

# LA IDENTIDAD CULTURAL DEL TERRITORIO COMO BASE DE UNA ESTRATEGIA DE DESARROLLO SOSTENIBLE

MURILO FLORES\*

## INTRODUCCIÓN

El territorio como espacio de articulación de estrategias de desarrollo se presenta como objeto de acciones, tanto de iniciativas de la propia sociedad, a través de movimientos sociales, organizaciones no-gubernamentales y entidades privadas, como de políticas públicas. Ese proceso encuentra en su camino algunos importantes problemas como el enfrentamiento entre políticas sectoriales y territoriales; estructuras centralizadas y descentralizadas, tanto de gestión como de planeación; ambiente institucional local y externo, entre los más relevantes. Los problemas, a su vez, tienen implicaciones sobre otra cantidad de puntos importantes para lograr una perspectiva exitosa de propuestas de desarrollo territorial.

El concepto de territorio fue inicialmente abordado en las ciencias naturales, donde se estableció una relación entre el

dominio de especies animales o vegetales y una determinada área física. Más adelante fue incorporado por la geografía que relaciona espacio, recursos naturales, sociedad y poder. Después, diversas disciplinas lo incluyeron en el debate, entre ellas la sociología, la economía y las ciencias políticas.

El objetivo de este artículo es presentar el debate actual sobre las nociones y conceptos que conducen a un territorio con identidad cultural; y cómo se establecen políticas o acciones de desarrollo de este tipo de territorio, y de valorización de sus productos y servicios. De esa forma, se busca presentar un conjunto significativo de autores que están discutiendo sobre el tema, tratando de establecer relaciones entre estrategias de desarrollo territorial con identidad cultural y la sostenibilidad de este proceso de desarrollo, desde un abordaje económico, social, ecológico, cultural y político.

Para alcanzar dicho objetivo, el artí-

---

\* Investigador de la Empresa Brasileira de Pesquisa Agropecuária, EMBRAPA.

culo da cuenta de la base teórica relativa a la construcción social del territorio y de su identidad. Luego se discute cómo se procesa la valorización de los productos locales en ese contexto para presentar la propuesta de sostenibilidad del desarrollo territorial en una perspectiva de ecodesarrollo. En las dos secciones siguientes se presentan algunos aspectos importantes de la cuestión institucional relacionada con el desarrollo territorial con identidad cultural, los modos de gobernanza y los distintos tipos de políticas, sea a través del poder público o por iniciativa de la propia sociedad. Posteriormente, se señalan algunos casos útiles para ejemplificar la tipología de situaciones de desarrollo territorial que se observan en Brasil, y cómo estos casos pueden representar un indicador de los procesos que ocurren en América Latina.

Se concluye enfatizando la importancia del proceso participativo de construcción del desarrollo territorial con identidad cultural como base de la sostenibilidad. En este sentido se alerta acerca del riesgo de caer en un desarrollo basado en elites, si no se incluye una perspectiva de amplia participación y compromiso del conjunto de los actores locales.

## **1. TERRITORIO CONSTRUCCIÓN SOCIAL E IDENTIDAD CULTURAL**

La primera importante diferenciación conceptual, para las ciencias sociales, se refiere al “espacio” y “territorio”. Raffes-

tin (1993) considera que el concepto de espacio se relaciona con el patrimonio natural existente en una región definida. En el concepto de territorio se incorpora la apropiación del espacio por la acción social de diferentes actores, y se agrega el “juego de poder” entre los actores que actúan en un espacio.

Como resultado del “juego de poder” se define una identidad relacionada con los límites geográficos o con un espacio determinado. El territorio surge, por lo tanto, como resultado de una acción social que, de forma concreta y abstracta, se apropia de un espacio (tanto física como simbólicamente). De ahí la denominación de un proceso de construcción social.

En un sentido antropológico, territorio es un “ambiente de vida, de acción, y de pensamiento de una comunidad, asociado a procesos de construcción de identidad” (Tizon, 1995). En una aproximación más cercana a la sociología del desarrollo, Abramovay (1998) señala que “un territorio representa una trama de relaciones con raíces históricas, configuraciones políticas e identidades que ejercen un papel todavía poco conocido en el propio desarrollo económico”.

Pecqueur (2000) considera importante la diferenciación entre dos tipos de territorios. El primero de ellos sería el que ha sido definido por una decisión político-administrativa, en un proceso *top-down*, cuyos intereses, en la mayoría de las veces, son el establecimiento de políticas de desarrollo de la región definida. En ese

caso el territorio se llama “territorio dado”. Luego se presenta otro tipo de territorio, el construido, o espacio-territorio que, según el autor, se forma a partir de “un encuentro de actores sociales, en un espacio geográfico dado, que busca identificar y resolver un problema común”.

En este sentido se percibe el territorio construido como un espacio de relaciones sociales, donde existe un sentimiento de pertenencia de los actores locales respecto a la identidad construida y asociada al espacio de acción colectiva y de apropiación, donde son creados lazos de solidaridad entre los actores (Brunet, 1990). La construcción de la identidad, para el pensamiento subjetivista (Cucho, 2001), es antecedida por la construcción de la diferenciación a partir de fronteras que los grupos determinan, llamadas fronteras simbólicas. En la construcción territorial “culturalista” (Haesbart, 1997), la frontera simbólica recibe límites territoriales, donde las identidades están formadas con base en relaciones histórico-culturales locales.

La cultura local se refiere a las relaciones sociales existentes en espacios delimitados y pequeños en los que se establecen formas específicas de representación con códigos comunes (Featherstone, 1993). Para Albagli (2004), el sentimiento de pertenencia y el modo de actuar en un espacio geográfico dado significa la caracterización de una noción de territorialidad, donde las relaciones sociales y la localidad están interconectadas, fortaleciendo el sentido de identidad.

El conocimiento y el saber-hacer local, y la capacidad de los actores de promover un desarrollo con características endógenas, a partir del sentido de territorialidad presente entre ellos, forman lo que Ostrom (1995) definió como capital cultural y social de un determinado territorio. Para la autora, ese capital establece el potencial del desarrollo del territorio.

Abramovay (2002) concuerda con el importante papel que cumple el capital social local para el desarrollo, pero considera que la idea de que el capital social esté ligado a factores histórico-culturales que determinarían la capacidad de acción para el desarrollo territorial limita esa perspectiva. A diferencia de la visión puramente culturalista, el autor afirma que el capital social puede ser formado a partir de sinergias entre la sociedad y el Estado, lo que también ha propuesto Evans (1998).

En esta línea de pensamiento, con base en la cual el capital social no es simplemente un atributo cultural cuyas raíces sólo pueden ser afirmadas a lo largo de muchas generaciones (Durstun, 1998), se considera que ese capital social puede ser creado si hay organizaciones muy fuertes para representar a los individuos, en alternativa a los comportamientos políticos tradicionales. Abramovay (2002) afirma que el capital social puede ser construido también si existen estructuras de organizaciones capaces de superar las acciones locales que inhiben la formación del capital.

Entre las contribuciones de Lacour (1985) para el pensamiento sobre la

construcción social del territorio, se puede destacar su consideración de que el espacio-lugar, como espacio de soporte de las actividades económicas, “es sustituido por la idea del espacio-territorio, cargado de vida y de cultura, como también de desarrollo potencial”. De ese modo, el territorio construido pasa a ser un espacio de desarrollo multidimensional, donde las diferentes racionalidades de las sociedades interactúan, produciendo resultados que están relacionados con la potencialidad creada por el capital social existente.

El proceso de construcción territorial actual es denominado por Santos (2002) de reterritorialización, es decir, el redescubrimiento del sentido de lugar y de la comunidad. El redescubrimiento del sentimiento de pertenencia al lugar es reforzado por distintos autores que, criticando las teorías de aculturación que ocurrirían con el proceso de modernización (o de globalización), sugieren que las nuevas construcciones de identidad se han dado gracias a un reencuentro con las tradiciones culturales (Carneiro, 1997; Jollivet, 1984; Jean, 1997). Por tanto, se plantea la existencia de una interacción entre las culturas externas y las culturas locales, con resultados que difieren entre los distintos territorios, con la cultura local que otorga rasgos específicos. Sin embargo, los cambios proporcionan nuevas relaciones de poder, de reagrupamiento social (Jollivet, 1984).

De acuerdo con Kuper (1999) las diferentes culturas son convenciones transmi-

tidas socialmente, dinámicas y mutables, y traducen conjuntos de ideas y valores. Es decir, que el propio sentido de tradición cultural ni se estanca en el tiempo, ni es una herencia genética. De ese modo, el pensamiento sobre territorio e identidad cultural no está marcado por la idea de volver los ojos al pasado, sino que se configura en un proceso permanente de transformaciones, proporcionado por las relaciones sociales (a nivel local y global), lo que significa relaciones de poder, y por el acceso y uso del patrimonio natural local.

Como resultado de los procesos de construcción social de territorios con identidad cultural surge una perspectiva multiculturalista (Scheren-Warren, 1998). La autora fortalece la idea de que la interacción entre el saber local y la acción global promueve interpretaciones locales que difieren de acuerdo con las propias culturas locales, lo que favorece la pluralidad cultural con base en redes solidarias. El sentido de solidaridad que se atribuye a esas redes es definido por la autora como “el principio de responsabilidad individual y colectiva con lo social y el bien común, que produce implicaciones prácticas que son la búsqueda de cooperación y complementariedad en la acción colectiva y, por lo tanto, para el trabajo conjunto”.

## **2. LA IDENTIDAD CULTURAL COMO ESTRATEGIA DE VALORIZACIÓN PRODUCTIVA**

Según Albagli (2004), es posible

establecer formas de fortalecer las territorialidades “estimulando lazos de identidad y cooperación basados en el interés común de proteger, valorizar y capitalizar lo que un determinado territorio tiene, sus especificidades culturales, tipicidades, naturaleza en cuanto recurso y en cuanto patrimonio ambiental, prácticas productivas y potencialidades económicas”.

Sin embargo, la autora llama la atención acerca de la imposibilidad de construir las territorialidades a partir de intereses externos, de carácter instrumental, orientados a atraer inversiones. En esos casos, la “territorialidad es valorizada como un simple objeto de interés mercantil y especulativo”. Así que la exploración de la territorialidad ocurre de forma predatoria e insostenible en el largo plazo, con tendencia a la destrucción del capital social y del medio ambiente.

Por otro lado, afirma que la valoración de los productos con base en la fuerza del capital social local permite el surgimiento de formas de solidaridad y cooperación, contribuyendo a la construcción de redes sociales con base en la territorialidad y “creando una dinámica virtuosa entre lo moderno y lo tradicional”. Destaca cuatro puntos importantes para la definición de estrategias de valorización de las territorialidades: (i) la identificación de unidades territoriales donde sea posible la promoción del emprendimiento local, con delimitación de su espacio geográfico

basado en “sentido de identidad y pertenencia, sentido de exclusividad/tipicidad, tipos e intensidad de interacción de actores locales”; (ii) la generación de conocimientos sobre el territorio, para identificar y caracterizar las especificidades que representan potencialidades; (iii) la promoción de sociabilidades, en búsqueda de “posibles modalidades de acción colectiva”; y (iv) el reconocimiento y la puesta en valor de la territorialidad con la recuperación de imágenes y de la simbología local.

Sabourin (2002) afirma que las redes sociales pueden ser formadas (i) por relaciones económicas (como las redes de comercialización); o (ii) por relaciones con base técnica, como las redes técnico-económicas (Callon, 1992), las redes de diálogo técnico (Darre, 1986) y las redes socio-técnicas (Hubert, 1997). Ellas se constituyen en nuevas formas institucionales que pueden permitir el estímulo de procesos innovadores. Cuantas más ligazones poseen, más fuertes son para una iniciativa colectiva.

A partir de esas formas de articulación se puede establecer una relación entre territorios, identidad, cultura y mercado, donde el espacio geográfico con una identidad construida socialmente, puede ser caracterizado por una identidad cultural definida y por lazos de proximidad y de interdependencia, y puede significar un espacio de mercado para los sistemas productivos locales (SPL)<sup>1</sup>. Puede ser también un com-

<sup>1</sup> Veiga (2002), al analizar los procesos de desarrollo territorial, afirma que un “SPL puede ser definido

ponente que promueve aglutinación de calidad y ventajas para la competitividad de los productos y de los servicios locales, orientándose hacia otros mercados.

Al buscar la comprensión de formas de operacionalización de los conceptos y nociones sobre la diferenciación territorial, Pecqueur (2004) afirma que los territorios poseen dos tipos de recursos, sean ellos socio-culturales o ambientales: los genéricos y los específicos. Cuando los recursos genéricos son transformados en activos para la producción de renta, ellos no producen diferenciación entre los territorios, es decir, no producen una caracterización identitaria como especificidad local. La diferenciación ocurre cuando se utilizan los recursos específicos como activos en las estrategias locales de desarrollo.

Los recursos genéricos tendrían su valor definido de forma independiente del proceso de producción y son totalmente transferibles. Poseen un valor de cambio, determinado por la relación entre oferta y demanda, independiente de lo que el autor llama de “genio del lugar” o de sus productos. A su vez, los activos específicos tienen valor relacionado a sus valores de uso. Son el resultado del aprendizaje de los actores que producen conocimiento para el uso común, son intransferibles y no se les puede asignar un precio. Para Pecqueur (2004) el mecanismo de territorialización está basado

en la especificación de esos activos.

A partir de la diferenciación de los recursos locales, Sabourin (2002) afirma que “el enfoque territorial considera sobre todo la valorización colectiva y negociada de las potencialidades de las localidades, de las colectividades o de las regiones, denominadas como atributos locales o de activos específicos”. Esas interacciones ocurren en el ámbito de una institucionalidad, también socialmente construida, y que reglamenta las acciones de los actores locales, el poder establecido entre los diferentes grupos de actores, la confianza y la cooperación, que son factores que establecen la construcción social de un territorio. Esos factores determinan la capacidad de movilización local para la construcción y la organización del territorio (Putnam, 1993). La movilización está muy influida por las comunidades y el Estado, en los niveles local o regional, y constituyen la red del “juego de poder” de la formación del territorio (Sabourin, 2002).

Arantes (2004) destaca tres puntos importantes para las estrategias de relación entre productos e identidad cultural: (i) la singularidad que significa que los diferenciales del producto estén efectivamente enraizados en la cultura local; (ii) la trazabilidad que torna posible el contacto del consumidor con el ambiente social y cultural del producto en su lugar de

---

como un conjunto de unidades productivas técnicamente interdependientes, económicamente organizadas, y territorialmente aglomeradas, como una red de empresas de una misma actividad o de una misma especialidad, que cooperan en un determinado territorio, o además, como agrupamientos geográficos de empresas conectadas por las mismas actividades”.

origen; y (iii) la calidad que necesita estar asociada siempre con la base cultural de los productores y de su organización social.

Moity-Maizi et al. (2001) afirman que, dentro de ese tipo de estrategia de diferenciación de los productos, se espera que la trazabilidad permita que los consumidores perciban con facilidad los factores de identidad, de garantía de origen y de confianza. Esa relación innovadora permitiría la construcción de mercados solidarios y cooperativos que necesitan los sistemas productivos locales para su desarrollo. De esa forma, los productores podrían consolidar la conquista de nuevos espacios de mercado, desarrollando nuevas formas de productividad a partir de la innovación, nuevos conocimientos y flexibilidad que permiten tanto las tecnologías de información, comunicación y gestión como la amplia diversidad de oportunidades en materia de agregación de valor a productos y servicios.

En ese contexto, se presentan las propuestas de diferenciación de productos, a través de indicaciones geográficas o denominaciones de origen, las mismas que están basadas en la valorización de atributos locales específicos, donde hay una asociación del contenido simbólico del mensaje intercambiado entre productor y consumidor. La decodificación del mensaje, a su vez, está relacionada con el contexto socio-histórico donde se ubican los actores (Thompson, 1998).

Para una mejor comprensión de esos sistemas que establecen relaciones entre

productos y territorios es necesario hacer referencia a algunos términos utilizados en distintos países para la definición de especificidades. En Francia, por ejemplo, se utiliza el término “productos del *terroir*”, que se refiere, como afirma Salette (1998), a “un agrosistema caracterizado, dotado de una capacidad de generar productos particulares a los cuales él confiere una originalidad y una característica propia”. En Italia se emplea la terminología de “productos típicos” y en Inglaterra de “productos regionales”.

El sentido de *terroir* tiene una mayor profundidad porque asocia las características histórico-culturales con aspectos ambientales de un territorio en particular, con un área delimitada de producción que mantiene las características específicas (suelo, clima, determinados aspectos de fauna, flora, etc.). Además, busca agregar valor al producto, y establece una relación entre productor y consumidor que puede ir más lejos de los límites locales de conocimiento, creando una forma de comunicación entre consumidor y productor. En el imaginario del consumidor se asocian las relaciones de producción con cultura y tradición, tipicidad y calidad (Nascimento y Souza, 2004).

Los autores llaman la atención acerca del hecho que muchas localidades, aparentemente, no poseen un patrimonio histórico-cultural geográfico reconocido. Sin embargo, afirman que las sociedades pueden ser estimuladas para explorar su potencial territorial y el saber-hacer local

a través de un proceso de construcción colectiva, cuyo resultado podría ser la diferenciación de productos con calidad para el mercado.

La integración de saberes, científico y local, es un elemento esencial en la construcción de distintos tipos de productos territoriales. Para Brusco (1999) ese factor fue básico para el establecimiento de los procesos dinámicos encontrados en los distritos industriales italianos. Importante también, según Benko (1996), fue el sistema de concurrencia y cooperación creado dentro de los distritos, basado en la amplia circulación de las informaciones necesarias para el establecimiento de un proceso colectivo de competitividad.

Sforzi (1999) destaca la importancia de ciertos servicios innovadores que surgen como resultado de la interacción entre empresas de un determinado distrito por la facilitación del acceso a los conocimientos, factor considerado fundamental para la evolución de las economías locales.

Una nueva propuesta de manejo de los productos territoriales es presentada por Pecqueur (2000) y se la denomina la canasta de bienes. Ella se diferencia de otras opciones como las indicaciones geográficas en las que se encuentran las denominaciones de origen porque no relaciona un único producto con una determinada identidad territorial. La hipótesis central consiste en que cuando un consumidor compra un producto de calidad territorial, descubre la especificidad de otros productos provenientes de la producción local y

determina su utilización en el conjunto de productos ofertados.

Se trata de una combinación de bienes privados y bienes públicos que permiten la asociación del conjunto de la canasta de bienes a una imagen territorial, con base en una fuerte interdependencia entre los productores, creándose un “club” de actores que se benefician mutuamente por la renta producida. Hay posibilidad de captación de rentas de distintas naturalezas para formar la canasta, lo cual no representa una imposición al consumidor. El excedente económico obtenido por la diferenciación de otros productos o servicios es colectivo y se distribuye entre los distintos productores, lo cual vuelve la propuesta distinta de un sistema como la denominación de origen (Pecqueur, 2000).

### **3. TERRITORIO, IDENTIDAD CULTURAL Y DESARROLLO SOSTENIBLE**

El término sostenibilidad ha asumido varias formas de interpretación desde su utilización asociada al desarrollo en la segunda mitad de siglo XX. Rápidamente, incorporado dentro de la perspectiva capitalista, hizo surgir lo que se ha denominado capitalismo ecológico, donde se busca la introducción de nuevos patrones tecnológicos que reduzcan los efectos negativos sobre el medio ambiente, causados por las acciones productivas, sin que se promuevan alteraciones en la lógica capitalista de acumulación, en una visión



antropocéntrica del mundo.

De ese modo, la modernización incorpora el tema de la ecología y produce nuevas estrategias de desarrollo económico que buscan reducir los impactos negativos que la producción y el consumo provocan sobre el ambiente, y disminuyen las externalidades producidas por la modernización.

En un sentido contrario, también en la segunda mitad del siglo XX, se fortalecen grupos ligados a la ecología radical que tenían la propuesta de crecimiento cero, en una visión biocéntrica del mundo. El pensamiento de la ecología radical propone una ruptura con la lógica impuesta por la modernización caracterizada por un sentido de progreso continuo todavía enraizado en el positivismo. La ecología radical plantea una parálisis del proceso de modernización y la radicalización de la visión del mundo a partir de la naturaleza y no de la sociedad.

Otra perspectiva, que también surge en el siglo XX, mantiene una distancia del antropocentrismo y del biocentrismo que orientan respectivamente el capitalismo ecológico y la ecología radical. Esta nueva perspectiva surge con el ecodesarrollo y se presenta como una ideología científica basada en la ecología humana (Dansereau,

1999; Weber, 2000; Jollivet y Pavé, 2000; Vieira y Weber, 2000), en la ecología política (Dupuy, 1994; Illich, 1975) y en la teoría del uso de los recursos comunes (Fenny et al., 2001; Ost, 1995; Berkes, 1999). Sus puntos centrales son:

- a. La construcción de un nuevo estilo de vida a partir de una visión de mundo bajo la cual el hombre no busca controlar la naturaleza sino que se ubica como parte de ella, es decir, es parte del ecosistema, rompiendo con la dicotomía entre la sociedad y la naturaleza;
- b. La formación de una nueva ética, donde exista un compromiso inter-generacional que supere la dicotomía entre presente y futuro de manera que las decisiones de hoy tomen en cuenta la mantención del potencial de uso del patrimonio socio-cultural y natural para el futuro. Lo anterior implica una perspectiva global de satisfacción de necesidades básicas (tangibles e intangibles) de las poblaciones y la búsqueda de autonomía de las sociedades<sup>2</sup>; y
- c. Una praxis con acciones orientadas a la implementación de tecnologías de intervención sobre los sistemas socio-ambientales, que implican procesos de desarrollo que favorezcan la equidad social y que sean ecológicamente prudentes.

<sup>2</sup> Galtung (2003), describe como Mahatma Ghandi hacía la defensa de la autonomía de los individuos y de las comunidades, sin que eso significase total independencia en relación con el mundo externo. Es decir, las comunidades deben estar dotadas de capacidad de mantener relaciones sin subordinación. Illich (1975) denomina autonomía a la noción de que se debe pelear al mismo tiempo en nombre del respeto a los equilibrios naturales y combatir por la libertad del hombre (Dupuy, 1994). Para Glaeser y Vyasulu (1984) la autonomía, dentro del ecodesarrollo, se refiere a la capacidad de las propias comunidades de comprender su poder sobre sus propias vidas y, a partir de eso, establecer un proceso de auto confianza en las relaciones con los demás segmentos con quienes mantienen interrelaciones.

Esa praxis está relacionada directamente con el principio del pluralismo tecnológico frente a la diversidad territorial, donde hay una combinación de ecotécnicas de base científica con el rescate del saber-hacer local (Vieira, 2002). Para Sachs (1986) la perspectiva plural de desarrollo tecnológico permite la integración de los aspectos económicos, sociales y ecológicos, y el establecimiento de propuestas específicas para las distintas situaciones. Eso lleva a la propuesta de Sachs (2000) de que este tipo de estrategia conduce a una pluralidad de desarrollo territorial, que fortalece la idea de multiculturalismo.

Para esa construcción, el conflicto y la negociación son partes importantes de la formación de la autonomía de las sociedades, necesaria para el establecimiento de bases sostenibles de desarrollo, produciéndose un proceso solidario y de cooperación colectiva. Por otro lado, las negociaciones de los conflictos que apuntan a establecer el conjunto institucional regulador de las acciones locales no siempre resultan en procesos sostenibles de desarrollo. Para Cazella (2002), “la reproducción de las exclusiones sociales puede ocurrir en una dinámica de creación colectiva de un territorio donde, en general, solamente una fracción de la sociedad local participa directamente”, y “la resistencia pasiva, la indiferencia, el rumor y el rechazo a cualquier tipo de participación son mecanismos de acción posibles que pueden destruir un proyecto formal de desarrollo territorial”.

De acuerdo con Paulillo (2000) muchos procesos de construcción de territorios y sus estrategias de desarrollo poseen dinámicas de poder y de riqueza que dependen “de la capacidad de interacción estratégica entre actores políticos, recursos humanos, infraestructura tecnológica e innovación organizacional”. La institucionalidad, los recursos de poder, la confianza y la cooperación o reciprocidad son factores que determinan la construcción social y el proceso de desarrollo que se implementan. De ese modo, cuando hay imposición de grupos en las negociaciones, los procesos resultantes tienen límites que impiden la construcción social sostenible del desarrollo.

Según Olivier de Sardan (1995), el enfrentamiento de esa situación en las negociaciones debería estar apoyado en agentes de desarrollo capaces de manejar las relaciones de fuerza, lo que no siempre es posible por la falta de preparación de los agentes tanto en el reconocimiento como en la comprensión de los conflictos presentes en las sociedades locales. Sería necesaria la ruptura de aparentes consensos que determinados grupos de actores intentan definir.

Como afirma Cazella (2005), “la idea inicial consiste en reconocer, por un lado, la complejidad de lo social y, por otro, que las divergencias de intereses, de concepciones y de estrategias de los actores implicados en las acciones de desarrollo (...), las negociaciones informales e indirectas, los compromisos, los sincretismos

y las interacciones que resultan en aprendizaje recíproco hacen parte de las reglas del juego”.

Desde el punto de vista económico se pueden buscar las sinergias promovidas por las negociaciones para la formación de una solidaridad económica territorial. Como afirman Menezes y Flores (en prensa), “sería posible la construcción de procesos de desarrollo territorial basados en la cooperación dentro del propio territorio, donde la renta territorial sea distribuida a partir de la ética de la cooperación. La renta territorial significaría una renta originaria de la cooperación, beneficiando de forma general a los actores locales participantes de una red de cooperación. Los actores locales serían beneficiarios de estrategias de valorización del conjunto del territorio y de los productos y servicios producidos en torno de una misma construcción cognitiva en escala territorial”.

De todos modos, y retornando a los estudiosos del ecodesarrollo, el desarrollo sostenible estaría apoyado en la mejor gestión posible del socio-ambiente, y tiene como soporte importantes mecanismos de *feedback* (retroalimentación del sistema) para que sea posible hacer ajustes en la planificación y la gestión (Weber, 2000), y se ampara en mecanismos de construcción de escenarios.

#### **4. LAS INSTITUCIONES Y LA GOBERNANZA EN UN TERRITORIO CON IDENTIDAD CULTURAL**

North (1992) define que las instituciones son las normas y reglamentos que establecen las formas de interacción de los actores sociales. Esas instituciones estructuran las relaciones en distintos campos, tanto en lo económico, como en lo social o lo político.

La construcción social de un territorio y la definición de su identidad cultural son acciones colectivas con un marco institucional que regula las actividades de los actores locales que participan del proceso. Como afirma Cazella (2002), “el estudio del territorio a partir de la teoría de las instituciones impone una interpretación que toma en cuenta la acción colectiva (mercantil o no) de los actores sociales. El territorio es, al mismo tiempo, una creación colectiva y un recurso institucional”. Según el autor, el posicionamiento de los recursos en el mercado por la decisión racional de los actores, que es un fundamento funcionalista de las instituciones, “es sustituido por la concepción que vincula los contenidos holísticos y colectivos de las instituciones”. Tanto las dimensiones informales de los recursos institucionales disponibles como los aspectos formales son necesarios para que sea establecido el sistema económico del territorio.

La primera dimensión incorpora papeles formativos y cognitivos y la segunda complementa los aspectos informales (Abdelmalki et al., 1996). La asociación de ambos puede permitir un funcionamiento del sistema de forma adecuada para los actores locales. Como afirma Cazella (2002), al analizar los estudios de Abdelmalki, “la densidad institucional de un espacio explica la construcción y las características de un territorio”. En esa perspectiva presenta dos propiedades fundamentales del territorio: (i) es una realidad

en evolución; (ii) es el resultado simultáneo del “juego de poderes” y de los “compromisos estables”. Define como un desafío para el análisis institucional de un territorio la superación del “empirismo descriptivo, sobre todo de las instituciones formales, sin que las lógicas de funcionamiento y la sostenibilidad del desarrollo del territorio sean evidenciadas”.

Berkes (2002) y Feeny et al. (2001) afirman que la mejor gestión del territorio se consigue por la relación trans-escalar entre los distintos niveles institucionales, una relación que establezca vínculos entre la institucionalidad local y las institucionalidades externas a la localidad, fortaleciendo mecanismos de reglamentación flexibles y ágiles. Es así como se pueden aprovechar mejor las institucionalidades locales, coherentes con la cultura local, ya que a veces ocurre que su formalización en otros niveles institucionales puede promover su fortalecimiento y crear una forma adecuada de gobernanza.

Pecqueur (2000) explica que la gobernanza de un proceso de desarrollo territorial que busca la diferenciación de productos con base en la identidad cultural, articula los comportamientos de los individuos y el ambiente institucional para administrar los costos producidos por las características específicas de los recursos. La gobernanza territorial, en ese caso, se caracteriza como un proceso dinámico que apunta a la formulación y resolución de problemas productivos, amparada por la existencia de un compromiso institucional que envuelve, en parte, los actores económicos y, en parte, los actores públicos.

Con la intención de definir tipologías

que representen situaciones de gobernanza encontradas en procesos de desarrollo territorial, Zimmermann et al. (1998) presentan:

1. El caso de la gobernanza privada cuando una organización de productores es el actor clave del territorio. Se trata de una gobernanza privada colectiva cuando un actor dominante no es una estructura estrictamente privada;
2. El caso de la gobernanza institucional cuando una o más organizaciones públicas son los actores clave;
3. El caso de la gobernanza conjunta cuando hay una mezcla de actores públicos y privados que actúan de forma cooperada.

Al retornar a la propuesta de la canasta de bienes presentada por Pecqueur (2000), el autor considera que la particularidad más importante de ese modelo de articulación entre identidad territorial y productos consumibles es el “surgimiento de la renta sobre las estrategias solidarias de productores de bienes distintos”. De ese modo, se forma un grupo que actúa como un colectivo de producción. A diferencia de otras estrategias como las indicaciones geográficas y las denominaciones de origen, un conjunto de productos o servicios tiene su calidad relacionada con el territorio. Con eso, se produce una renta territorial capaz de ser distribuida entre los distintos participantes.

Para otros mecanismos de diferenciación de productos, como las indicaciones geográficas y denominaciones de origen,

al analizar su potencial de uso para la producción vitivinícola y el marco institucional determinado por la organización productiva en torno a esos sistemas de clasificación, Tonietto (1993) afirma que “traen satisfacción al productor que tiene sus productos comercializados con la indicación geográfica que corresponde a su lugar de trabajo, valorizando su propiedad; estimulan inversiones hacia la propia zona de producción; aumentan la participación del productor en el ciclo de comercialización de los productos y estimulan la elevación de su nivel técnico; impulsan la mejoría cualitativa de los productos; contribuyen a la preservación de las características y de la tipicidad de los productos que se constituyen en un patrimonio de cada región/país; posibilitan el crecimiento de actividades de enoturismo; aumentan el valor agregado de los productos y/o proporcionan mayores facilidades para la entrada al mercado; los productos son menos sujetos a la competencia de otros productos de precios y calidad inferiores; mejoran y tornan más estable la demanda del producto, pues crean una confianza del consumidor; permiten al consumidor identificar perfectamente el producto entre otros, incluso de precios inferiores”.

Para esas estrategias, los productos que reciben ese tipo de clasificación utilizan la imagen del territorio de origen, pero no hay definición de una estrategia basada en un conjunto de productos como en el caso de la canasta de bienes.

La gobernanza y las institucionalidades involucradas y los objetivos finales relativos al desarrollo territorial difieren, con distintos resultados, sobre la apropiación de la renta generada.

## **5. POLÍTICAS PÚBLICAS Y DESARROLLO TERRITORIAL**

Sabourin (2002) señala tres puntos muy importantes cuando se prepara la actuación del Estado sobre proyectos de desarrollo territorial:

1. Establecer acciones que garanticen una representación democrática y diversificada de la sociedad a fin de que los distintos grupos de actores puedan participar más activamente en la toma de decisión y tengan más acceso a la información;
2. Realizar acciones de capacitación de los actores locales para que se pueda formar una visión territorial de desarrollo, rompiendo con la visión sectorial como única forma de análisis;
3. Establecer nuevas formas de coordinación de las políticas públicas en lo que se refiere a los recursos, las poblaciones y los territorios, con base en nuevas lógicas de desarrollo.

Las formas de coordinación de las políticas públicas requieren una amplia participación de la sociedad local, desde la obtención de informaciones para un diagnóstico, pasando por la planificación,

hasta la ejecución de las acciones. La formación de mecanismos institucionales capaces de tener flexibilidad al nivel local para la participación y el permanente ajuste de la gestión del desarrollo vuelve el territorio más capaz de construir ese proceso con una perspectiva sostenible. El Estado tiene un papel importante para permitir que los distintos grupos participen activamente, interfiriendo en el “juego de poder” local, y estimulando la movilización de las poblaciones y de los recursos capaces de fortalecer el capital socio-cultural local (muchas veces dándole una visibilidad que no es percibida incluso por organizaciones que actúan en el desarrollo). Como afirma Abramovay (2002), sería necesaria la creación de una sinergia entre el Estado y la sociedad para fortalecer la formación de ese capital en localidades donde el mismo es débil.

La descentralización política, necesaria para la participación local más efectiva en la planeación y gestión, transfiere hacia las colectividades territoriales responsabilidades que necesitan nuevos dispositivos institucionales de coordinación y articulación (Tonneau, 2002; Tonneau et al., 1997). Esos mecanismos deberían incorporar, al mismo tiempo, dispositivos de planeación (previsión, programación de la infraestructura y de los equipamientos, etc.) y de movilización para el desarrollo (estímulo a nuevas solidaridades y formas de cooperación, apoyo a la mediación, etc.).

Las políticas públicas deben tener una perspectiva de largo plazo que ayude

en la construcción de organizaciones con capacidad de articulación y que garantice la coordinación entre las distintas escalas territoriales (Sabourin y Tonneau, 1998). Para Tonneau (2004), “investigación, acción, acompañamiento o evaluación, solamente producen efectos y resultados cuando están insertados en la realidad y en la continuidad”, sin que los apoyos de esas políticas necesiten ser “permanentes o eternos”.

Para dotar los territorios de capacidad de valorización económica de sus productos en el mercado, las intervenciones de políticas públicas deben orientarse a facilitar que “la oferta territorial sea lo más coherente posible respecto a la esperada por la demanda a la cual se dirige explícitamente” (Caroli, 2004). Ese tipo de intervención debe estar asociada a acciones que busquen atraer el tipo de demanda, “más preparada para la dinámica evolutiva del territorio”. Para el autor es importante la implementación de una estrategia de marketing del territorio que necesitaría diferenciarse de la gestión del territorio. Esta última tendría como objetivo el desarrollo sostenible. A su vez, el marketing del territorio debería ser capaz de orientar los procesos de producción de la oferta territorial, valorizando los resultados tangibles.

A pesar de la diferencia entre ambos, el autor afirma que no se trata de una separación. El marketing asume las condiciones que componen el territorio, lo que es resultado de las políticas de desarrollo, que está “vinculado a los objetivos de co-

hesión social y de sostenibilidad ambiental, y tiene por finalidad facultar la máxima competitividad económica al territorio”. Afirma también que las condiciones político-institucionales del territorio son una fuente exógena de posibles vínculos u oportunidades para los actores locales. Como resultado, el marketing crea las condiciones para el mejor aprovechamiento de las oportunidades del territorio y la comunicación entre los activos específicos que atraen a los consumidores hacia el territorio.

En el caso de la diferenciación de productos con base en la identidad cultural que delimita el territorio, un instrumento importante está en la posibilidad de éxito en el uso de sistemas de caracterización de la diferenciación de los productos, con la sintonización clara entre consumidor y productor. Es importante destacar que las marcas globales pueden apropiarse de la valorización cultural si la relación entre productores y consumidores no se establece de forma adecuada, sin la formación de una afinidad entre los grupos de actores.

De ese modo, los sistemas de certificación para ser utilizados en esos productos deben ser definidos con un claro conocimiento de las características que los diferencian y de su asociación con los valores culturales territoriales. Esos sistemas pueden ser muy importantes para las estrategias de valorización de los productos a favor de las comunidades locales (y de los consumidores) si son diseñados y construidos de modo ético en relación con el conjunto de la sociedad local, porque también

pueden transformarse en instrumentos de exclusión social (Flores y Almeida, 2002; Byé y Schmidt, 2001).

## **6. LAS POLÍTICAS DE DESARROLLO TERRITORIAL EN BRASIL**

En Brasil la elaboración de políticas de desarrollo territorial se ha dado a través de diversos niveles de políticas públicas. El gobierno federal, a través del Ministerio del Desarrollo Agrario, implementa una política de desarrollo territorial basada en los espacios rurales con gran presencia de la agricultura familiar.

En la experiencia brasileña, con la implementación de este tipo de política, se busca la superación del límite municipal, pero el tamaño y la heterogeneidad de los territorios hacen más difícil la definición de una identidad cultural en los mismos. Abramovay et al. (2005) afirman que la “formación de territorios a partir de una iniciativa centralizada, como en el caso de Brasil, implica el riesgo que los actores más importantes de su dinámica económica, social, política y cultural estén ausentes de sus organizaciones animadoras. El riesgo aumenta cuando la política de desarrollo territorial es coordinada por un ministerio específico y que no corresponde, de facto, a una decisión incorporada por una variedad de agencias gubernamentales”.

La propia definición de territorio aleja el programa brasileño de las experiencias de desarrollo territorial con base en la identidad cultural, cuando asume que

“territorio es un área geográfica de actuación de un proyecto político-institucional que se construye a partir de la articulación de instituciones en torno a objetivos y métodos de desarrollo comunes” (Couto Filho et al., 2005). De esta manera se muestra una distancia respecto a nociones y conceptos importantes para el desarrollo territorial como los relacionados con la construcción social, la identidad y las relaciones de poder local. Eso vuelve más difícil la implementación de estrategias de valorización de la especificidad local, principalmente por la ausencia de delimitación de las identidades culturales.

Además, considerando sus amplias dimensiones, hecho que dificulta la constitución de lazos de proximidad y de conocimiento entre los actores locales y la formación de su construcción *top-down*, las diferencias de identidades dentro de los territorios establecidos como objetos de intervención también obstaculizan el establecimiento de estrategias que puedan valorizar los productos con base en las especificidades territoriales.

Existen iniciativas brasileñas que fueron desarrolladas en varias partes del país y que buscan la diferenciación de productos con base en especificidades locales. Desde la perspectiva de un “sistema agroalimentar localizado”, Cerdan y Sautier (2002) analizaron el caso de la región productora de leche de Nossa Senhora da Glória (Sergipe, Brasil) donde están presentes pequeñas fábricas de quesos específicos de la región como el *coalho*, el *requeijão* y la mantequilla.

Los consumidores pasaron, con el tiempo, a diferenciar el producto queso de Glória de las demás opciones en el mercado. Según los autores, “la competencia local entre los compradores lleva a una fijación del precio de la leche favorable a los productores”.

Se trata de un ejemplo, como afirman los autores, de (i) la capacidad de un sector artesanal de innovar y de (ii) la capacidad de regulación, a pesar de las dificultades del sistema productivo que no cuenta con el suficiente amparo legal. Aun cuando el nivel de renta es bajo y se opera fuera de los marcos normativos exigidos por la legislación sanitaria, hubo la creación de una clara identificación entre productor y consumidor, lo que permitió el crecimiento del capital social local, cuyos resultados se convierten en la valorización de los productos.

Otro tipo de articulación en torno de la valorización de los productos con identidad cultural con base en territorios, está siendo desarrollado por el “Serviço de Apoio à Micro e Pequena Empresa” (SEBRAE), que centraliza sus esfuerzos en los sistemas productivos locales, dando énfasis a casos en los que existe un proceso de conformación de *clusters* (SEBRAE, 2004).

De esta forma, la estrategia del SEBRAE se orienta al apoyo del desarrollo territorial al “implementar acciones que busquen facilitar la cooperación entre empresas y ampliar su capacidad de innovación y de agregar valor a los productos” (Paula, 2004). Una vez identificados



territorios con posibilidades de resultados significativos, la organización actúa desarrollando: (i) acciones de sensibilización o inducción; (ii) instrumentos de análisis y diagnóstico; (iii) incentivos a la constitución de redes; y (iv) oferta de servicios (SEBRAE, 2004).

Existen otros tipos de experiencias que han involucrado a segmentos más organizados económicamente y que han buscado iniciar una diferenciación de productos con base en la identidad cultural. El primer caso de construcción de una indicación de procedencia (IP) en Brasil, con registro en el órgano oficial de registro, ocurrió en una región denominada Vale dos Vinhedos (Estado do Rio Grande do Sul) con una identidad vinculada a la colonización italiana y a la producción vitivinícola en el marco de la agricultura familiar.



Foto: Vale dos Vinhedos, de Claire Cedan

Con la mayor capacitación de muchas familias y el aumento de la renta por la mejoría de la calidad de la uva y del vino, fue posible empezar la creación de sus propias vinícolas locales que coordinaron la obtención de la IP, pero con la exclusión de gran parte de los agricultores. A ese trabajo se asoció un fuerte desarrollo del enoturismo que es parte de la estrategia de las empresas locales para la divulgación de sus productos en el mercado nacional.

Por otro lado, existen diversas situaciones de reconocimiento por parte de consumidores de determinadas especificidades de productos territoriales, las mismas que no consiguen traducirse en acciones que fortalezcan la producción y la renta de los productores. Este es el caso, por ejemplo, de la “*carne de sol*” del Seridó (una región del semiárido del Nordeste de Brasil), reconocida por su calidad, cuya diferenciación no muestra una estrategia de organización de la producción y de acceso al mercado. No proporciona la formación de una estrategia específica de desarrollo ni favorece la formación de algún tipo de renta específica. Han surgido algunos esfuerzos, pero no son suficientes para romper las prácticas políticas tradicionales que impiden la construcción de iniciativas innovadoras<sup>3</sup>.

Algunas otras iniciativas locales tienen

<sup>3</sup> Este año se realizó la “Fiesta de la Carne de Sol”, en el municipio de Caicó (en el Seridó) con el objetivo de rescatar la tradición de la carne de sol, del queso del “*sertão*”, de la artesanía y de la cultura de la región del Seridó (una región muy pobre del nordeste del país), buscando el fortalecimiento de su diferenciación en el mercado. Durante la fiesta se realizaron talleres y reuniones en busca de la mejor organización de la cadena productiva de la carne de sol y del queso del Seridó ([www.seol.com.br](http://www.seol.com.br)).

importantes efectos, aun cuando no hubo una estrategia específica orientada a la diferenciación de productos por relación territorial. Como ejemplo se puede presentar el caso de los productos agrícolas del municipio de Mafra (Estado de Santa Catarina) que tuvieron apoyo del Banco Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (BNAF)<sup>4</sup>. Esos productos conquistaron entre los consumidores locales una imagen de calidad, y pasaron a ser diferenciados en el mercado por la “marca” BNAF.

En diversas ocasiones, productos de otras regiones intentaron entrar en el mercado local utilizando, de forma inadecuada, el referencial BNAF sin lograr éxito. El proyecto tuvo éxito gracias a una fuerte acción técnica de una organización no-gubernamental (Fundação Lyndolpho Silva), apoyada políticamente por el Sindicato de los Trabajadores Rurales, representante de los agricultores familiares del municipio. En ese caso no hubo la formación institucional de un territorio y las relaciones se constituyeron, por la estrecha confianza existente entre los actores, con base en la institucionalidad local.

## 7. COMENTARIOS FINALES

La capacidad local de las redes de actores de movilizarse a fin de producir un dinamismo innovador es el elemento clave de la construcción territorial con

identidad cultural. Cuanto más grande la multiplicidad de los puntos de conexión de esas redes, mayor será el flujo de conocimiento e información que favorece la interacción, la articulación, la cooperación y el aprendizaje (Paula, 2004).

Las redes son componentes de lo que muchos autores llaman capital social que puede ser construido, cuando está ausente, a partir de una interrelación entre el Estado y la sociedad local. La implementación de estrategias de inserción económica que implique el beneficio de todos los actores locales exige la ruptura de los obstáculos político-institucionales. En situaciones de extrema fragilidad del capital social local, la superación de los impedimentos para la realización de acciones significativas de desarrollo territorial, con un alto componente endógeno, debe ser realizada por organizaciones capaces de llevar adelante esa propuesta. Esa fuerza puede surgir de la sinergia entre la sociedad local y el Estado, pero no siempre las estrategias están basadas en el poder público. En esos casos, la intervención del Estado puede ser perjudicial al proceso si ella no ocurre de acuerdo con los intereses locales que originaran el proceso de desarrollo.

La inserción del esfuerzo de valorización de productos con identidad territorial a una perspectiva de sostenibilidad del desarrollo, a su vez, requiere una revisión de la base conceptual que orienta la integración entre las distintas racionalidades

<sup>4</sup> No se trata de un banco de financiamiento sino de un banco de informaciones y apoyo a proyectos.

de las sociedades, que involucren en un mismo nivel sus aspectos económicos, sociales, ecológicos, culturales y políticos.

Para buscar nuevos caminos para la sostenibilidad, el ecodesarrollo, con base en ciencias como la ecología humana, ecología política y teoría del uso de los recursos comunes, se vuelve un importante referente para la construcción de procesos de desarrollo territorial sostenible. Ellas ofrecen una perspectiva de co-gestión del desarrollo territorial a partir de la negociación de los conflictos entre los distintos grupos sociales, en busca de formas de cooperación basadas en espacios institucionales que permitan la plena negociación de los actores locales, cuidando de no producir lo que Cazella (2002) llamó “elitismo del desarrollo”.

En Brasil el desarrollo territorial, al final de los años 90, empezó a salir de algunas pocas áreas académicas hacia el espacio político, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Rural Sostenible. Este Consejo fue creado como la continuación de un Consejo que existía para la gestión del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) y tuvo la iniciativa de discutir nuevas políticas públicas para los distintos sectores del espacio rural. A partir de amplias negociaciones, el desarrollo territorial surge como una estrategia construida colectivamente con participación de gobierno y sociedad civil.

A pesar de que las políticas públicas han sido creadas de forma muy distinta a

los programas de otras regiones (como el Programa LEADER en Europa) en el sentido de una construcción social, colectiva, con la participación del Estado y de la sociedad, hay un fuerte movimiento social que busca tener más fuerza en el proceso de construcción de esas políticas. Los propios miembros de los movimientos sociales han realizado un gran esfuerzo para aumentar su capacidad técnica sobre la temática. El Estado intenta implementar la política de desarrollo territorial en un sentido *top-down*, pero hay importantes movimientos en la sociedad civil, con apoyo de la academia, que buscan aumentar la tendencia de invertir y negociar nuevas institucionalidades.

La principal discusión sobre el desarrollo territorial se da en relación con los aspectos económicos que buscan la valorización económica de las iniciativas locales. Sin embargo, hay acciones, académicas y políticas, que se orientan hacia la integración de los aspectos económicos con los sociales, culturales y ecológicos. Además, una fuerte preocupación está relacionada con la participación de todos los segmentos sociales en las discusiones locales sobre el camino del desarrollo territorial, aunque se pueda afirmar que hay una grande necesidad de preparación de los agentes de desarrollo sobre esas nuevas perspectivas.

Los resultados alcanzados son todavía poco estudiados, entre otras cosas porque tienen muy poco tiempo de implementación. Pero la conciencia de los diferentes

grupos sociales sobre la importancia de su papel en la reorganización de las propuestas para el mundo rural ha crecido mucho. Aun si el discurso ha cambiado, los procesos de desarrollo rural no pasan por transformaciones con la misma velocidad. El enfrentamiento entre las fuerzas tradicionales del agronegocio brasileño y la agricultura familiar encuentra nuevos espacios de conflictos y búsqueda de negociación sobre el desarrollo rural.