuestra región: la predominancia de los mercados (consenso de Washington), el nuevo rol del Estado como promotor del desarrollo rural (neodesarrollismo) y la palanca del uso de materias primas para impulsar el desarrollo rural (extractivismo). Las tres han jugado y juegan un papel central en la conformación de distintas y frecuentemente antagónicas alianzas y coaliciones para el desarrollo rural. Es fundamental reconocer la presencia de estas narrativas y de las diversas coaliciones a las que han dado origen debido a que, no obstante podrían haber elementos de esas narrativas o segmentos de esas

¹ Agradezco los comentarios de dos autores anónimos. Espero que vean expresadas algunas de sus muy certeras sugerencias.

coaliciones que se adhieran a algunos de los ODS, la propia narrativa de los ODS requiere de otra coalición con algunas de los componentes de las anteriores y con nuevas fuerzas sociales e intelectuales. De aquí se derivan tres reflexiones: la narrativa misma de los ODS, la coalición a la que puede dar origen y las formas de coordinación asociadas a su implementación.

El WDR 2017 distingue dos formas en que las ideas influyen en las políticas públicas: las ideas en tanto conocimientos y las ideas en tanto medios para modelar preferencias y creencias.

Eric Wolf (1999) hizo hincapié en la importancia de concebir el poder y las ideas como aspectos complementarios para entender la dinámica social. De acuerdo con Wolf, la habilidad de modelar las creencias de otras personas es un medio para influir en una acción que otra persona por lo común no realizaría. Como es bien sabido, las preferencias y las creencias son decisivas para el diseño de acuerdos y negociaciones, los que pueden producir la constitución coaliciones o alianzas que excluyen a sectores de la población o, por el contrario, que sean inclusivos.

En suma, concluyo que la materialización de los ODS no es únicamente una cuestión de voluntad política. Mejor dicho, es posible que algunas de las elites gobernantes y coaliciones políticas que asuman el proyecto explícito —o algunos de sus elementos— que comportan las ODS, aún así se vean impedidas de llevar a la práctica las políticas públicas necesarias, toda vez que hacerlo significa enfrentar y alterar el equilibrio de poder existente, es decir, con otras elites dirigentes o coaliciones contrarias. Esta correlación de fuerzas condiciona los resultados efectivos que emergen en base al compromiso, la coordinación y la cooperación. De ahí la importancia del conflicto, de la manera de canalizarlo y de las movilizaciones sociales como medio de cambio institucional.

1. Sobre gobernabilidad y gobernanza

Los Objetivos de Desarrollo Sostenible son una agenda global impulsada por la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que busca erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos antes de 2030. Dentro de sus objetivos se encuentran terminar con la pobreza (Objetivo 1), terminar con el hambre mediante una agricultura sostenible (Objetivo 2), garantizar agua limpia y saneamiento (Objetivo 6), generar producción y consumo responsables (Objetivo 12), frenar el cambio climático (Objetivo 13) y garantizar la vida de los ecosistemas terrestres (Objetivo 15).

Planteados y asumidos políticamente por los Estados latinoamericanos como prioridades, estos objetivos se encuentran vinculados con la vida de las zonas rurales desde una perspectiva integral, abarcando temas como el combate a la pobreza y la desigualdad, la producción y venta de productos agropecuarios, así como la protección y uso responsable de los recursos naturales. En consecuencia, aunque los ODS expresan una visión integral, son también un marco analítico para el desarrollo del campo latinoamericano en favor de una transformación integral y próspera para la población rural en América Latina y el Caribe.

Más específicamente, contar con una gobernanza efectiva y un modelo institucional que favorezca los propósitos de prosperidad, seguridad y equidad en una sociedad, en el sentido amplio previsto en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, requiere en el caso particular de los territorios rurales tener en cuenta al menos los siguientes aspectos:

1. la agricultura no es ajena a la globalización, la que tiene un impacto significativo para buena parte los agricultores en materia de acceso a las tecnologías y las disrupciones asociadas al avance de las mismas, los estándares, los precios y los patrones culturales que definen qué es “comida”, entre otros;
2. la proliferación de actores sociales vinculados al campo;
3. los conflictos ambientales y territoriales son persistentes e inciden en el desempeño económico y social de los territorios; y
4. las economías ilegales imprimen un cierto tipo de dinamismo en determinadas regiones y facilitan la captura del poder por elites poco respetuosas de la institucionalidad.

En este apartado discuto tres conceptos interrelacionados: gobernabilidad, gobernanza y poder. De cierta manera constituyen el marco de análisis para la discusión central de este ensayo acerca de actores rurales y coaliciones territoriales.

En la década de los setenta del siglo pasado, surgió en la literatura sobre política pública una generación de estudios específicos sobre la implementación conocido como del “eslabón perdido”, en razón a que consideraban que era el elemento ausente entre la elaboración de un programa y su éxito en la práctica. Las dos perspectivas que surgieron fueron de “arriba hacia abajo” y de “abajo hacia arriba”. La primera es una propuesta que promueve el control central en el desarrollo de una política pública, al incluir la implementación en el diseño de la misma, tratando de evitar los altos grados de negociación y el surgimiento de puntos de decisión o veto inesperados (Pressman y Wildavsky 1973). La segunda, enfatiza la capacidad de los escalones más bajos de la organización para dar forma a la implementación de las políticas públicas; es más, les atribuye el papel de hacer las políticas públicas desde dos facetas interrelacionadas: grados de discrecionalidad y autonomía relativa frente a la autoridad organizacional (Lipsky 1973).

Diferentes autores han planteado que ambos enfoques son complementarios, por lo que sugieren generar arreglos de gobernanza a partir de instrumentos de política mixtos con miras a responder a problemáticas sociales cada vez más complejas.

Vinculada a ese debate aparece la discusión entre los conceptos de **gobernabilidad y gobernanza**. Para algunos autores la gobernabilidad debe ser entendida como “un estado de equilibrio dinámico entre el nivel de las demandas sociales y la capacidad del sistema político (estado/gobierno) para responderlas de manera legítima y eficaz” (Camou 2001, 36). Para Camou, gobernanza es “la acción y el efecto de gobernar y gobernarse,” mientras que la gobernabilidad se pregunta acerca de “cómo” gobernar, prestando atención a la estabilidad política (2001, 37). De manera muy acotada, y como componente de la gobernabilidad democrática, la gobernanza es definida “como la capacidad técnica del Estado para responder a las demandas sociales y económicas con eficiencia y transparencia” (Calderón 2001, 261-278).

Camou (2001) propone diversas gradaciones de gobernabilidad para analizar una situación específica. En los extremos sitúa dos grados hipotéticos: la gobernabilidad “ideal”, que implica la anulación de conflictos, y la “ingobernabilidad” como disolución de las pautas de reproducción de una comunidad política (2001, 36). Los otros tres tipos ideales serían: gobernabilidad normal, déficit de gobernabilidad y crisis de gobernabilidad, que permiten clasificar y comparar casos específicos de análisis. Para analizar una situación de déficit de gobernabilidad se establecen algunos indicadores que dan cuenta del nivel (“luces amarillas o rojas”) de discrepancia entre demandas y respuestas, especificando cuatro zonas o áreas estrechamente vinculadas: i) mantenimiento del orden y de la ley, ii) capacidad del gobierno para una gestión eficaz de la economía, iii) capacidad del gobierno para promover el bienestar social y, iv) control del orden político y la estabilidad institucional (Mayorga y Córdoba 2007).

La nueva generación de estudios de la implementación asume como eje conceptual la gobernanza operacional e incorpora un análisis multinivel para estudiar los arreglos generados para implementar la política. En ese sentido, la idea de gobernanza se concibe y operativiza como proceso. En consecuencia, analizar la gobernanza significa analizar la relación entre las etapas del proceso de política (tanto el diseño institucional como la implementación) y las interacciones entre instituciones, ciudadanía y el control y la rendición de cuentas a lo largo de la cadena.²

En general, este marco considera el análisis de tres niveles de gobierno (constitutivos, direccionales y operativos) y tres escalas de acción (sistémica, organizativa e individual). Este enfoque, además de prestar atención a las relaciones horizontales de gobierno, entre distintos sectores, se integra por las relaciones verticales entre actores ubicados en distintos niveles de gobierno (Leyton *et al.* 2017).

Por su parte, el *World Development Report* (BM 2017) entiende por gobernanza el proceso a través del cual actores estatales y no estatales interactúan para diseñar e implementar políticas en el marco de una serie de reglas formales e informales que configuran y son moldeadas por el poder. Y por poder, el mismo informe sigue la formulación de Dahl (1957): la habilidad de grupos e individuos para hacer que otros actúen en el interés de esos grupos o individuos.

En el análisis de la gobernanza es necesario considerar las relaciones “verticales” entre instituciones: Finot (2001) y Boisier (2004) sugieren tres mecanismos de transferencia de competencias: la *descentralización*, que se entiende como el traspaso de poder de decisión a entes legalmente constituidos, con reconocimiento social general y jurisdiccional; la *desconcentración*, que se refiere a la transferencia de poder de decisión a cierto nivel y sector específico, y la *deslocalización* entendida como el traslado de acciones de tipo administrativo sin poder de decisión.

Puesto que el interés de este ensayo se centra en la capacidad de las coaliciones territoriales y actores sociales para impactar las políticas públicas (específicamente aquellas relacionadas con el cumplimiento de los ODS), es necesario considerar las capacidades de gestión y operación de las entidades y municipios. Rofman (2006) define tres categorías para clasificar el poder y el grado de

² Este marco de referencia, elaborado por Ostrom (1990,2005), permite vislumbrar en qué condiciones y en qué magnitud las sociedades pueden autogobernarse. En la versión en español se traduce como “marco para el análisis de la autoorganización” (2011, 309). Esta traducción se puede prestar a confusiones dado que en realidad Ostrom incorpora en su análisis las diversas formas de intervención y las interacciones de los mercados. Por lo mismo, en inglés al marco de referencia se lo denomina (en traducción literal): “Desarrollo y Diseño Institucional” (Institutional Analysis and Development).

participación de los gobiernos locales en el ciclo de la política: primero, el *gobierno proactivo*, que participa activamente en el diseño o implementación del programa, cuenta con autonomía para adjudicar recursos económicos, y con estructuras y procedimientos para la gestión y la evaluación de los programas; segundo, el *gobierno gestor* cuando interviene solo como mediador entre el nivel gubernamental a cargo del diseño/financiamiento y los beneficiarios, con énfasis en acciones administrativas, de coordinación y promoción; finalmente, el *gobierno ejecutor*, que sólo realiza tareas administrativas de ejecución de las actividades de un programa diseñado en otro nivel.

En esta discusión no debe faltar el énfasis en la calidad de las instituciones, indispensable para el diseño y la implementación de programas. Y puesto que estamos dando por supuesto que todos estos procesos ocurren en países con democracias representativas, no se debe soslayar que en cuanto a la calidad de las instituciones de la democracia representativa los partidos políticos, su nivel de representatividad, su despliegue territorial, son clave para asegurar que ese papel de mediadores efectivamente se ejerza.³

2. Pluralidad de actores e impactos en la política agrícola y territorial

El informe del Banco Mundial 2008 presenta un equilibrado balance entre la perspectiva en la cual se colocaron las políticas de ajuste estructural y sus resultados:

El ajuste estructural de los ochentas desmanteló el elaborado sistema de agencias públicas que proveía a los productores rurales con acceso a la tierra, al crédito, al seguro, a los insumos y a formas cooperativas de organización. Las expectativas eran que al remover [las intervenciones del] estado los mercados se liberarían y los actores privados asumirían esas funciones al tiempo que reducirían sus costos, mejorarían su calidad y eliminarían sesgos regresivos. A menudo eso no ocurrió. En algunos lugares la retracción del estado fue cuando más tentativa, limitada a la entrada de actores privados. En otras partes, la emergencia del sector privado fue lenta y parcial, sobre todo para atender a segmentos de agricultores comerciales, pero dejando a muchos pequeños productores expuestos a extendidas fallas de mercado, altos costos de transacción y vacíos en el ámbito de los servicios agrícolas. Mercados incompletos y vacíos institucionales impusieron altos costos expresados en un crecimiento que eludió a los pequeños productores y en pérdidas en bienestar, que amenazó su competitividad cuando no, como en muchos casos, su sobrevivencia (2008:138; traducido directamente del inglés).

³ Agradezco esta sugerencia que me hizo uno de los comentaristas anónimos de este ensayo.

Así, el resultado de esas políticas ha sido a veces un vacío de reglas formales exacerbado por la magnitud de los cambios estructurales implementados y llenado de manera *sui generis* por un conjunto de normas y arreglos informales; un desequilibrio entre la intención y la capacidad que tienen para renovarse las instituciones rurales con legitimidad ante los ojos de los diversos actores rurales, debido sobre todo a la presencia de un conjunto de mercados secundarios y agentes sociales que se benefician con la existencia de esos mercados negros; y, la ausencia de sincronización entre el desarrollo estructural e institucional del sector rural y los cambios en el resto de la economía y la sociedad, lo que ha significado que un marco político y macroeconómico favorable no ha sido ni es suficiente para que se dé una transformación estructural a nivel microeconómico y sectorial.

Un caso paradigmático de la época neoliberal, es lo que RIMISP (2013) denomina la “coalición de los poderosos”. Dicha coalición se apoya en la renuncia del Estado a intervenir en la comercialización de los productos agrícolas y en la existencia de un mercado fluido de mano de obra urbana y rural.

El ámbito de acción son cuatro municipios de la cuenca del río Ostúa: Asunción Mita, Santa Catarina Mita, El Progreso y Monjas. La coalición se conformó a finales de los años noventa del siglo pasado, cuando los acuerdos de libre comercio abrieron un periodo de cambio en la economía de las zonas rurales del oriente de Guatemala. Ostúa-Güija dejó de ser una zona de economía relativamente diversificada para convertirse en un territorio casi exclusivamente agrícola. El resultado es el predominio de una coalición integrada por tres tipos de actores: (i) agricultores medianos y grandes orientados a la exportación; (ii) profesionales que proveen servicios agrícolas (ferreteros, empresas de agro servicios y cooperativas); y (iii) comerciantes que enlazan a los productores locales con los mercados mayoristas de Guatemala y San Salvador. Esta coalición logra aprovechar la coyuntura de cambio para establecer un conjunto de arreglos institucionales favorables a sus intereses (RIMISP 2013, 30).

Desde luego se puede encontrar ejemplos de coaliciones territoriales que combinan crecimiento e inclusión. RIMISP presenta un ejemplo en donde se trata de coaliciones que se desarrollan a lo largo de periodos de tiempo dilatados, a veces incluso varias décadas, y que tienden a perfilarse como construcciones sociales muy difusas (2013, 37).

Tungurahua es un territorio con arreglos institucionales particulares, basados en: (i) una estructura productiva del territorio diversificada, que incluye no solo actividades primarias, destacando la dinámica del sector manufacturero local y la proliferación del sector servicios, especialmente en algunas parroquias; (ii) una estructura agraria sin grandes propiedades (hasta fecha reciente); (iii) el buen funcionamiento de las instituciones y organizaciones locales, clave en la extensión de servicios de educación, infraestructura productiva y protección al mercado interno; (iv) un sistema de comercialización descentralizado, con un buen número de ferias de dimensión local y regional. Esta situación se debe en buena medida a la existencia de una coalición tácita, impulsada principalmente por productores rurales intermedios y comercializadores de las ferias, que en ocasiones tienen lazos entre sí, de familia o de otro tipo. Un factor clave para el éxito de la coalición es el capital social. Dos fenómenos explican esta capacidad de negociación de los pequeños y medianos comerciantes y productores: la estructura de propiedad de la tierra y la infraestructura compartida de riego. Al ser equitativos, ambos factores extendieron la capacidad de negociación de los pequeños y medianos productores con los comerciantes (2013, 37-38).

Dado su centralidad en este como en muchos estudios de caso, el concepto de capital social debe ser revisado.⁴

Todas las ambigüedades en la noción de capital social llevaron a Michael Woolcock (1998) a proponer un marco conceptual para la inserción del término de capital social en la teoría del desarrollo económico basado en los conceptos de encastramiento o incrustamiento (*embeddness*) y autonomía. El primer concepto cuya traducción al español es complicada (ver Gómez Fonseca, 2004) ha sido enunciado particularmente por Polanyi (1944) y más contemporáneamente por Mark Granovetter (1985).

Para Polanyi, “el descubrimiento más relevante de la investigación antropológica e histórica es que la economía humana, como regla, está inserta en sus relaciones sociales (1944, 46).”

Mark Granovetter (1985) toma este concepto de encastramiento o incrustamiento (*embeddness*) para impugnar el carácter supuestamente atomizado de los individuos. Para Granovetter “el ser humano se encuentra implantado en distintos grupos sociales –la familia, el vecindario, las redes interpersonales, los negocios, las iglesias y las naciones- con cuyos intereses tiene que compatibilizar los suyos propios...El individuo es racional, pese a que su racionalidad está com-prometida (acotada)⁵ por las relaciones interpersonales en las que está inmerso (Gómez Fonseca 2004,154-155).

De acuerdo con M. Woolcock tres contribuciones son centrales en las investigaciones relacionadas con el término de *embeddedness*. Primero, que todas las formas de intercambio están incrustadas en las relaciones sociales. La segunda es que el término en sí puede adoptar diversas formas: vínculos sociales, prácticas culturales o contextos políticos. La tercera es que muchos de los beneficios que se obtiene del encastramiento tienen un costo: las ventajas de los grupos pequeños y cerrados con fuerte encastramiento de los intercambios en las relaciones sociales puede también complicar el salto de algunos miembros hacia ámbitos más amplios regidos por otros mecanismos de intercambio (2004, 163).

Las referencias analíticas anteriores son útiles cuando registramos la pluralidad de actores sociales vinculados a la cadena alimentaria. Los ministerios de agricultura son relativamente menos fuertes que los ministerios de hacienda o tesoro y/o de comercio. A veces los gobiernos centrales o federales pierden fuerza frente a las instancias regionales y municipales. El diseño de las políticas públicas relacionadas con el medio rural se ven fuertemente impactadas e incluso cortocircuitadas por el peso de la globalización en sí misma y de algunos organismos intergubernamentales poderosos como la Organización Mundial del Comercio (OMC), el Fondo Mo-

⁴ Para algunos autores representa un concepto muy elusivo que lo mismo se usa en la literatura para enfrentar al Estado contra la sociedad civil, como a la sociedad como una extensión de un Estado benigno. Ver por ejemplo a Fukuyama (1995), Harris (1997), Putnam (1993), Gambetta (1988), Coleman (1990), Bourdieu (1992) entre muchos autores que analizan distintas concepciones y ángulos del concepto capital social. En muchas críticas, sobre todo a la concepción que popularizó Putnam, se dice que se trata de una argumentación circular: tienen capital social donde tienes instituciones fuertes, tienes instituciones fuertes donde tienes capital social. Los críticos de Putnam no sugieren que ciertos rasgos de las organizaciones —como redes, normas y confianza que facilitan coordinación y cooperación— no sean importantes, sino que están muy fuertemente influenciados por instituciones políticas, incluidas las instituciones estatales. Judith Tendler (1997) y Anderson, Gordillo y Van Laerhoven (2009) consideran la importancia para el desarrollo económico de las redes y los mecanismos de confianza y reciprocidad, pero consideran que los mejores resultados de políticas públicas orientadas al ámbito regional o local, dependen del papel determinante en la calidad de las instituciones gubernamentales, particularmente la interacción entre gobiernos locales y gobiernos nacionales.

⁵ Regresaré en el capítulo final al término de racionalidad acotada utilizado por Herbert Simon y luego por Elinor y Vincent Ostrom.

netario Internacional (FMI) o el Banco Mundial. Algunas instancias privadas tienden a definir, por su propio peso, opciones que impactan las políticas públicas, como por ejemplo las grandes cadenas de supermercados y los bancos de inversión. Los organismos no gubernamentales y los diferentes consorcios filantrópicos —tan grandes como la Fundación Gates— tienden a definir desde “el terreno mismo” las políticas hacia el medio rural al margen de los gobiernos y de las representaciones institucionales.

Esta proliferación de actores sociales que juegan un papel en la definición de políticas rurales sobrepasan con frecuencia la capacidad de articular y consensar en los ministerios de agricultura. Por ello a menudo la política agrícola y, en general rural, es un conjunto fragmentado de acuerdos parciales que responden a coyunturas inestables, de corta duración y sustentados en coaliciones con una estrecha base social. También existen acuerdos acotados por una coyuntura particular, pero que se extienden mucho más allá de su vida útil en buena parte por inercia política. Finalmente hay actores sociales rurales sub-representados con menos poder como los pequeños agricultores, pueblos indios o mujeres rurales. Otros actores en cambio están sobre-representados, por lo que pareciera ser que “el poder económico y político más que la condición ciudadana es la que determina el derecho efectivo a participar en la formación de la política pública agrícola” (2013, 90).

Aunque frecuentemente no se consideran parte de los actores sociales cuando se discuten políticas rurales la población urbana en tanto consumidora de alimentos pero también como espacios de activismo ciudadano y participación electoral, constituye un actor de primera magnitud, una especie de “inversionista pasivo” (2013, 90).

PIADAL (2013, 86) señala que: “La política agrícola en los países de América Latina es un conjunto fragmentado de acuerdos parciales, que son el resultado de negociaciones particulares, a veces casi privadas, entre grupos de interés o, en el mejor de los casos, de coaliciones de base social estrecha y sectores del Estado y de la coalición gobernante. Debido a la naturaleza fragmentada de este proceso político es que persisten viejos problemas y otros se resuelven apenas parcialmente”. Dado lo argumentado en este ensayo este diagnóstico es aún más dramático cuando se trata de transitar de políticas agrícolas a política de desarrollo territorial.

El **motor del cambio en la política de desarrollo de territorios rurales debe ser político, no técnico**. Este es en realidad la razón básica de por qué el tema de gobernanza y de coaliciones territoriales debe estar en el centro del diseño de políticas para el desarrollo de los territorios rurales. Empero es necesario calificar la afirmación anterior. Que el motor de cambio sea político quiere decir que una transformación tan profunda como la que se vislumbra en este documento, que intenta romper con las inercias de las políticas sectoriales, exige una amplia coalición y por tanto una coyuntura política que la haga posible. Es evidente empero, que la narrativa, los proyectos asociados y su implementación tienen que tener fuertes sustentos técnicos -incluso porque sin ellos es probable que muchos integrantes de la posible coalición duden en formar parte de ella.

3. Territorios: cambio institucional y espacio de políticas

Todo lo anterior dota de un sentido analítico importante desde la perspectiva de los actores sociales, a los retos que enfrenta a futuro el desarrollo territorial rural (DTR) según Julio Berdegué y Favareto (2019). Para efectos de este documento resalto tres:

1. *Grandes dificultades para resolver fallas de coordinación* entre sectores de gobierno, entre niveles de gobierno (nacional, provincial o estatal, y local), entre tipos de actores (privados, no gubernamentales y públicos), y entre actores y actividades urbanas y rurales.
2. *El territorio como construcción social.* En general sí hubo un avance significativo en este elemento en región. “(Sin embargo,) se descubrió que, si bien los procesos sociales, económicos y culturales se despliegan en espacios funcionales, socialmente construidos, los presupuestos, las autoridades, los programas y las políticas reconocen domicilio en territorios normativos, como los municipios, intendencias, comunas o distritos, o las provincias, departamentos y estados.”
3. *Construcción y empoderamiento de un actor territorial, dotado de una visión de futuro.* En el enfoque territorial, la constitución y/o el fortalecimiento del actor territorial, es en sí mismo, objetivo central del proceso de desarrollo. “Sin embargo, hay dos limitaciones. La primera es que, “los actores de la mayoría de las experiencias que analizamos, están generalmente constreñidos a aquellos de naturaleza agraria y, para ser más exactos, a agricultores familiares o campesinos y comunidades indígenas. Una segunda variable es que en muchos casos la participación se limita a procesos de consulta y que no son muchos los ejemplos donde los actores locales participan en, o son responsables de la toma de decisiones en el programa ...”.

Las tres conclusiones planteadas por Berdegué nos adentran en el ámbito de la acción colectiva.

Douglass North argumenta que las organizaciones inducen el cambio institucional cuando perciben nuevas oportunidades modificando las reglas —directamente a través de los órganos representativos como el Congreso o indirectamente por medio de grupos de presión- o modificando los mecanismos de acatamiento de las reglas o cambiando la efectividad de las sanciones o por medio de otros mecanismos de acatamiento informales.

Esas nuevas oportunidades pueden ser el resultado de cambios exógenos o de competencia endógena. Dado que las instituciones reflejan el sistema de creencias de los jugadores, la clave en las opciones que escogen los individuos son sus percepciones producto en parte de su herencia cultural, en parte de las experiencias cotidianas contemporáneas y en parte de aprendizajes no ligados al ámbito local. El cambio institucional es incremental porque cambios radicales generarían un fuerte bloque de opositores entre quienes se benefician con los arreglos institucionales que se pretende modificar, pero cambios revolucionarios típicamente ocurrirán solo cuando se está en presencia de una situación de estancamiento o en un punto muerto (North, 2005).

Mahoney y Thelen (citados en Bebbington *et al.* 2012) proponen, en este sentido, cuatro posibilidades de cambio institucional no paradigmático: (i) cambio por desplazamiento, mediante la eliminación de viejas reglas y la introducción de nuevas; (ii) cambio por superposición de capas mediante la introducción de nuevas reglas junto a las existentes; (iii) cambio por deriva, debido al impacto distinto de las reglas tradicionales como resultado de un cambio en el entorno; y (iv) cambio por conversión, a consecuencia de una reorganización estratégica de las normas y su peso relativo en el conjunto del marco institucional (Bebbington *et al.* 2012).

Los compromisos creíbles siempre son necesarios para asegurar coaliciones y alianzas duraderas. El ámbito en el cual las decisiones de política son tomadas es el espacio público, es decir, en donde diversos grupos y actores interactúan y negocian sobre aspectos relacionadas con estas. Esas negociaciones adoptan las formas de ley o de acuerdos informales. En todo caso este es el espacio donde se expresa la gobernanza tanto en el ámbito nacional, como regional, local e incluso internacional. Esta expresión puede ser a través de instituciones formales como los congresos, el sistema judicial, las agencias gubernamentales o las organizaciones intergubernamentales; o de instituciones tradicionales —como un consejo de ancianos— o informales como acuerdos en “lo oscuro” (*backroom deals*) o a través de redes informales, como por ejemplo las asociaciones de exalumnos de escuelas de economía en el extranjero.

Pero más allá y más acá de la acción colectiva están las movilizaciones sociales. Parto de unas cuantas constataciones contemporáneas. Después de casi tres décadas de reformas estructurales debiera quedar claro algo por demás obvio, a saber, que cualquier sociedad sea pequeña o grande es una construcción humana muy dinámica. Los conflictos y las tensiones no son la excepción, sino la regla. Es todavía más evidente que estos conflictos se presentarán más notoriamente en momentos, como los actuales, en donde las sociedades están inmersas en profundos cambios tanto de factura mundial como doméstica y local. Justo en estas coyunturas es decisivo buscar establecer un vínculo fuerte entre un marco legal sólido y claro (leyes, tribunales, etc.) e instituciones formales e informales y organizaciones que desempeñen (ambas), al nivel nacional, subregional o local, un papel importante en la solución de conflictos. Es este puente el que puede garantizar la transformación de las protestas y conflictos sociales en innovación, experimentos y soluciones. Denomino a este proceso que conduce a la innovación institucional como **movilización social como medio de producción de instituciones** (Gordillo 2003). Una de sus expresiones más profundas en el ámbito territorial sería lo que RIMISP denomina *coaliciones territoriales transformadoras*.

Es importante subrayar el papel transformador de las movilizaciones en la implementación de reformas profundas. Ningún cambio importante en las políticas o en las instituciones puede tener éxito a menos que sea apoyado y promovido por la movilización de los actores sociales. La eliminación de los obstáculos institucionales (legales, políticos, económicos y culturales) que impiden la capacidad de transformación de las sociedades, implica la convicción de que no hay un incentivo mayor para la reorganización productiva, el uso racional de los recursos naturales, el aumento de la productividad o la innovación, que la movilización de las personas mismas.

Los tres retos planteados por Berdegué *et al.* (2019) en términos del DTR (de coordinación, de construcción social y de empoderamiento) tienen que ser vistos en relación con el cambio institucional provocado por la acción colectiva y sobre todo por las movilizaciones.

En la experiencia latinoamericana, la combinación crecientemente enraizada y dominante entre esfera pública y esfera privada, se caracterizó por un péndulo entre una excesiva estatización con amplias limitaciones en las libertades básicas y en la igualdad de oportunidades y, una recalcitrante privatización

de bienes, servicios y mandatos públicos que tampoco resolvió los problemas del Estado excesivamente interventor. Al final de cuentas ese péndulo que generó discontinuidad de políticas públicas determinó que nunca hayamos experimentado un real Estado del Bienestar. Además, dada la enorme desigualdad que se expresa no sólo en el terreno socioeconómico, sino también en los ámbitos políticos y culturales, lo que se gestó fue una sociedad estamental en donde el éxito de la gobernabilidad más o menos democrática, o más o menos autoritaria, se sustentó en una eficaz administración de los privilegios diferenciados por categoría social, cuyo propósito fue impedir acciones colectivas articuladas. Así el capitalismo en nuestra región funcionó sobre la base de patrimonialismo (manejo discrecional y diferenciado de los recursos públicos), el corporativismo (encuadramiento de las organizaciones de masas a cambio de privilegios económicos y políticos distribuidos en las cúpulas y “chorreados” en pequeñas cantidades a las bases), y el clientelismo (privilegios a cambio de adhesión política).

Todo lo anterior explica las enormes resistencias al cambio institucional en nuestra región. Bourguignon *et al.* (2007) indican que esta resistencia al cambio es atribuible justamente a la existencia de “trampas de desigualdad”, resultado de mecanismos e instituciones económicas, políticas y socioculturales que preservan dinámicas de exclusión en el ámbito territorial (RIMISP 2013).

La clave estaría en el tipo de interacciones que generan los actores y en su capacidad para propiciar cambios en las normas que regulan la dotación de activos y su distribución dentro de los territorios (RIMISP 2013).

Aquí nuevamente es relevante la discusión entre democracia representativa, particularmente en lo que respecta a los partidos políticos, pero también al poder legislativo y las dificultades cuando no abiertas confrontaciones entre aquella y la democracia ejercida desde las comunidades como una forma de democracia directa.

En síntesis, se habla de la calidad institucional de cada territorio, sus antecedentes y cómo se ha construido, históricamente, cuáles han sido o son los “mediadores” más eficaces y cuál “es el perfil social, cultural, económico, demográfico y etario del territorio en cuestión, que permitan, puentes políticos, de inversión y gestión”, entre las instituciones, organizaciones y actores territoriales; y los centros de poder político y económico de las naciones.⁶

4. Correlación de fuerzas: acuerdos de elites, compromisos ciudadanos, liderazgos

RIMISP (2013) propone la categoría de *coaliciones territoriales transformadoras*, entendida como “un constructo weberiano, es decir, como una abstracción de determinados elementos de la realidad, a partir de la cual examinar las coaliciones territoriales realmente existentes y los tipos de dinámicas generados por su acción” (2013, 25). Posteriormente es contrastado a partir del análisis de seis estudios de caso, divididos en tres grupos: “coaliciones que promueven el cre-

⁶ Nuevamente agradezco esta anotación que he tomado de una sugerencia que me hizo un comentarista anónimo.

cimiento económico en los territorios, coaliciones que impulsan la equidad, y coaliciones que logran compatibilizar ambos objetivos...” (2013, 26-27).

Partiendo de la complejidad de las coaliciones territoriales realmente existentes, el estudio de RIMISP presenta varias conclusiones, de las cuales la más relevantes para este texto son a mi juicio cuatro.

Primera, las coaliciones territoriales está relacionado con cambios en los incentivos percibidos por los actores. Segunda, es necesario analizar la diferenciación entre cambio endógeno y cambio exógeno. Tercera, el sentido de las transformaciones en un territorio está fuertemente determinado por la capacidad de agencia de los actores involucrados. La capacidad de agencia implica: “capacidad para identificar los propios intereses y capacidad para promoverlos en la interacción social” (2013: 45-46). Finalmente, es necesaria la articulación entre distintos niveles de gobierno. Las coaliciones territoriales deben a fin de cuentas enfrentar un dilema entre cohesión y capacidad de incidencia (2013: 48).

Para discutir estas conclusiones recorro primero a Michael Woolcock quien propone un marco conceptual a partir de dos niveles de agregación: el ámbito micro y el ámbito macro: “encastramiento” (*embeddedness*), en el ámbito micro, refiere a vínculos intracomunitarios, mientras que en el ámbito macro refiere a las relaciones Estado-sociedad; autonomía en el espacio micro refiere a redes extracomunitarias, mientras que en el ámbito macro refiere a capacidad y credibilidad institucional” (2004, 164).

A partir de estas definiciones, Woolcock propone denominar encastramiento en el ámbito local como “integración” y en ese mismo ámbito denominar autonomía como “vínculo”. Asimismo, denominará al encastramiento en el ámbito macro como “sinergia” y a la autonomía en ese ámbito como “integridad organizacional”. De suerte que integración y vínculo; y sinergia e integridad organizacional corresponde a cuatro fuentes o características del capital social cuyos efectos combinados potencian la solidez de las comunidades (1998, 172).⁷

En el ámbito micro o lo que también denomina Woolcock “iniciativas de desarrollo de abajo hacia arriba” revisa la intensidad baja o alta tanto de los vínculos extracomunitarios como de la integración intracomunitaria y presenta cuatro realidades o si se quiere mezclas de capital social.

Así un exceso de capital social en la forma de integración intracomunitaria y una débil presencia de vínculos externos llevaría a lo que el politólogo Edward Banfield denominó *familismo amoral*, a partir de un estudio que realizó en una región del sur de Italia. Por su lado el exceso de vínculos externos y débiles vínculos en la comunidad llevaría a una situación de anomia típica de regiones recientemente urbanizadas o sociedades tradicionales sometidas a un proceso vertiginoso de modernización. Los otros dos polos sería cuando la debilidad es común en los vínculos externos y en los internos dando lugar a lo que el autor denomina individualismo amoral; y por el otro lado, cuando ambos tipos de vínculos son fuertes creado condiciones de oportunidad social.

El otro ámbito del análisis que propone Woolcock (1998) se refiere al macro o a las iniciativas de desarrollo “de arriba hacia abajo”. Aquí las dos variables: sinergia e integridad organizacional son igualmente sometidas a una combinatoria dependiendo de la fortaleza o debilidad de las relaciones Estado-sociedad, y a la debilidad o fortaleza de la capacidad burocrático-administrativa del Estado.

⁷ Ver en el mismo texto figuras 2 y 3.

La baja sinergia y baja integridad organizacional lleva a un Estado de anarquía o Estado colapsado, en tanto que la fortaleza de ambos atributos llevaría a un Estado desarrollista.

Por otra parte, alta sinergia en las relaciones entre Estado y sociedad, pero baja capacidad organizacional llevaría a un Estado predatorio donde priva la corrupción generalizada. En una situación exactamente inversa se tendría un estado débil e ineficiente.

Desde luego lo importante es considerarlos sólo como esquemas, es decir, un intento por formalizar relaciones de suyo diversas y complejas que admiten múltiples salidas y productos y resultados.

Ostrom (2007) revisa un conjunto de variables estructurales que se suponen afectan las probabilidades de los individuos de alcanzar una acción colectiva capaz de superar dilemas sociales. Estas variables son de dos tipos: variables que no dependen de que una situación se repita y variables que su carácter iterativo tiene impacto sobre otras variables estructurales. En el primer caso se encuentran: número de participantes, los beneficios que se obtienen si los bienes son sustractivos o rivales —es decir lo que uno obtiene, otro lo pierde— o plenamente compartidos; grado de heterogeneidad de los participantes; comunicación cara a cara y forma que adopta la función producción (2007, 188).

En mi opinión, en este grupo de variables la más interesante es la que tiene que ver con *la forma de la función producción*. Esta particular función producción relaciona acciones individuales con resultados grupales. Una forma que puede adoptar es la forma escalera. Russell Hardin (1976) señaló que cuando se tiene una función de un bien público bajo forma de escalera se facilita resolver el dilema social y se evita que algunos jugadores “pasen por gorriones” dado que se requiere una aportación acumulada suficiente de los jugadores para pasar al siguiente escalón: “Hasta que el beneficio sea realmente producido no es posible “gorronear” [free-ride en inglés, acciones oportunistas es otro sinónimo en español] aprovechando las contribuciones de otros.....En esos contextos los individuos podrían asumir que su participación es decisiva para la provisión del bien” (Ostrom 2007, 191).

La función producción puede bajo esta u otra forma asegurar una aportación mínima de los jugadores de un determinado grupo haciéndoles sentir que su contribución es crítica para la consecución del objetivo planteado. Maxwell y Oliver (1993) conciben funciones producción no lineares ascendentes o descendentes (citados en Ostrom 2007, 192). En principio puede ser descendente en una circunstancia en que aun cuando cada acción contribuye a los beneficios que obtiene un grupo, en el margen los beneficios decrecen relativamente después de cada nueva contribución; o ascendente cuando ocurre lo contrario. Así, por ejemplo, las movilizaciones sociales surgen de procesos de posicionamiento por parte de actores y organizaciones sociales que se sienten afectados por la aparición de nuevos arreglos institucionales o por el abandono de otros antiguos.

En síntesis, concluye Ostrom, en vez de explicar la cooperación [y la acción colectiva] a partir de los incentivos materiales que directamente enfrentan los individuos confrontados en una situación de dilema social “la tarea que enfrentamos es cómo articular variables estructurales externas a un núcleo interno de variables —reputación, confianza y reciprocidad— en el ámbito individual, dado que estas a su vez afectan los niveles de cooperación y los beneficios netos obtenidos” (2007, 201).

Claudio Melucci (1996) parte de la distinción en el enfoque clásico funcionalista entre desviación y anticonformismo, de suerte que la acción colectiva no solo procede de la desarticulación de un sistema, sino también de aquellos que buscan transformarlo. Consecuentemente la acción colectiva debe ser vista más que como agregación de individuos aislados y atomizados como “el resultado de procesos complejos de interacción mediados por determinadas redes de pertenencia” (1996, 18). Para Melucci es importante distinguir entre las distintas orientaciones de la acción colectiva: algunas suponen mecanismos de solidaridad y otros solo son agregación de intereses; algunas trasportan un conflicto, otras surgen como resultado de un consenso sobre las reglas del juego; pero más importante aún, algunas suponen romper el límite de compatibilidad con la estructura del sistema.

Por otro lado, propone una definición de movimiento social como una acción colectiva específica que: “invoca solidaridad..., hace manifiesto un conflicto...y supone romper los límites de compatibilidad del sistema dentro del cual está acción se lleva a cabo” (1996, 28). Al hacerlo también establece la dimensión del conflicto social, concepto que en general ha estado confuso cuando no ausente tanto en la literatura sobre capital social como sobre acción colectiva.

La importancia del enfoque de Melucci para el análisis contemporáneo de nociones como capital social y acción colectiva proviene desde luego de haber introducido la dimensión de conflicto como una variante de la acción colectiva y de esa forma allegarnos a una aproximación analítica a los movimientos sociales vistos desde la complejidad de las sociedades contemporáneas. Un rasgo de esa complejidad es harto conocido: la relativa autonomización de los distintos planos o niveles —Melucci los llamaría los cuatro sistemas— de la realidad social. Como lo señala de manera sugerente se trata de sociedades “sin centro” o descentradas (1996, 207-228), en donde se difumina lo público y lo privado, en donde los intereses se fragmentan y los partidos políticos se vuelven “atrapa-todo” (“*catch-all parties*”).

Pero el terreno clave de las disputas por el poder es para Melucci el espacio público, al cual se refirió mucho antes Habermas (1989), quien para Melucci “no logra capturar la transformación del espacio público en una arena conflictiva: el espacio público se convierte en el espacio de disputa por la definición de lo que es lo político, es decir, lo que pertenece a la polis” (1996, 221).

Referencias

- Acemoglu, D. 2003.** Why Not a Political Coase Theorem? Social Conflict, Commitment, and Politics. *Journal of Comparative Economics* 31 (4): 620–52.
- Andersson, K., Gordillo, G. y van Laerhoven, F. 2009.** Local governments and rural development: Comparing lessons from Brazil, Chile, Mexico and Peru. The University of Arizona Press.
- Banco Mundial (BM). 2008.** World Development Report 2008; Agriculture for development. Washington, D.C.
- BM. 2017.** World Development Report 2017: Governance and the Law. Washington, D.C.
- Banfield, E.C. 1958.** The Moral Basis of a Backward Society. Nueva York. Free Press.
- Bebbington A. 2011.** Theorizing Rural Territorial Dynamics in Latin America: Elements for a Theoretical Framework. Documento del programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago. RIMISP.
- Berdegú, J. Ospina, P., Favareto, A., Aguirre, F., Chiroiboga, M., Escobal, J., Fernández, I., Gómez, I., Modrego, F., Ramírez, E. Ravnborg, H.M., Schejtman, A. y Trivelli, C. 2011.** Determinantes de las dinámicas de desarrollo territorial rural en América Latina. Documento de Trabajo 101, programa Dinámicas Territoriales Rurales. Santiago, RIMISP.
- Berdegú J.A. y Favareto, A. 2019.** “Desarrollo Territorial Rural en América Latina y el Caribe”. Documento xx. Serie 2030: Alimentación, Agricultura y Desarrollo Rural en América Latina y el Caribe. Santiago, Chile, FAO.
- Boisier, S. 2004.** Desarrollo territorial y descentralización. El desarrollo en el lugar y en las manos de la gente. *Revista eure* Vol. XXX (90): 27-40.
- Bourdieu, P. y Waiquant, L. 1992.** An Invitation to Reflexive Sociology. Chicago. Chicago University Press.
- Bourguignon, François, Francisco Ferreira y Michael Walton, 2007.** “Equity, Efficiency and Inequality Traps: A Research Agenda”, en *Journal of Economic Inequality* 5 (2), pp. 235-256.
- Bresser-Pereira, L.C. 2016.** Teoría novo-desenvolvimentista: uma síntese. Texto presentado en el Centro Internacional Celso Furtado, Río de Janeiro, 11 de agosto de 2016.
- Calderón, F. 2001.** Gobernabilidad, competitividad e integración social. En: A. Camou (coord.) Los desafíos de la gobernabilidad. México. Plaza & Janés.
- Camou, A. 2001.** Los desafíos de la gobernabilidad. México. Plaza & Janés.
- Cejudo, G. y Michel, C.L. 2016.** Coherencia y políticas públicas: Metas, instrumentos y poblaciones objetivo. *Gestión y política pública* 25(1).
- Coleman, J. 1990.** Foundations of Social Theory. Cambridge. Harvard University Press.
- Dahl, R. A. 1957.** The Concept of Power. *Behavioral Science* 2: 202–10.
- Evans, P. 1992.** The state as problem and solution: predation, embedded autonomy, and structural change. En: S. Haggard y R. Kaufman (coords.) *The Politics of Economic Adjustment*. Princeton University Press. Princeton.
- Evans, P. 1995.** *Embedded autonomy*. Princeton University Press. Princeton.

Finot I. 2001. Descentralización en América Latina: teoría y práctica. Santiago. CEPAL, Serie Gestión Pública.

Fernández, I.M. y Asencio R.H. (coords.). 2013. ¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina. RIMISP/IEP.

Fernández, I.M. Asencio, R.H., Trivelli, C. y Schejtman, A. 2013. Las coaliciones territoriales transformadoras y los dilemas del desarrollo inclusivo en las zonas rurales. En I.M Fernández y R.H. Asencio (coords.) Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina. RIMISP/IEP.

Fernández, M.I.; Remy, M.I.; Scott, J. y Carriazo, F. 2013. “Políticas de protección social y superación de la pobreza para la inclusión social: una lectura crítica desde el enfoque de cohesión territorial”. Documento de Trabajo N°23. Serie Estudios Territoriales. Programa Cohesión Territorial para el Desarrollo. Rimisp, Santiago, Chile..

Fukuyama, F. 1995. Trust: The Social Virtues and the Creation of Prosperity. Nueva York. Free Press.

Gambetta, D. (coord.). 1988. Trust: Making and Breaking Cooperative Relations. Nueva York y Oxford. Basil Blackwell.

Gómez Fonseca, M.Á. 2004. Reflexiones sobre el concepto de “embeddness”. Polis: Investigación de análisis sociopolítico y psicosocial Vol. 2 (4):145-164.

Gordillo, G. y de Verdier, A. 2003. La movilización social como medio de producción. Revista Configuraciones N° 12-13.

Gordillo, G. 2011. Reconstrucción Institucional: puentes y cohesión. En RIMISP Proyecto Conocimiento y Cambio en la Pobreza Rural, Capítulo México.

Gordillo, G. 2014. Estado, mercado, comunidad: Ostrom, la controversial. Revista mexicana de sociología, 76(SPE): 227-258.

Granovetter, M. 1985. Economic Action and Social Structure: The Problem of Embeddedness. American Journal of Sociology 91: 481-510.

Grootaert, C. 1998. Social Capital: the missing link. Banco Mundial.

Habermas, J. 1989. The structural transformation of the public sphere. Cambridge, MA. The MIT Press.

Hardin, R. 1976. Group provision of step goods. Behavioral Science 21:101-6.

Hardin, R. 1982. Collective Action. Baltimore. John Hopkins University Press.

Jones, B.D. 2001. Politics and the Architecture of Choice: Bounded Rationality and Governance. Chicago. The University of Chicago Press.

Harriss, John and Paolo de Renzio. 1997. “An introductory bibliographic essay” en “Missing link” or analytically missing? The concept of social capital, Journal of International development, vol. 9 no. 7:919-937

Hirschman, A. 1965. Journeys toward Progress. Studies on economic policy-making in Latin America. Nueva York. Doubleday Anchor Book.

Helmke, G. y Levitsky, S. (coords.). 2006. Informal Institutions and Democracy: Lessons from Latin America. Baltimore. John Hopkins University Press.

Hill, M. y Hupe, P. 2011. Implementing Public Policy. An Introduction to the Study of Operational Governance. California. Sage.

Levi, M. 2003. A State of Trust. En: V. Braithwaite and M. Levi (coords.) Trust and Governance. Nueva York. Russell Sage Foundation.

Leyton, C., Valentina Cortínez, Ignacia Fernández, Juan Fernández. 2017. Desafíos institucionales para la articulación de políticas públicas, serie documento de trabajo N° 229. Grupo de Trabajo Inclusión Social y Desarrollo, Rimisp Santiago, Chile.

Lipsky, M. 1973. Street Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services. Nueva York. Russell Sage Foundation.

Marwell, G. y Oliver, P. 1993. The Critical Mass in Collective Action: A Micro-Social Theory. Cambridge MA. Cambridge University Press.

Mayorga, F. y Córdoba, E. 2007. Gobernabilidad y Gobernanza en América Latina. Working Paper NCCR Norte-Sur. Proyecto Gobernanza, IP8, Instituto Universitario de Estudios del Desarrollo. Ginebra.

Melucci, A. 1982. L'invenzione del presente. Movimenti, identità, bisogni individuali. Bologna. Il Mulino.

Melucci, A. 1996. Challenging codes: collective action in the information age. Cambridge MA. Cambridge University Press.

North, D. 1990. Institutions, institutional change and economic performance. Cambridge MA. Cambridge University Press.

North, D. 2005. Understanding the process of economic change. Princeton. Princeton University Press.

North, D.C. 2009. Violence and Social Orders: A Conceptual Framework for Interpreting Recorded Human History. Nueva York. Cambridge University Press.

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE). 2015. States of Fragility 2015: Meeting Post-2015 Ambitions. París.

Ostrom E. y Ahn, T.K. 2003. Introduction. En: E. Ostrom y T.K. Ahn (coords.) Foundations of Social Capital. Cheltenham. Edward Elgar Publishing.

Ostrom, E. 1998. A behavioral approach to the rational choice theory of collective action. American Political Science Review 92(1):1-22.

Ostrom, E. 2005. Understanding Institutional Diversity. Princeton. Princeton University Press.

Ostrom, E. 2007. Collective Action Theory. En C. Boix y S. Stokes (coords.) The Oxford Handbook of Comparative Politics. Oxford. Oxford University Press.

Ostrom, E. 2015. Comprender la diversidad institucional. México, D.F. Fondo de Cultura Económica.

Panel Independiente sobre la Agricultura para el Desarrollo de América Latina (PIADAL). 2013. Agricultura y desarrollo en América Latina: gobernanza y políticas públicas. Buenos Aires. Teseo.

Pressman, J.L. y Wildavsky, A. 1973. Implementation. Berkeley. Berkeley University Press.

Putnam, R. 1993. Making Democracy Work. Princeton. Princeton University Press.

RIMISP. 2013. ¿Unidos podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina. Lima.

RIMISP. 2017. Informe Latinoamericano sobre pobreza y desigualdad: no dejar a ningún territorio atrás. Santiago.

ROFMAN, Adriana y VILLAR, Alejandro (coords.). 2006. Desarrollo local: una revisión crítica del debate, Buenos Aires, Espacios.

Simon, H.A. 1955. A behavioural model of rational choice. *Quarterly Journal of Economics*, 69:99-188.

Tanaka, M. 2013. En busca del eslabón perdido. Coaliciones sociales y procesos políticos. En: I.M. Fernandez y R.H. Asencio (coords.) ¿Unidos Podemos? Coaliciones territoriales y desarrollo rural en América Latina. RIMISP/IEP.

Tendler, Judith. 1997. Good government in the Tropics, John Hopkins University Press, Baltimore.

Wolf, E.R. 1999. Envisioning Power: Ideologies of Dominance and Crisis. Oakland. University of California Press.

Woolcock, M. 1998. Social capital and economic development: Toward a theoretical synthesis and policy framework. *Theory and Society*, Vol. 27(2):151-208.

