

ECUADOR Debate

CONSEJO EDITORIAL

José Sánchez-Parga, Alberto Acosta, José Laso Ribadeneira, Simón Espinosa, Diego Cornejo Menacho, Manuel Chiriboga, Fredy Rivera Vélez, Marco Romero.

Director: Francisco Rhon Dávila. Director Ejecutivo del CAAP
Primer Director: José Sánchez-Parga. 1982-1991
Editor: Fredy Rivera Vélez
Asistente General: Margarita Guachamin

ECUADOR DEBATE

Es una publicación periódica del **Centro Andino de Acción Popular CAAP**, que aparece tres veces al año. La información que se publica es canalizada por los miembros del Consejo Editorial. Las opiniones y comentarios expresados en nuestras páginas son de exclusiva responsabilidad de quien los suscribe y no, necesariamente, de ECUADOR DEBATE.

Se autoriza la reproducción total y parcial de nuestra información, siempre y cuando se cite expresamente como fuente a ECUADOR DEBATE.

SUSCRIPCIONES

Valor anual, tres números:

EXTERIOR: US\$. 30

ECUADOR: US\$. 9

EJEMPLAR SUELTO: EXTERIOR US\$. 12

EJEMPLAR SUELTO: ECUADOR US\$. 3

ECUADOR DEBATE

Apartado Aéreo 17-15-173 B, Quito - Ecuador

Tel: 2522763 • Fax: (593-2) 2568452

E-mail: caap1@caap.org.ec

Redacción: Diego Martín de Utreras 733 y Selva Alegre, Quito.

PORTADA

Magenta

DIAGRAMACION

Martha Vinueza

IMPRESION

Albazul Offset

ECUADOR DEBATE

65

Quito-Ecuador, agosto del 2005

PRESENTACION / 3-6

COYUNTURA

El abril que se llevó al Coronel que no murió en el intento / 7-20

Pablo Ospina

Desde la integración blanda y el comercio rígido al regionalismo autónomo / 21-38

Eduardo Gudynas

Conflictividad socio-política Marzo-Junio 2005 / 39-52

TEMA CENTRAL

Acerca del localismo ecuatoriano / 53-66

Hernán Ibarra C.

Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad / 67-82

Roberto Santana

Autonomías regionales y unidad nacional / 83-112

Franz Xavier Barrios Suvelza

Una propuesta para evaluar la regionalización / 113-136

Iván Navarro Abarzúa

Descentralización y regionalización en el Perú / 137-154

Javier Azpur

Integración Europea e identidades regionales / 155-176

Mario Caciagli

DEBATE AGRARIO

Efectos de la producción agropecuaria en los suelos de los páramos:
el caso de Guangaje / 175-194

Mercedes Alomía

ANÁLISIS

Descentralización en América Latina, Venezuela y Bolivia / 195-222

Rickard Lalander

Aproximación sociológica a los estudios de la familia: escuelas, conceptos y tendencias / 223-234

Rubén Cruzata Santos

Los actores de la construcción territorial, desarrollo y sustentabilidad¹

Roberto Santana

La construcción territorial supone un conjunto de nuevos conocimientos y aprendizajes que vayan más allá de conceptos que suelen carecer de contenido. En el Ecuador, hay una baja preocupación por el tema territorial, debido a prejuicios de tipo ideológico en los actores y estudiosos. La necesidad de construir actores territorializados, pasa por la urgente realización de estudios y su puesta en discusión. Solo así, se podrán interiorizar las exigencias contemporáneas de articulación de lo global y lo local en un contexto de mundialización.

El andamiaje teórico a propósito del desarrollo territorial, sea éste regional o local, está impregnado de nociones que corresponden a la etapa actual del desarrollo del capitalismo, es decir de la internacionalización en todas direcciones del capital, de los medios tecnológicos, de las comunicaciones y de los conocimientos. El caballo de batalla para este nuevo ciclo de acumulación capitalista se llama neoliberalismo y gústenos o no nos guste es este modo de acumulación quien se encarga de vehicular los nuevos modos de pensar y de hacer el desarrollo. Y con él, todo un nuevo jergón teórico, tecnológico y pragmático se difunde. Nuevas fórmulas, discursos, paradigmas y metáforas se universalizan

rápidamente y son manejados con más o menos habilidad por los unos y por los otros. El procesamiento de los problemas ligados a los tradicionales modos de gestión del espacio, del ordenamiento territorial o de la planificación regional no escapa a ese movimiento de fondo.

Esta rapidez de difusión contrasta con la lentitud con la que en el Ecuador se interiorizan los nuevos desafíos y paradigmas, muestra las dificultades y los fracasos de una difícil adaptación al nuevo modelo de acumulación, lo mismo en la esfera de la internacionalización de su política, que en la reforma del Estado, que en las privatizaciones de los sectores productivos en manos del sector público, y en la descentralización

1 Este texto recoge en parte los términos de una conferencia dada en el marco del Seminario "Imaginario territoriales y sistemas productivos sustentables", Ceder, Universidad de Los Lagos, 26 Noviembre 2004, Osorno, Chile.

política y administrativa. En cuanto a este último punto, el tema está relacionado con la nueva importancia que se acuerda a las regiones como entidades privilegiadas de gestión del desarrollo y de gestión político-territorial, pero hay que decir que en Ecuador estas cuestiones constituyen una importante zona de sombra. Y sin embargo, hay muchos elementos para pensar que la movilización de la variable territorial podría jugar en este país un rol de disparador tanto sobre el plano de la gestión política nacional como del desarrollo sustentable de la economía.

En un artículo publicado en 1995 en Ecuador Debate² yo argumentaba sobre el interés de concebir un esquema de regionalización del país, con vista a redinamizar económicamente los territorios y facilitar la aplicación de una política de descentralización. El argumentario recogía los aspectos esenciales del debate internacional sobre el nuevo rol de las regiones en las economías internacionalizadas y aunque no es aquí cosa de volver sobre el tema vale la pena recordar lo siguiente: "Al interior de un esquema de regiones es donde mejor puede concebirse el nuevo desarrollo y las nuevas posibilidades que se abren a los espacios subnacionales (territorios bajo soberanía de los Estados) en las condiciones políticas y económicas internacionales de hoy. Parece que es sólo allí donde pueden concretizarse mejor ciertos atributos propios a la viabilidad del desarrollo territorial tanto en

términos de crecimiento económico (ligado a una capacidad para retener e invertir recursos generados internamente y a una capacidad para atraer inversiones privadas por su articulación nacional e internacional), de progresión en la autonomía decisional (estilo de desarrollo e instrumentos de política), como capacidad de inclusión social (redistribución social, participación de la población en las decisiones). Todo ello a condición que por la vía de un proceso de construcción territorial identitaria (identificación de la población con su territorio), la región asuma progresivamente un rol de actor, de conductor de su propio desarrollo y de interlocutor y negociador con el exterior". Agregaba que este tipo de construcción social territorial no puede concebirse sin imaginar la constitución de verdaderos "sistemas de actores" institucionales, sociales y privados, los cuales manifiestan la voluntad colectiva de actuar en el sentido del futuro del territorio común. El artículo terminaba haciendo algunas proposiciones acerca de la evolución reciente de las articulaciones geográficas en el país y sobre la necesidad de imaginar nuevos escenarios territoriales para dinamizar el desarrollo y para una necesaria redistribución del poder político.

Sin embargo, el tema de la construcción regional no ha merecido la atención ni de los investigadores, ni de los políticos, ni tampoco de los liderazgos sociales, a mi juicio por dos razones:

2 Qué hay de los territorios en la descentralización?, *Ecuador Debate*, n° 35, agosto 1995, pp 135-154.

La primera está en que, por esa fuerza propia de las imágenes ideológicas y culturales, hablar de regiones en Ecuador es como despertar viejos fantasmas, es revenir a la sempiterna bipolaridad Sierra/Costa, es tocar el punto sensible del imaginario popular, donde la unidad nacional o la integridad territorial, están siempre amenazadas por las pretensiones autonómicas guayaquileñas u otras. Hay una percepción a flor de piel de la cuestión regional, como algo casi perverso, que hace daño a la ecuatorianidad. Esta percepción o lectura “primaria” de la realidad territorial nacional es hoy perfectamente falsa y debe ser abandonada para dar cabida a una visión menos rígida, más dinámica y menos fijada en el pasado. La bipolaridad andina/costeña corresponde a un imaginario del pasado tanto en términos de infraestructura, como en términos sociales o de integración e intercambios económicos, de representación política, etc. El mapa del país muestra que hoy, la transversalidad de los flujos, de la integración económica y política han dejado en el trasto de la basura el paralelismo espacial tradicional de Sierra y Costa. La transversalidad de hoy incorpora además el territorio amazónico. Es esta misma “fijación” geopolítica en el pasado la que, en parte, impide el no procesamiento político-técnico de una proliferación de demandas autonómicas territoriales en estos últimos años y que estimula los localismos y provincialismos sin destino, todo ello síntomas de la crisis profunda de la vieja configuración del Estado.

La segunda razón tiene que ver con el “encierro” nacional, es decir, con el

bajo grado de transnacionalización del Estado ecuatoriano, de su política, de su economía, de sus intelectuales y de sus habitantes en general, que les priva de conocer experiencias concretas de gestión territorial contemporánea. Visto desde el escenario internacional, Ecuador es una entidad ausente, porque lo mismo la política oficial, que los intelectuales, que la sociedad civil y sus liderazgos se han atrincherado tras fronteras neutralizantes, reales o inventadas, pensando que con ello se defenderá mejor el interés nacional, los intereses de cada cual y el desarrollo futuro. En ese encierro domina la rutina y no hay audacia o aventura en la creación política (no hablo de la audacia o aventura para instalarse en el poder). Ahora bien, las posibilidades de acción de los actores depende en gran parte de su posicionamiento frente a los desafíos de la transnacionalización, de su autodefinición frente a la historia que pasa y de una revisión profunda de sus concepciones políticas y de sus prácticas. Habría que liberar la política, la investigación y el pensamiento ecuatoriano de la estrecha “camisa de fuerza” nacional, cuyo “real” (lo empírico de la realidad) no es la sola realidad posible, puesto que se puede pensar, imaginar y sondear otros posibles para escapar a la rutina, a lo conocido, a lo circular. La óptica transnacional revela espacios y estrategias que la acción y la óptica nacional ocultan, y que por lo mismo son rechazados o subestimados por los actores, dejando pasar las oportunidades.

¿Cómo hacer para que en Ecuador se abran paso y sean interiorizados los nuevos paradigmas, los mecanismos y

las metodologías relativas a las nuevas posibilidades de la construcción territorial contemporánea? Parece difícil, en todo caso, imaginarlo sin pasar por un profundo y vasto debate acerca de los fundamentos del comportamiento de los actores que participan en el juego social en los diferentes escalones territoriales. El problema es que, para que haya debate, es previo que haya estudios sobre las cuestiones territoriales, que haya conocimientos acumulados sobre los actores en sus territorios, que hayan escenarios alternativos sobre los cuales discutir. ¿Por dónde comenzar? A mi juicio, es absolutamente indispensable dar prioridad a los estudios geopolíticos internos, sobre todo al estudio de los actores en sus intervenciones espaciales, de cuyos comportamientos depende la calidad de toda construcción territorial futura. Pero antes de abordar directamente el tema de los actores, veamos rápidamente algunos de los contenidos principales de los nuevos desafíos territoriales.

Las construcciones territoriales hoy

Como ya lo hemos sugerido, la crisis del modelo de acumulación liderado por el Estado Providencia ha dejado fuera de juego las concepciones y los instrumentos de la planificación territorial centralizada. La noción de *construcción social de los territorios*, ha venido a reemplazar, en efecto, al llamado ordenamiento territorial de los geógrafos o a la llamada planificación física o territorial de los planificadores regionales. Ella se refiere a un proceso por el cual las sociedades, en sus respectivos escalones geográficos, tejen sus entramados

de relaciones y construyen sus patrimonios materiales y simbólicos. En los países desarrollados la noción de construcción social territorial ha entrado en las preocupaciones de las ciencias sociales y en las prácticas institucionales como un fenómeno acarreado por la globalización contemporánea y tiene para las sociedades territorializadas una significación altamente estratégica, puesto que ella sugiere no solamente la conservación o administración de la herencia de lo “construido histórico territorial” transmitido por las generaciones pasadas, sino que sobre todo contiene la idea de continuidad histórica e identitaria, de valorización y de potenciación del grupo o de los grupos sociales, de proyecto social estratégico, en fin, de proyecto de modernización para superar la crisis del desarrollo y para eliminar la pobreza.

La construcción social de los territorios sugiere algo que es fundamental en cuanto a la sustentabilidad del desarrollo: la necesidad del consenso de los actores territorializados como condición de todo proyecto estratégico. Toda iniciativa territorializante para que sea viable debe pasar necesariamente por la coordinación y la negociación entre los actores locales y otros exteriores (nacionales e internacionales) interactuando en un plano de igualdad en cuanto a las proposiciones y en cuanto a la toma de decisiones. Este tipo de negociación exige de los actores una cierta capacidad estratégica que en el caso de los *leaderships* provinciales y de las poblaciones locales latinoamericanas es generalmente inexistente como consecuencia del peso de la tradición cultural, de los déficits educativos, de la es-

casa profesionalización o del desconocimiento de otras realidades. En función de ello, la importancia acordada a los procesos de formación técnica, profesional y organizacional así como a la movilidad geográfica de los actores aparece como crucial. La noción de “cultura de la estrategia”, que parece resumir las necesidades de formación en el nivel regional y local, adquiere de tal suerte una gran importancia, pues ella debería permitir a las poblaciones locales, y sobre todo a los líderes, trabajar lo territorial con nuevas herramientas, incorporar el tema de la diversidad, de la complejidad, y de la temporalidad y sobre todo concebir proyectos estratégicos viables, estrechamente vinculados a la tradición pero ampliamente abiertos hacia el exterior, hacia los procesos macro de la globalización.

La problemática de la construcción social de los territorios está muy próxima de la noción de “recomposición” de los territorios de los geógrafos, para quienes “Describir las recomposiciones territoriales tiene que ver (...) a la vez con el análisis de las herencias (políticas, administrativas, institucionales, herencias formales e informales) y con la reflexión sobre la construcción de nuevos marcos para la acción (pública, colectiva, organizada) o para la acción de individuos y de grupos” (Cumuchian, 2003, 55). Como se ve, lo inmaterial toma en este discurso tanta fuerza como lo material, de la misma manera que pone énfasis en la transmisión de generación en generación, lo que nos trae de lleno al tema de la cultura y a los procesos llamados de patrimonialización, nociones claves en las estrategias territoriales contemporáneas. Si bien es cierto,

el tipo de discurso territorializante puede ser vehiculado por actores muy diversos, no es menos cierto que él se apoya sobre algunas constantes que lo estructuran: la afirmación de una continuidad entre el pasado y el presente, la capacidad de actualizar y de reinterpretar las características propias de los grupos que han construido las estructuras y las formas de esos patrimonios, en fin la posibilidad de creación de una identidad (o reactualización de una identidad) por el grupo considerado.

Construcción territorial y sustentabilidad

Los procesos modernos de construcción territorial, por ejemplo, la “construcción de regiones”, las “estrategias locales patrimoniales” o los llamados “territorios de proyecto”, concebidos para su realización en el largo plazo, al menos para el tiempo que corresponde a una generación, en la medida en que están pensados para provocar un relanzamiento, una transformación o una actualización/adaptación del “construido histórico” territorial heredado, no podrían concebirse sin seguir de cerca los referenciales propios de la noción de “sustentabilidad”. En efecto, los objetivos de una “construcción social territorial” contemporánea son básicamente los mismos que se trata de concretizar a partir de las definiciones del llamado “desarrollo sustentable”, el cual pretende de manera voluntariosa o directiva conciliar tres elementos de naturaleza diferente y muy a menudo contradictorios: crecimiento económico (basado en ley del beneficio máximo a corto plazo, fundado sobre opciones ex-

clusivamente privadas), equidad social (que tiene que ver con opciones políticas y éticas colectivas); y las exigencias de cuidado y protección del medio ambiente (bienes comunes de la sociedad). Yo no voy a insistir aquí sobre las múltiples variantes que asume la definición del concepto de desarrollo sustentable³ y voy a remitirme a un breve comentario acerca de su pertinencia y la responsabilidad de los actores.

Contrariamente a lo que ocurre con la noción de “desarrollo territorial” o “construcción territorial”, sobre cuyo estatuto, contenidos y algunas conocidas orientaciones metodológicas, distintos sectores de las ciencias sociales parecen estar acordados en no ver allí ni ambigüedad ni falta de consistencia, no parece suceder lo mismo con la noción de desarrollo sustentable, la cual indudablemente se presta a algunas interrogaciones. En primer lugar, llama la atención la celeridad con la cual en un espacio de 15 años, el término se ha universalizado y está hoy en la boca de la mayoría de los actores institucionales y sociales, en los niveles centrales y en el nivel local, entre los universitarios y los políticos y entre los técnicos y responsables de la acción. En las más apartadas comunidades indígenas del continente resuena hoy el discurso de la sustentabilidad. A priori, esto es formidable! El temor que me asalta es si esta adopción rápida va a servir para que los actores profundicen en las implicaciones ideológicas, prácticas y metodológicas del

concepto, aplicable a los diferentes dominios de actividad, a la investigación, a la planificación y a la acción, o si va a tener la misma suerte de banalización de aquéllas bien conocidas de desarrollo “planificado”, “equilibrado”, de “participación” y otras, que en gran medida se han utilizado para ocultar prácticas de signo, sino contrario, muchas veces bien divergentes del objetivo propuesto. El miedo a que se transforme en una fórmula más, que los universitarios, los funcionarios, los profesionales y los líderes sobre todo, se pongan a repetir sin haberla sopesado suficientemente en un proceso de formación e interiorización personal.

Por otra parte, algunos se preguntan si el llamado desarrollo sustentable no es simplemente una versión más evangélica que las otras del mismo discurso tecnocrático; mientras que otros ven en él un asunto de marketing, una suerte de slogan modernista vehiculizando un mito pacificador y bien intencionado, ocultando tensiones reales y siempre actuales entre los desafíos y los actores (Barrue-Pastor, 2004). Por otra parte, otros insisten en que el desarrollo “no tiene apellido”, queriendo significar con ello que el tránsito indefinido hacia una modernidad, sospechada por lo demás inalcanzable, promesa de un mejor bienestar humano, está dependiendo fundamentalmente de la persona humana y de sus capacidades.

Por lo mismo, la cuestión fundamental en torno a lo sustentable tiene

3 Una definición generalmente aceptada, seguramente por su simplicidad, es la siguiente: “El desarrollo sustentable responde a las necesidades del presente sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras de responder a sus propias necesidades”.

que ver con las condiciones que esta nueva referencia (nuevo paradigma) signifique del lado de los actores cambios fundamentales en el ejercicio de las responsabilidades económicas y políticas en materia de desarrollo, pero también cambios importantes en la relación entre sus conocimientos y su acción, entre investigación y terreno (sociedad o sector de la economía), cuestiones que tocan directamente a los científicos a los hombres políticos y a todos los liderazgos sociales. Lo sustentable en esta larga marcha humana está entonces en el campo de los comportamientos de los actores, de la ética de los actores, de la capacidad de los mismos para entenderse entre ellos. El bagaje de conocimientos disponibles a nivel social va a ser clave en la construcción del futuro, pero también la imaginación y la capacidad de creación de los actores. Sobre esto, hay que tener muy claro que, mientras más nos aproximamos a la realidad a la acción, más podemos profundizar en términos de conocimiento y vice-versa. A este propósito, no está nunca demás insistir en que el trabajo teórico, a partir sólo de la teoría, no puede tener la consistencia de las adquisiciones duraderas; solamente los nuevos resultados del conocimiento pueden hacer inflexionar o contribuir al reemplazo de los esquemas teóricos y de los paradigmas habituales.

Es por lo mismo que al nivel del espacio no puede haber desarrollo durable sin una implicación fuerte de los actores, sin la capacidad de éstos para profundizar en el conocimiento de sus territorios, para formarse en las disciplinas de la prospectiva y de la estrategia,

para darse formas de organización y de acción colectiva. Porque si bien es cierto, al nivel internacional los desafíos mayores y el establecimiento de normas y reglas de comportamiento universal referidas al medio ambiente y al desarrollo pueden ser abordados por más o menos exitosas negociaciones diplomáticas y de expertos, ellas no explicitarán gran cosa sobre la manera cómo los actores van a adaptar y a modificar sus modalidades tradicionales de acción en los niveles locales y regionales. Hay aquí un desafío de creación y de imaginación para los actores.

Imaginarios territoriales, acción territorial y sustentabilidad

El abordaje de los territorios por lo imaginario es seguramente la orientación menos practicada en las ciencias sociales y poco sospechada por los planificadores del desarrollo. Y sin embargo, debe reconocerse que toda construcción territorial, histórica o contemporánea, implica siempre y a la vez un soporte material (el "construido" histórico a connotación material sobre el espacio geográfico) y su expresión simbólica identitaria bajo forma de imaginarios y de discursos ideológicos. Nunca antes tal lazo de unión había sido valorizado y potenciado como hoy, en la globalización, y a él responden nuevas figuras del hacer público y social: políticas públicas para la diversidad cultural, reivindicaciones de territorialidad, estrategias identitarias, etc.

Es esta articulación indisociable la que permite hablar de la identidad de los territorios, de "territorios identita-

rios”, o de “territorios de proyecto”. En un artículo⁴, no hace mucho tiempo, yo decía que los lazos que se tejen, o que deberían tejerse, entre las identidades culturales y el mundo globalizado, entre la diversidad cultural y las políticas públicas, entre la identidad social y los territorios, constituyen un fenómeno que fue perfectamente desconocido durante el período de la economía nacional protegida, cuando el Estado asumía el rol de Gran - patrón. En ese entonces, la planificación del desarrollo era una cuestión de cifras, de sujetos más o menos anónimos, genéricos, a los cuales se invitaba a participar de las decisiones tomadas “por arriba”, en planes de desarrollo donde estaban perfectamente ausentes el contexto cultural, las adquisiciones organizacionales y tecnológicas (eso que hoy llaman “capital social”) propios de las diferentes construcciones socio-históricas, así como tampoco se atendía a la expresión política de las reivindicaciones venidas de las diferencias étnicas y/o culturales. El fenómeno de la mundialización ha venido a reintroducir los factores culturales, ideológicos, sociales y religiosos otorgándoles la virtud de factores “actantes” en el desarrollo de las sociedades e incorporándolos al campo de la reflexión científica de los economistas y de otras disciplinas científicas interesadas en las políticas públicas y en el desarrollo. Resta por saber hasta qué punto tales enfoques, estudios y reflexiones, pa-

san o no a enriquecer efectivamente las prácticas de los actores.

Los actores territorializados

La entrada por los actores, y por extensión por la acción, es un approach metodológico que permite llegar con más certeza a la comprensión de eso que el geógrafo francés Roger Brunet llama “el sentido del movimiento, o la trayectoria del espacio”, formulación que puede ser identificada perfectamente con “proceso de construcción territorial”. En este ejercicio de lectura, la relación estrecha del investigador, de los técnicos y de los líderes con el terreno adquiere una importancia fundamental.

En el debate latinoamericano que tiene que ver con la construcción territorial, con lo regional y lo local y con el desarrollo sustentable en general, hay poca insistencia sobre el rol fundamental de los actores, los cuales, en el período de la transición que vivimos de lo tradicional a lo moderno, de cambio de paradigmas y de discursos, se presentan seguramente más diversificados que nunca antes debido a los mayores diferenciales en capacidad de enfrentar los procesos inexorables y cada vez más complejos de marcha hacia la modernidad. Esto mismo determina que los conflictos y las tensiones dominen frecuentemente sobre los consensos. Yo me propongo privilegiar aquí los “actores de la construcción territorial”, insistir

4 Roberto Santana, « Imágenes identitarias de la globalización e identidades territoriales emergentes en el sur de Chile », en F. Ther (Compilador), *Antropología y Estudios Regionales*, 2002, pp. 229-254, CEDER, Universidad de Los Lagos, Osorno, Chile.

sobre la importancia de estudiar sus perfiles y sus comportamientos, así como llamar la atención sobre la necesidad de atender a sus discursos y a sus capacidades de crear procedimientos, de adaptar métodos apropiados, de imaginar escenarios para hacer avanzar las dinámicas de construcción social territorial.

El empleo del concepto de actor territorializado⁵ implica la movilización y la explicitación de los referentes teóricos de base sociológica asociados a este concepto, el empleo de los métodos tipológicos, el uso de la encuesta social: exige la toma en cuenta de la multiplicidad de los roles, de los estatutos, de las lógicas y estrategias, así como la toma en consideración de los contextos, de las temporalidades diferentes, y por lo mismo de todos aquellos elementos que permitan determinar los anclajes territoriales de los actores (Gumuchian y otros, 2003, 111). Un esfuerzo de categorización o clasificación de los actores al interior de un “territorio identitario” o de un “proyecto de región” permitirá establecer quienes se aventuran en la modernización, quienes se refugian en el “núcleo duro” de los resistentes y quienes prefieren el repliegue identitario. No todos los actores implicados participan de la misma temporalidad: sin ir muy lejos podemos distinguir entre líderes indígenas modernos y líderes indígenas tradicionales, los unos operando

con la racionalidad moderna y los otros funcionando según los ritmos de la naturaleza. En el caso de los “proyectos territoriales”, que son técnicamente de más en más complejos, se debería dar cuenta de la gran diversidad de perfiles de actores: los líderes del proyecto, los acompañadores (*partenaires*), los mediadores, los participantes anónimos, los pasivos.

Para conocer de su verdadera implicación sobre el terreno, el estudio de diversas dimensiones permitirá mejor definir al actor territorializado: 1. Su relación al espacio considerado en términos jurídico-administrativos; 2. Su función ideal y/o material (actores socio-profesionales y actores institucionales; en funciones de producción o de consumo, etc.); 3. Su grado de implicación o de participación en el proceso territorial (puede ser fuertemente comprometido o tener una implicación menor); 4. Su adhesión a tal o cual otro discurso territorializante. 5. Su intervención desde el nivel local o desde el exterior; 6. Su manejo de los datos de la globalización (articulación global/local, creación de redes, su formación a lo internacional).

Discursos territorializantes y constructivismo

A través de los actores el investigador puede acceder a la “identidad social

5 “...se entenderá por actor territorializado todo hombre o toda mujer que participe de manera intencional en un proceso que tenga implicaciones territoriales. Estos actores contribuyen a la constitución de territorios, y esto cualquiera que sean los niveles de implicación y/o su lugar en los sistemas de decisión. Por cierto, esta participación puede indistintamente operarse en el marco de la defensa de intereses particulares y/o de intereses colectivos (Gumuchian y otros, 2003, pp. 110-111).

de los territorios”, empeñándose en encontrar las huellas de las ideologías presentes y pasadas, es decir de los imaginarios, tales como se han transcrito en el terreno a través de eso que Raffestin llamó un “complejo de intercambios”, noción que sirve para definir las interrelaciones entre territorio y población. Este autor afirma que el “complejo de intercambios” hace posible que cada territorio “construido” contenga un mensaje, un código que debe ser descifrado. En tal ejercicio el discurso ocupa un lugar central no solamente como revelador de procesos en curso o que tuvieron lugar, sino también como medio de acción para modelar el territorio, para montar nuevos escenarios.

El investigador o el actor “estratégico” deberá cuidarse en esa tarea de “lectura del territorio”, porque hay lecturas y lecturas de la realidad. Hay una lectura “primaria” que considera al territorio solamente como un soporte de acciones, es decir, el territorio como objeto objetivado de estudio, o como tejido territorial dividido de manera más o menos funcional. Tal visión ha sido dominante en el pasado, impregnando tanto el approach del territorio como las estrategias y prácticas de organización del espacio. Ese territorio es concebido como materialidad, sobre la cual los individuos anónimos, los grupos más o menos formales, ● los grupos institucionalizados inscriben acciones que el investigador no tendría más que observar, clasificar, describir e interpretar. Una tal lectura es insuficiente y debe ser abandonada, porque el territorio es material pero también imaginado o ideal, en él la

acción y la intención van de la mano, prácticas y discursos se simultanean sin que sea posible aprehender siempre de manera fácil y transparente cada una de esas dimensiones, más todavía si el estudioso se esfuerza en individualizarlos y en contextualizarlos. En los procesos dinámicos de emergencia, de afirmación o de crisis y de recomposición de los territorios los actores son omnipresentes y disponen de un arma tremendamente eficaz: **el discurso**.

Los discursos de los actores pueden ser “paseistas” es decir, conservadores en términos de “conservación” pura de lo tradicional, de lo comunitarista, insistiendo en paradigmas fuera de época, aferrándose a ideologías que la realidad convierte en a-históricas, o pueden ser “modernistas” que conciben la tradición más que como un dato definitivamente completo y cerrado más bien como un mensaje cultural que debe ser escuchado por los actores para seguir adelante, y en tal sentido la tradición puede ser reactualizada. Estas dos vertientes discursivas dan origen a una multiplicidad de discursos. Así, los discursos pueden ser míticos (por ejemplo, el discurso territorial del Consejo Mapuche de Todas las Tierras, el discurso del “territorio de la nacionalidad quechua” de la Sierra), pueden ser constructivistas (construcción de regiones, “territorios de proyecto”), pueden ser virtuales (comunidades virtuales transnacionales oaxaqueñas; “Sexto continente” de Internet) o ficticios pero constructibles (asociación de territorio identitario + virtualidad). En un trabajo reciente yo he hablado de “imágenes territoriales de mar-

keting”⁶, fenómeno de creación identitaria artificial, propio del proceso globalizador, tendiente en este caso a crear “naciones organizadoras” de todo un conjunto territorial, suficientemente creadoras de sentido como para concitar el interés de los actores por la acción colectiva. Es el caso por excelencia de la construcción de regiones en la globalización. En cualquier caso, de una u otra manera, en todas esas construcciones discursivas existe un lazo algo difuso, pero experimentado pragmáticamente por los actores, que liga las identidades individuales al territorio permitiendo hablar de “territorialidad de la identidad” y/o de “territorios identitarios”. La construcción de una nueva identidad territorial, no desaloja literalmente a la anterior, puesto que ella va a realizarse como en superposición, un poco a la manera como la pintura del artista es el resultado de capas sucesivas, al final todas coexistiendo.

Se puede constatar que los actores enuncian discursos que tienen gran intencionalidad, y que son más o menos estructurados según el lugar que ocupan en el escenario local; esos discursos miran a “dar sentido” al territorio, a producir a veces imágenes territoriales múltiples que se imbrican y que se superponen, y que tienen que ver con la multiplicidad de los actores jugando en el escenario territorial, sea este local o regional. Los imaginarios territoriales múltiples, como ocurre con las identidades individuales (las identidades “superpuestas” de Edgar Morin), introducen

elementos de gran complejidad en el juego social y por ello no pueden ser soslayados por la creación estratégica, sino decorticados, mirados a la lupa.

Hay una doble función en los discursos territorializantes: de una parte, le dan un sentido al soporte material o espacio geográfico, de otra, instalan la materialidad en el seno de la ideología o de los imaginarios, de manera que facilitan la percepción de la realidad. Hoy en los países desarrollados los discursos territorializantes abundan y son creados o vehiculizados por actores que vienen de horizontes muy diversos y a veces distantes. Todos ellos tienen como fuente o motivación un cierto sesgo constructivista que es propio a la noción misma de “construcción social territorial”. El constructivismo como fuente epistemológica favorece al nivel metodológico diversos movimientos que son muy favorables a la investigación y a su móvil natural que es dar origen a nuevos conocimientos, y por cierto, para los actores territoriales tiene un alto valor formativo tanto en la construcción de la personalidad como en la formación de “organizadores estratégicos”.

Gumuchian y otros (2003) enumeran algunos de esos mecanismos positivos, entre otros: la responsabilización de los actores, al rechazar todo determinismo y con ello la tentación de explicar los actos humanos y los móviles espaciales como resultantes de causas exteriores al actor (insistencia en la dialéctica entre subjetividad y objetividad); la prolongación historizada de las repre-

sentaciones, permitiendo darle “sentido” a las implicaciones espaciales pasadas y futuras de la acción de los actores, lo que equivale a rechazar el principio analítico postulando la existencia de leyes generales válidas para todas partes y para todo tiempo; en fin, la favorización de una lectura de las territorialidades a la vez intencional y no intencional, que permite explicar los códigos del territorio por sistemas imbricados de acción donde domina la complejidad, rechazando en consecuencia el principio “finalista” para el cual nada existe sin ser movido por un objetivo o por un móvil interesado.

Los actores, la diversidad cultural y los patrimonios

La noción de patrimonio como “construido historio” es una fuerza muy potente que lleva en su seno la promesa de garantía en cuanto a la durabilidad del desarrollo territorial. En una **concepción patrimonializada** del desarrollo local o regional, los patrimonios naturales o construidos socialmente (materiales e inmateriales), a través de un proceso de legitimación y de valorización, pasan a constituir un núcleo importante sobre el cual se pueden construir estrategias de largo plazo. Para no extendernos demasiado sobre el significado y el interés de los patrimonios en el desarrollo actual de las sociedades, inquietas de la pérdida de referencias en una época sometida fuertemente a los embates de la globalización uniformizante, basta con decir que esta noción debe ser entendida como el conjunto de los elementos materiales e inmateriales que contribuyen a mantener y a enriquecer la identidad y

la autonomía de los individuos y de los grupos de individuos, y que, por extensión, puede considerarse también como válida para los llamados “territorios identitarios”, construidos o por construir.

La idea de patrimonio está emparentada con la idea de tradición sobre la cual se asientan las identidades culturales. Conviene poner atención a este punto: si la tradición es ante todo un *mensaje cultural*, la cuestión del pasado puede interpretarse también como una cuestión moderna, lo cual no hace más que rescatar el hecho de que los hombres han sabido siempre, a partir de segmentos de patrimonio cultural, a veces de ruinas arqueológicas o de briznas de discursos, inventar fórmulas de recomposición simbólicas, técnicas y socio-económicas. Una construcción territorial local o regional puede entonces fundarse sin riesgo sobre el patrimonio heredado: “las dinámicas de construcción del patrimonio y del hecho tradicional consisten en actualizar, en adaptar, en reinterpretar los elementos venidos de la historia del grupo (conocimientos, destrezas) es decir, en combinar herencia e innovación, estabilidad y cambio, reproducción y creación, producir entonces un nuevo sentido social tomando apoyo sobre el pasado. El objeto patrimonial es así productor y reproductor de identidad y de unidad.” (Bessière, J., 2001, 49).

A la patrimonialización está asociado el mecanismo de la llamada *mediación patrimonial*, procedimiento que se orienta a facilitar la coordinación entre los actores y pone énfasis en la idea del *contrato*, cuya virtud estaría en valorizar

el principio de ir más allá de las soluciones de corto y de mediano plazo privilegiando un punto de vista que favorece el acuerdo sobre la visión de un futuro común, de lo que se quiere que sea la futura sociedad territorializada. A nadie puede escapar que la concretización de tal objetivo, condición misma de “desarrollo sustentable”, pasa esencialmente por el diálogo, la coordinación y la negociación entre los actores. La intervención mediadora estaría destinada, entonces, a producir una estrategia de desarrollo sustentable con validez para el largo plazo. Ella debería permitir obviar pragmáticamente los bloqueos ligados a las tensiones que dividen a menudo a los actores y que les impiden ponerse de acuerdo sobre lo inmediato, sobre el corto plazo. Quiero decir que el carácter de urgencia de los conflictos habituales no debería impedir la reflexión y el acuerdo sobre el futuro, sino más bien estimularlos.

Como puede apreciarse, estamos aquí en una *lógica invertida* en relación a la postura oficial de los Estados latinoamericanos puesto que según ésta, el proceso de planificación se construye a partir de las “demandas inmediatas”, el procedimiento habitual siendo un ejercicio de agregación de rubros a satisfacer y de calendarización de programas (Santana., R., 2004). En la opción *patrimonial*, el primer nivel de resultados consensuales que se busca tiene que ver, por el contrario, con el futuro, o sea, con la orientación estratégica del desarrollo regional o local, y ello debe ser el objeto de *un contrato entre las partes* para asegurar el paso siguiente, que consiste en ponerse de acuerdo so-

bre el mediano plazo, es decir, sobre los contenidos concretos de una programación para cuatro o cinco años en coherencia con la imagen-objetivo consensualizada y también para decidir sobre la creación de *estructuras de gestión negociadas*.

Ejemplos de estos procedimientos contractuales son las llamadas “agendas pactadas” (caso de la provincia de Valdivia, en el sur de Chile) o los llamados “contratos territoriales”, aplicados, por ejemplo, en Francia en relación con la agricultura, los cuales significan una serie de compromisos para las partes involucradas: empresas, explotaciones agrícolas, Estado. El contrato en este caso permite introducir instrumentos o acciones financieras y técnicas en beneficio del medio ambiente, un control en la aplicación de la reglamentación y posibilidades de reorganización de los derechos de propiedad en el uso del espacio rural.

Construcción social territorial y governance

Lo anterior tiene que ver con la llamada *gouvernance*, término de origen anglo-sajón, también hoy ampliamente difundido. La noción de *gouvernance* llama la atención sobre el hecho de compartir las responsabilidades entre los agentes económicos y sobre una cierta forma de delegación de poder de las instancias públicas hacia los actores privados y hacia los diferentes escalones territoriales. Plantea por lo mismo la importancia de cuestiones como la descentralización y las privatizaciones de las empresas en manos del Estado.

La *gouvernance* no puede construirse si no se funda en el comportamiento ético de los actores. La noción de ética nos remite a la toma en consideración de un conjunto de reglas de acción que los actores se comprometen a respetar. La idea es que sobre un contexto sociológico dado, el compromiso voluntario de los actores ponga en evidencia que un lazo fuerte existe entre bienestar colectivo y comportamiento individual. Para Silvie Graziani, (2002, 187) “la orientación ética no es entonces percibida como un discurso sobre los valores sino como un discernimiento a partir de actos concretos frente a la exigencia de tomar iniciativas y frente a objetivos por definir y por alcanzar”.

Finalmente, la *gouvernance* remite a la idea según la cual la creación de un marco cognitivo común favorece el establecimiento de un clima de confianza y hace a las relaciones de cooperación más coherentes. La noción de confianza permite insistir sobre la importancia de la multiplicación de los intercambios y puede fundarse ampliamente sobre el conocimiento y apropiación de una historia común. Emergen así las nociones de confianza interpersonal y de confianza compartida, que son tan importantes para el establecimiento de las reglas comunes que todos los implicados en una iniciativa territorial deberían respetar.

El factor confianza, ese “lubricante” necesario de las relaciones sociales según Arrow (citado por Friedmann, 2004), permite la creación de las siguientes condiciones favorables a la acción colectiva en los procesos de construcción territorial:

- Establecer un equilibrio entre los intereses de las partes;
- Estimular la emergencia de una voluntad de las partes de intercambiar opiniones e informaciones y de llegar a compromisos, y
- La creación de una “cultura de diálogo” necesaria al éxito de un proyecto de desarrollo territorial sustentable.

Pero la creación de las condiciones favorables a la *gouvernance* en los niveles locales y regionales no es algo que se puede realizar fácilmente en todas partes. Incluso en el caso de Chile, país donde se ha impuesto el neoliberalismo tanto en la economía como en la sociedad y con él, el cambio rápido, la flexibilidad y la movilidad, para todo lo que es desarrollo territorial paradójicamente el Estado muestra una gran rigidez institucional, siendo el obstáculo mayor a la creación en términos territoriales. Esto en razón del acostumbramiento histórico a tener un discurso y una práctica de monopolio incontestado sobre el ordenamiento del espacio. Por lo mismo, los actores institucionales tienen por regla general una muy baja implicación, pudiendo constatarse en la rutina la fuerte resistencia a reformarse y a flexibilizar sus comportamientos. Los representantes del Estado son los actores “menos territorializados” (en el sentido de la implicación sobre el terreno) y por lo mismo se puede dudar del discurso oficial optimista sobre el aseguramiento de las condiciones de la sustentabilidad del desarrollo. Esta debilidad en el grado de territorialización de los agentes institu-

cionales la encontramos también en Ecuador, agravada por una menor presencia sobre el terreno y haciéndose seguramente más sensible en razón de la menor disponibilidad de recursos de que disponen los programas institucionales.

En Ecuador, como en otros países de América Latina, está hoy a la orden del día lo señalado por Giddens en el sentido de que el Estado necesita dominar y practicar “el arte del cambio de perspectiva” y sacudirse sus prácticas repetitivas o “recursivas”. Por lo mismo hay que tomar muy en serio la frase aquélla de dos autores anglosajones citados por Friedman (2004) quienes, parafraseando el famoso slogan del Manifiesto Comunista, dicen: “Un fantasma recorre el mundo del sector público, es el fantasma de la “subversión” o de la “revolución positiva”, indicando con ello lo imperioso que es, en beneficio de las tareas de la construcción social territorial, hacer la crítica antropológica y política de la “cultura burocrática” imperante. En Ecuador hay estudios muy serios y en profundidad explicando el comportamiento de las elites políticas en la cima del Estado, pero hay una gran carencia de estudios respecto de los comportamientos de los actores actuando en los niveles intermedios de las estructuras estatales.

Por otra parte, en países como el Ecuador, las posibilidades de una buena *gouvernance* (noción que conlleva la idea de bienestar de la población) en los niveles locales y regionales, está dependiendo en alto grado de la acción de las ONGs, nacionales e internacionales. ¿Cuál es su contribución? Se constata, por un lado, que la implicación de sus

miembros sobre el terreno es elevada, en todo caso mucho mayor que la implicación de los agentes del Estado, pero, por otro lado, sus discursos, sus prácticas y los resultados obtenidos muestran un escaso grado de interiorización de las exigencias contemporáneas de articulación de lo global y lo local y de trabajar en el contexto de la mundialización, y esto como consecuencia de una fuerte ideologización anclada en los paradigmas del pasado. Como a través de ellas pasan la mayor parte de los procesos de formación de líderes y de creación estratégica se explica mejor el fracaso del desarrollo en muchas zonas de la Sierra, a pesar de la fuerte densidad organizacional, de la proliferación de programas de diverso orden y de los avances en el control democrático de los municipios y provincias.

Conclusión

En Ecuador se ha perdido mucho tiempo en integrar la importancia de los desafíos territoriales, como ha sucedido en los niveles macroeconómicos, esperando talvez que la mundialización sea contenida, como si alguien tuviera la varita mágica para detenerla. La fuerte ideologización anclada en los procesos económicos y sociales del ciclo anterior del capitalismo mundial, hace olvidar que si muchos actores, operando con lógicas o paradigmas antiguos no logran subir al tren en marcha ello se explica en gran parte porque no están suficientemente armados para implementar estrategias colectivas de modernización utilizando las oportunidades abiertas por el nuevo modo de funcionamiento

de las economías internacional y nacional. En una visión modernizadora de la sociedad es insoslayable poner énfasis en el tipo de formación que reciben los actores. El aprendizaje indispensable para devenir actor "implicado" en los procesos del nuevo desarrollo debería ser entendido no como un simple almacenaje de información y conocimientos, ni tampoco como una multiplicación de acciones más o menos rutinarias, sino como la adquisición de una capacidad para hacerse conjeturas sobre el futuro, para "atar" cabos sueltos, para manejar y reelaborar los conceptos y para su puesta en común, en la perspectiva de crear escenarios alternativos realizables. La multiplicación de los estudios territorializados y la puesta en debate de sus resultados son de una necesidad urgente porque ellos pueden jugar un rol importante como "facilitadores" de la transición a la modernidad, contribuyendo a levantar los obstáculos ideológicos y a estimular la capacidad creativa de los actores territorializados.

Los responsables de las políticas públicas necesitan de nuevos escenarios territoriales. La creación de poderes públicos regionales, así como la emergencia de proyectos regionales de construcción identitaria son una necesidad, pero el obstáculo principal está en la resistencia de los actores, en primer lugar los institucionales, a jugar en el nuevo contexto y a imaginar nuevos escenarios hacia los cuales hacer converger las capacidades existentes en la sociedad.

Bibliografía

- GUMUCHIAN, H., GRASSET, E., LAJARGE, R., ROUX, E.
2003 *Les acteurs, ces oubliés du territoire*, Anthropos, Paris.
- ALCOUFFE, A., FERRARI, S., GRIMAL, L., (Coord)
2002 *"Autour du développement durable"*, revue *Sciences de la Société*, n° 57. Presses Universitaires de Mirail, Toulouse:
- BARRUE-PASTOR, M., (édit.)
Forêts et développement au Chili. Indignité mapuche et mondialisation, Presses Universitaires de Mirail, 204.
- DANAIS, M.
"Durabilité et soutenabilité: dynamique des systèmes locaux", in Jollivet, *Le développement durable, de l'utopie au concept. Des nouveaux chantiers pour la recherche*. p 253-258.
- FRIEDMANN, R.
"La gestión pública en el siglo XXI, anticipando los cambios que vienen", revista *Estudios Sociales*, n° 113/1er semestre, 2004, pp 11-56, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago.
- GRAZIANI, S.
2002 *"Une approche théorique des dynamiques d'évolution territoriale"*, *Sciences de la Société* n°57, octobre, PUM, Toulouse
- JOLLIVET, M.
"Le développement durable, notion de recherche et catégorie pour l'action. Canevases pour une problématique hybride", in *Le développement durable, de l'utopie au concept. Des nouveaux chantiers pour la recherche*. Editeur Marcel Jollivet. Editions Elsevier.
- RAFFESTIN, C.
"Des mythes d'exorcisme ou à propos de l'éco-développement", in *Terrains vagues et terres promises. Les concepts d'éco-développement et la pratique des géographes*. PUF -Paris, Cahiers de l'I.U.E.D.-Genève.
- SANTANA, R.
A propósito de las "Áreas de Desarrollo Indígena" en la perspectiva de una nueva política pro-indígena, revista *Estudios Sociales*, n° 113/1er semestre, 2004, pp 177-195, Corporación de Promoción Universitaria (CPU), Santiago.