

Espacio de diálogo “Políticas Públicas y Equidad Territorial en América Latina”

Aquello que definimos como territorio constituye tanto una realidad dada como una dimensión de intervención. Este doble carácter le da a la acción colectiva la impronta de realidad constituyente y constituida por procesos tanto materiales (políticos, económicos, sociales) como simbólicos (identidad, cultura), que redefinen permanentemente las condiciones en las cuales es posible actuar para producir diálogo social, acuerdo multiactorales y transformaciones en la calidad de vida de las personas.

Los territorios pueden ser considerados desde el punto de vista analítico como resultado de la acción ejecutada por agentes a lo largo del tiempo (realidad estructurada) o como ambiente que facilita o dificulta la emergencia de proceso de desarrollo económico local y de diálogo social por empleo (realidad estructurante). Al menos podemos identificar tres variables que inciden en la producción del territorio y que hacen del mismo un entorno favorable a los acuerdos entre actores: *la fortaleza de la identidad, la forma de producción del campo local y el rol que juega la sociedad organizada*. Estos factores en tanto realidad estructurada configuran el territorio en dos planos: la integración social y la integración sistémica.¹

A continuación abordaremos cómo se cruzan las variables identidad y forma de producción del campo, para luego analizar el posicionamiento de los actores locales y las políticas públicas.

2.1 Identidad y campo

El concepto de campo fue introducido por Pierre Bourdieu y designa una esfera autonomizada de la vida social, que se caracteriza por configurar un ámbito de expresión de fuerzas (resultantes de la distribución desigual de recursos) y de luchas (producto de las acciones por alterar esa distribución). El campo constituye un espacio en el que diversos agentes pugnan por apropiarse de diversas formas de capital (social, cultural, político, económico) y “*el momento social de exteriorización de la interioridad*”. El concepto de campo forma un par indisoluble con el de habitus, entendido como el momento de interiorización de las formas de pensar, sentir y percibir institucionalizadas (legitimadas y perdurables, por tanto).²

El concepto de *identidad* designa la capacidad y el discurso de los agentes para dar cuenta de aquellos elementos que definen el colectivo social del que forman parte y lo diferencian de un *alter* del que desean distinguirse. La conciencia práctica (lo que los actores saben-creen de las condiciones de su propia acción) y la conciencia discursiva (lo que son capaces de decir acerca de las mismas) se expresan en formas de discurso y acción que definen un *nosotros* colectivo, que se opone a un *ellos*, dominado por otras por otras condiciones de producción de la acción.

¹ Por la primera deben entenderse la “reciprocidad de prácticas entre actores en circunstancias de copresencia, entendida como continuidad en encuentros y disyunciones de encuentros.” Por la segunda en cambio, la “reciprocidad entre actores o colectividades por un extenso espacio-tiempo, fuera de situaciones de copresencia.” (Giddens: 1995, 397 y ss.)

² Corcuff, Pierre *Las nuevas sociologías*, Madrid, Alianza Editorial, 1998, p. 30 y ss.

Estos dos conceptos nos permitirán diferenciar los territorios y las condiciones que hacen posible o dificultan la emergencia de formas asociativas y potencian los efectos de las políticas públicas de desarrollo territorial.

En primer lugar diferenciaremos entre territorios con *identidades fuertes* (aquellos que tienen un núcleo discursivo consolidado sobre el nosotros colectivo, sea de proyecto, de resistencia o de legitimación, siguiendo las categorías de Manuel Castells³), de aquellos otros en que ese *núcleo es débil o inexistente*.

En segundo lugar distinguiremos entre territorios en que su campo local exhibe *reglas consolidadas* para regular la puja por la apropiación de los capitales, de aquellos otros cuyo campo se encuentra en proceso de *transformación* (reconfiguración de los patrones de constitución del mismo) o de *descomposición* (erosión de los patrones tradicionales sin sustitución por otros mecanismos de regulación del conjunto).

Cuando la identidad y las reglas de constitución (y/o transformación del campo) exhiben grados importantes de solidez el sistema local asegura la integración social y la integración sistémica.

La debilidad identitaria afecta negativamente los niveles de integración social, pues deja al descubierto problemas en la constitución de un sentimiento de pertenencia compartido. Si por otra parte el campo local se halla en descomposición o en un proceso de transformación no controlado localmente, se suman al territorio tensiones a nivel sistémico que pueden devenir en desacoples entre los diversas esferas de la vida social.

Llamaré *territorios globalmente integrados* a los casos de territorios que comparten un fuerte discurso identitario y un campo local consolidado.

Aquellos donde la fortaleza identitaria va acompañada de transformaciones no controladas del campo, configuran *territorios parcialmente integrados*;

Los casos de descomposición de éste último que van acompañados de discursos identitarios que conservan ciertos referentes básicos, los denominaré *territorios parcialmente desintegrados*.

La situación de sociedades locales con debilidades para definir un nosotros colectivo, pero reglas relativamente clara de circulación de capitales, conforman *territorios funcionalmente integrados*.

Por otra parte allí donde las condiciones de producción del campo se encuentran en transformación pero la identidad es débil, nos enfrentamos a *territorios de integración incierta*.

Finalmente, en los casos de campos en descomposición y debilidad identitaria, hablaremos de *territorios en proceso de desintegración*.

A título ilustrativo podemos presentar algunos casos reconocibles en el Uruguay que son encuadrables en estas categorías.

a. Territorios globalmente integrados. Aunque presentan situaciones de exclusión social algunos territorios locales de nuestro país mantienen espacios de integración social (la iglesia, las organizaciones de productores o de servicio) que refuerzan el sentimiento identitario y producen

³ El autor catalán diferencia entre identidades que son producidas e introducidas por instituciones dominantes para articular su dominación ante otros actores (identidades de dominación); las que son generadas por grupos subalternos como forma de defensa frente al estigma que les impone la lógica dominadora y como estrategia de supervivencia del colectivo (identidades de resistencia); y aquellas que logran configurarse como propuestas de una variedad de actores sociales para construir nuevos patrones identificatorios y refundar la estructura social (identidades de proyecto).

reglas estables de circulación de capitales, particularmente el capital social. Pertenecen a este grupo Colonia Valdense, Nueva Helvecia, Florida, San José.

b. *Territorios parcialmente integrados*: Paysandú, Juan Lacaze, son casos de espacios en transformación, cuyas comunidades sienten una fuerte nostalgia por un pasado idealizado que es vuelto presente bajo la forma de un relato homogéneo. El mismo hace una selección de hechos relevantes que reduce o solapa las fracturas sociales, y rescata una cierta unidad que posibilita a la comunidad procesar a nivel de las representaciones de forma tolerable las transformaciones en el campo local.

c. *Territorios de integración incierta*. Es el caso de Minas de Corrales, Conchillas o Nueva Palmira; territorios tensionados por fuertes transformaciones producto de actores mayoritariamente exógenos. Presentan un sistema de actores locales débil y un nosotros colectivo interpelado por estos cambios, que responde a los mismos desde la lamentación o el rechazo que no logra plasmarse en acción colectiva organizada. A esta situación pueden llegar las del tipo anterior en la medida en que las representaciones que orientan a los agentes no abandonen el discurso nostálgico y configuren un nuevo tipo de identidad de proyecto que incorpore a los que no se sienten integrados al nuevo campo local y a aquel discurso autocomplaciente.

Identities	Conditions of production of the field		
	Consolidación	Transformación	Descomposición
Fuertes	Florida	Paysandú	Rosario
	Nueva Helvecia	Juan Lacaze	Curva de Maroñas
Débiles	Maldonado	Nueva Palmira	Florencio Sánchez
		Minas de Corrales	Casavalle

Cuadro 1. Situación de los Territorios

d. *Territorios funcionalmente integrados*. Ciudades como Maldonado o la propia Ciudad de la Costa, en las que el campo local ha tenido importantes transformaciones en el pasado, incluso reciente, pero en los que las tendencias y reglas de juego parecen ser relativamente claras. A pesar de ello no alcanzan a construir un nosotros colectivo que exprese un sentimiento de comunidad local. La integración se verifica a nivel funcional (división del trabajo) pero no a nivel de proyecto compartido (cohesión social)

e. *Territorios parcialmente desintegrados*. Es la situación Rosario y de barrios del cordón industrial de Montevideo que conocieron una un pasado de auge económico, asociado a la sustitución de importaciones y su decadencia no ha dado lugar a un nuevo modelo de desarrollo ni a un nuevo patrón orientador para los agentes. A pesar de esa descomposición de las condiciones del campo local, la comunidad ha logrado mantener un cierto núcleo identitario aunque con problemas de autoestima crecientes.

f. *Territorios en proceso de desintegración*. Situaciones como las de Cardona-Florencio Sánchez, algunas localidades del NE de Canelones son ejemplos de este tipo, al que podrían acercarse otros territorios

en la medida que la identidad se vaya deteriorando y el orgullo local deje paso al estigma del pasado floreciente perdido.

2.2 El posicionamiento de los actores frente a las condiciones del territorio y los desafíos a las políticas.

Dentro de esas condiciones de producción del campo local y de identidad local, los agentes definen sus posicionamientos y al tiempo que producen entornos más o menos favorables al diálogo, son configurados por las reglas de juego que el sistema de actores locales ha legitimado.

La acción ha de entenderse como una continuidad de conducta intencional, un flujo estable de intervenciones en el mundo por parte de sujetos dotados de reflexividad y de motivación, al decir de Anthony Giddens. En la configuración de las condiciones de producción de los territorios el agente local es quien crea y recrea las condiciones que hacen posible la acción

La acción local es resultado del relacionamiento de los agentes con un conjunto de reglas y recursos que intervienen en el ordenamiento de los sistemas sociales como marco orientador de los agentes y resultado de sus intervenciones en el mundo. Ese entramado normativo y práctico es lo que el autor denomina estructura, que opera como marco posibilitante para la acción, así como resultado de ella.

Estos conceptos resultan útiles para los fines de esta presentación. En cada una de las configuraciones que se dan en los territorios, expuestas en las tipologías precedentes, los actores locales operan de forma particular, afectando las condiciones de producción de la identidad y del campo local. Podemos al respecto diferenciar, sin intención taxativa cinco tipos de posicionamiento del actor local y de desafíos para las políticas de desarrollo territorial.

Caso 1. Existen casos en que la fortaleza estas formas de la acción colectiva refuerzan el sentimiento identitario, pero no generan acciones potentes para operar sobre las transformaciones sistémicas (y por ende sobre las reglas de producción del campo). La acción colectiva experimenta un bajo nivel de logro y si la política pública no interviene para impactar globalmente en el campo local, poco pueden hacer en términos de reducción de desigualdades inter e intra locales. Un ejemplo de eso es el caso de las intervenciones en Juan Lacaze.

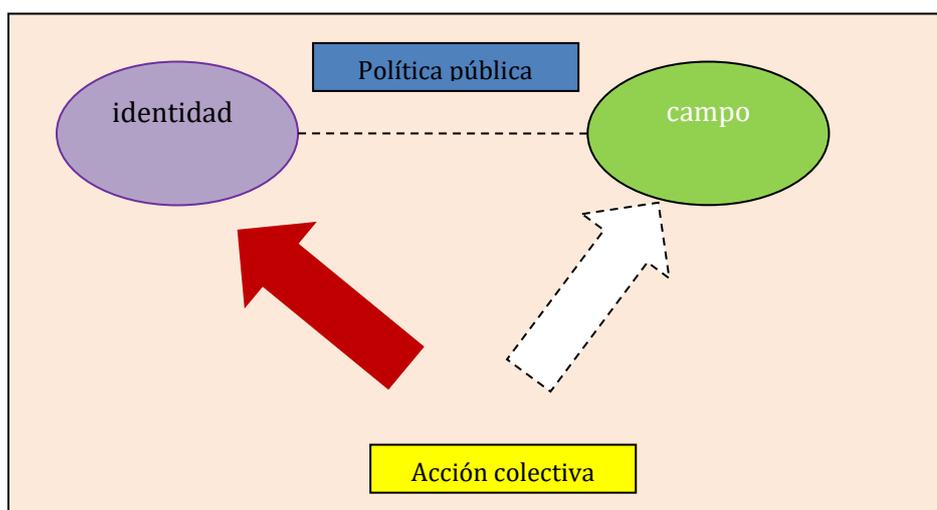


Figura 1. El posicionamiento de los actores y los desafíos de la política pública, Caso 1: Juan Lacaze

Caso 2. A su vez, están los territorios en que la acción organizada tiende a reproducir ambos factores en su modo de producción actual (identidad+campo se mantienen según pautas institucionalizadas). La acción colectiva tiende a reproducir el convencimiento de la sociedad sobre la potencialidad del entramado social aunque, dependiendo del grado de dinamismo de la economía, puede traspasar los límites de su propio sistema local o tenderá a reproducir los aspectos más autocomplacientes del mismo. La experiencia de fortalecimiento de Agencias de Desarrollo de (Florida, Colonia) constituye un esfuerzo de producir un salto cualitativo que amplíe los horizontes de la economía, la que convive con una sociedad capaz de movilización.

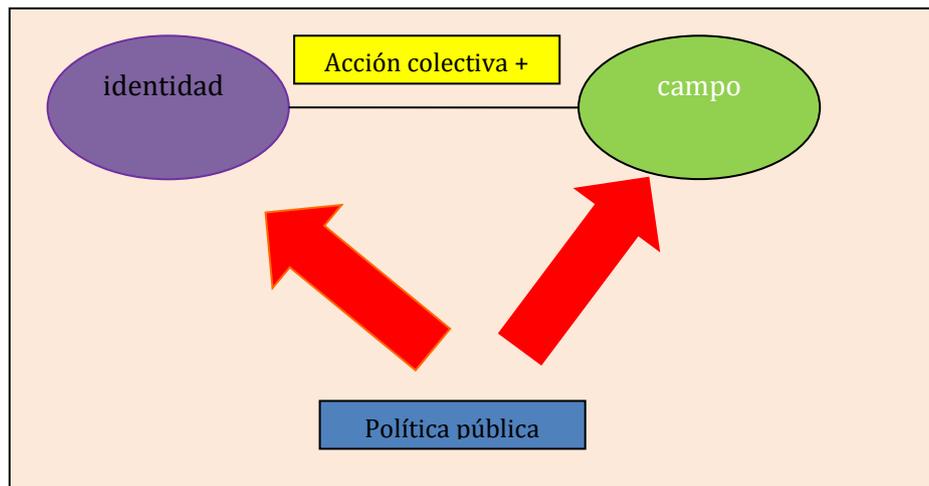


Figura 2. El posicionamiento de los actores y los desafíos de la política pública, Caso 2: Florida

Caso 3. En tercer lugar nos enfrentamos a territorios tensionados identitariamente pero en las que las reglas de apropiación de capitales son relativamente claras. Existe una brecha entre actores locales y exógenos, que son los que aportan los mayores recursos para generar riqueza. La acción colectiva y la economía corren el riesgo de ser crecientemente divergentes, limitando el reducto de incidencia de los actores locales, incluidos los de gobierno. Es el caso de Maldonado, algunas regiones de Colonia o los territorios incorporados al circuito forestal. Aquí el desafío de la política pública es reducir las brechas entre sociedad y economía, reduciendo los desequilibrios internos y economías complementarias a las de base exclusivamente global. (Proyecto Región Este, infraestructura para desestacionalizar el turismo).

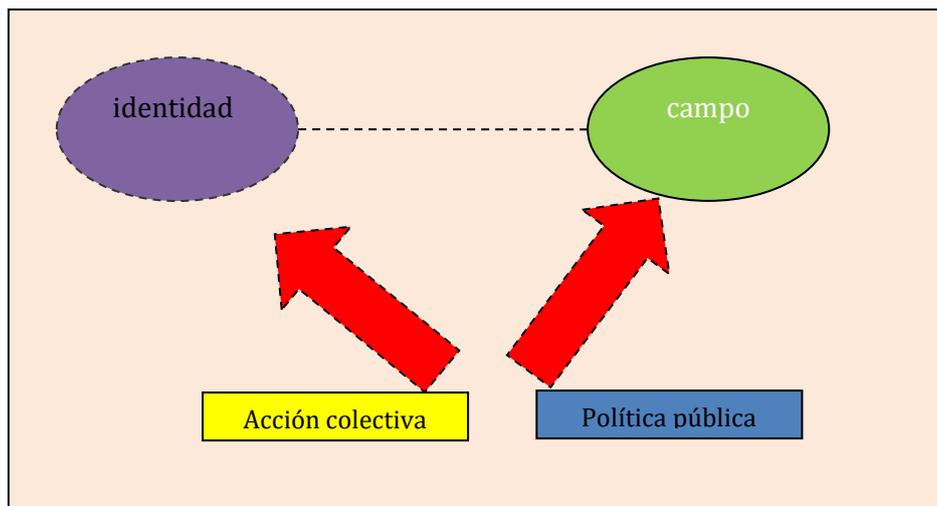


Figura 3. El posicionamiento de los actores y los desafíos de la política pública, Caso 3: Maldonado

Caso 4. Existen territorios caracterizados por tener una sociedad organizada sumamente débil, que acompaña el proceso de transformación del campo sin encontrar canales para vincularlo a cambios en la identidad local. Los cambios sociales y económicos encuentran a los actores con serias restricciones para integrarlos como parte del nosotros colectivo. La acción colectiva se ve limitada a acciones de baja intensidad y las posibilidades de apropiación de la riqueza generada se ven afectadas por esa baja incidencia. Solamente la acción conducida por agentes exógenos, aunque legitimados, puede alterar esas condiciones. Es el caso de la región centro norte y el proyecto Ferrocarril Central, Plan Casavalle, y en cierta medida el Proyecto Nodos de Salud. Según el caso, las variables a afectar de efecto duradero, serán económicas o sociales (educación, salud).

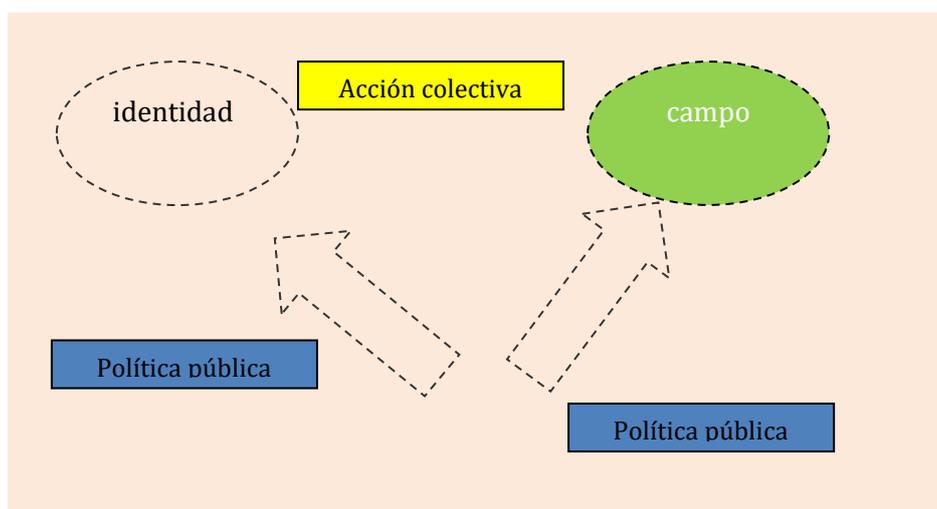


Figura 4. El posicionamiento de los actores y los desafíos de la política pública, Caso 4: Región centro norte hoy, Casavalle

Caso 5. Finalmente, nos enfrentamos a sistemas locales en transformación (o descomposición) donde las formas de acción organizada intentan actuar sobre los procesos económicos y ponen en discusión las cuestiones identitarias, pero sin incidir significativamente sobre los procesos de transformación del campo. Es el tipo de tensiones a que son sometidos territorios afectados por lógicas globales, en los que la acción colectiva no logra incorporar a los agentes de mayor incidencia de manera que los cambios puedan tener un mínimo de control local. Nueva Palmira o Conchillas podría ser un ejemplo ilustrativo al respecto. Acá el desafío de la política pública es poner una cuña en el territorio para equilibrar parcialmente las capacidades diferentes de los actores para configurar el campo local.

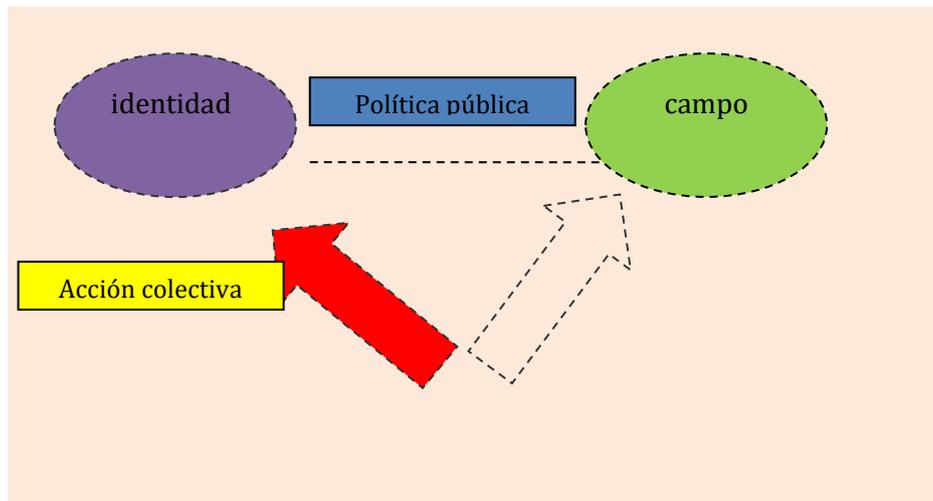


Figura 5. El posicionamiento de los actores, Caso 5: Nueva Palmira

El posicionamiento de los actores constituye un factor clave para mejorar las potencialidades de la política pública. En la medida en que el sistema local logre asumir los retos de las condiciones de construcción de la identidad le plantean y pueda adelantarse a procesos de transformación del campo predominantemente exógenos (empresas o incluso el propio Estado).

Es por ello que todo intento por reducir las desigualdades territoriales debe tener presente el vínculo entre el nosotros colectivo que las sociedades locales construyen trabajosamente y las posibilidades reales de incidencia en la circulación y apropiación de los capitales que se negocian en un territorio, y las condiciones que presenta la acción colectiva.