



**HAL**  
open science

## Dificultades y futuros del Desarrollo Territorial: Una reflexión desde el caso Andino en Ecuador

Diego Martínez G., Luciano Martínez V.

► **To cite this version:**

Diego Martínez G., Luciano Martínez V.. Dificultades y futuros del Desarrollo Territorial: Una reflexión desde el caso Andino en Ecuador. CIST2023 - Apprendre des territoires / Enseigner les territoires, Collège international des sciences territoriales (CIST), Nov 2023, Aubervilliers, Campus Condorcet, centre des Colloques, Francia. pp.240-243. hal-04391210

**HAL Id: hal-04391210**

**<https://hal.science/hal-04391210>**

Submitted on 12 Jan 2024

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.



Distributed under a Creative Commons Attribution - NonCommercial - ShareAlike 4.0 International License

# Dificultades y futuros del Desarrollo Territorial: Una reflexión desde el caso Andino en Ecuador

## AUTORES

Diego MARTÍNEZ G.,  
Luciano MARTÍNEZ V.

## RESUMEN

Las actuales crisis climáticas, energéticas, alimentarias, sanitarias y financieras, generan nuevos desafíos ligados a las capacidades de enfrentamiento de los territorios en épocas globales. Como respuesta al retorno del modelo económico neoliberal, el paradigma del desarrollo territorial ha retomado fuerza en América Latina durante las últimas dos décadas. Sin embargo, pese a haberse insertado firmemente en los discursos políticos, la comprensión integral de esta propuesta no ha sido tarea fácil. Existen distancias marcadas entre la teoría y la práctica que dan como resultado un claro contexto de «luces y sombras» del desarrollo territorial. En el caso ecuatoriano, existieron dificultades relacionadas, por un lado, al excesivo centralismo vigente que limita los procesos de innovación territorial y, por otro, a los problemas de comprensión y aprendizaje del concepto de territorio. En base a los resultados de investigaciones realizadas entre el 2015 y 2020, el artículo discute los principales factores explicativos del desarrollo territorial, al mismo tiempo que plantea los desafíos para pensar las ciencias del territorio en los Andes.

## PALABRAS CLAVES

Desarrollo territorial, región andina, prospectiva territorial, capital social territorial, Ecuador

## Difficultés et avenir du développement territorial : une réflexion à partir du cas andin de l'Équateur

## RÉSUMÉ

Les crises climatique, énergétique, alimentaire, sanitaire et financière actuelles génèrent de nouveaux défis liés aux capacités d'adaptation des territoires à l'heure de la mondialisation. En réponse au retour du modèle économique néolibéral, le paradigme du développement territorial a regagné en force en Amérique latine au cours des deux dernières décennies. Cependant, bien qu'il soit fermement ancré dans les discours politiques, il n'a pas été facile de comprendre cette proposition. Il existe des distances marquées entre la théorie et la pratique qui se traduisent par un contexte clair « de lumières et d'ombres » du développement territorial. Dans le cas de l'Équateur, certaines difficultés sont liées, d'une part, au centralisme excessif qui limite les processus d'innovation territoriale, et, d'autre part, aux problèmes de compréhension et d'apprentissage du concept de territoire. Sur la base des résultats des recherches menées entre 2015 et 2020, la proposition discute les principaux facteurs explicatifs du développement territorial, en même temps qu'elle soulève les défis pour penser les sciences territoriales dans les Andes.

## MOTS CLÉS

développement territorial, région andine, prospective territoriale, capital social territorial, Équateur

En el contexto latinoamericano, el desarrollo territorial llega de la mano de varios organismos internacionales tales como la CEPAL, el BID, la FAO<sup>1</sup>, el Banco Mundial y el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP). En efecto, se trata de grandes actores influyentes en el ámbito económico internacional, al igual que de actores portadores de una marcada influencia europea, quienes se encargaron de la promoción y difusión del concepto a nivel regional.

En relación con los espacios rurales latinoamericanos, a inicios de la década del 2000, el RIMISP abandonó la idea de un tipo de desarrollo particular construido a partir de un amplio debate regional basado en una necesaria renovación de la «tradición intelectual agraria y rural» (Berdegué *et al.*, 2020). Desde esta mirada, se articularon varias ideas tendientes hacia la superación de las «limitaciones del enfoque agrícola del desarrollo rural».

Desde esta óptica analítica, se defiende la idea de que el desarrollo rural debe dar un giro y adoptar un enfoque territorial tanto para su análisis como para su promoción. Según Campagne y Pecqueur (2014), este enfoque permite acceder a «una mirada renovada de lo rural». Así, bajo la denominación Desarrollo Territorial Rural (DTR), el RIMISP promueve un proceso que tiene como objetivo generar dinámicas simultáneas y sostenidas de transformación productiva e institucional en los espacios rurales a partir del fomento de mercados competitivos con el fin de reducir la pobreza rural (Berdegué *et al.*, 2020) y promover la sostenibilidad ambiental.

Sin duda este argumento va ligado a una transformación institucional que supone a su vez una «despolitización del concepto de territorio». El territorio deviene entonces en una pieza fundamental para la definición de escenarios futuros a partir de los cuales se viabiliza la construcción de políticas públicas de desarrollo.

En efecto, se trata de asumir como fundamento, la incorporación del territorio en tanto que una dimensión estructurante en el

<sup>1</sup> Comisión Económica para América Latina (CEPAL); Banco Interamericano de Desarrollo (BID); Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO).

proceso de construcción de la política pública a partir de la priorización de dimensiones participativas en un sistema o en los distintos esquemas de gobernanza territorial para la elaboración de proyectos colectivos de futuro (Torre, 2022).

Sin embargo, después de casi 20 años de vigencia del enfoque DTR en América Latina, la comprensión del concepto de territorio, en cuanto construcción social de un espacio multidimensional producido por actores locales con una identidad específica (Dolfus, 1991), constituye aún una tarea compleja para los organismos y entidades políticas a cargo de la formulación de políticas públicas y su ejecución.

Tal como lo señalamos anteriormente, asistimos a un escenario lleno de confusión tanto para los policy makers como para autoridades de los Estados centrales y de niveles intermedios de gobierno. Efectivamente, en un contexto de auge de los gobiernos progresistas sudamericanos, pese a ciertas iniciativas «exitosas» en países como Brasil y Colombia, aún queda la impresión que no se logra superar la visión que considera el territorio como una porción pasiva de espacio físico receptor de políticas y sin capacidad de generar procesos concretos de desarrollo (Martínez Godoy, 2020). Claramente las brechas entre el discurso teórico y la práctica del paradigma son evidentes para Berdegué *et al.* (2020) quienes hacen alusión a un contexto de «luces y sombras» del desarrollo territorial.

### **ECUADOR: CENTRALISMO Y DIFICULTADES DE COMPRENSIÓN DEL DT**

Al igual que para varios países latinoamericanos, en el caso ecuatoriano, el RIMISP también jugó un rol fundamental en la promoción del enfoque DTR durante las últimas dos décadas. Desde esta institución se formularon distintos tipos de recomendaciones y directrices al gobierno central y a gobiernos descentralizados en materia de política pública para el sector rural al igual que con relación al redireccionamiento de programas y proyectos con miras al cumplimiento de los objetivos centrales del enfoque.

Sin embargo, el desarrollo territorial se convirtió rápidamente en una bandera de lucha discursiva de moda de los últimos 15 años de gobierno, la cual estuvo bastante alejada de un verdadero fomento sostenible a los procesos de formulación de políticas públicas territoriales. En este contexto dominado por la «oleada progresista latinoamericana», la homogeneización de las realidades y de las problemáticas campesinas, así como la generalización de los sistemas productivos y organizativos en zonas rurales constituyó el eje estructurador de la política.

Para el caso específico del sector agrícola y pecuario, desde el discurso se intentó alinear al desarrollo territorial junto a leyes y programas tales como la «ley de soberanía alimentaria» o los programas de redistribución de tierras «plan tierras». Sin embargo, los ejercicios de estructuración y formulación de políticas públicas aún responden a un objetivo estratégico cuantitativo de «modernización del sector rural manteniendo niveles de productividad en aumento constante» en detrimento de los sectores campesinos todavía marginados de las instancias centrales para la toma de decisiones.

Pero, más allá del sector agropecuario, otras experiencias de política pública asociadas a programas de desarrollo económico-productivo y social se encuentran aún subordinadas a un contexto de imposiciones provenientes del Estado central, el cual a su vez se caracteriza por la exclusión de actores territoriales de los procesos de toma de decisiones. En efecto, desde el año 2013, un sin número de agendas sectoriales y estrategias de políticas públicas, programas y proyectos llevados a cabo por varias instituciones rectoras en materia social y productiva no tuvieron el impacto esperado en términos de reducción de desigualdades ni de eliminación de situaciones de marginalidad y pobreza de las poblaciones campesinas (Martínez Godoy, 2020).

Casi dos décadas después del inicio de la promoción del enfoque DTR, en Ecuador nos queda el balance de un «desarrollo territorial», presente en el discurso político pero ausente del territorio. Tanto a nivel de la territorialización de la política pública como de la construcción de una intersectorialidad sostenible a escala meso, existen muy pocos avances incapaces de generar cambios estructurales en los espacios rurales. Por otro lado, el avance en la transición de acciones sectoriales hacia la intersectorialidad desde una óptica territorial constituye una limitación constante en Ecuador y al mismo tiempo uno de los desafíos fundamentales en materia de desarrollo territorial.

En medio de este defectuoso proceso, y pese a las dificultades de comprensión e implementación del enfoque del desarrollo territorial, los efectos han sido diversos en las distintas regiones del país. En este sentido, las experiencias dan cuenta de una configuración de distintos tipos de caminos en la construcción de estrategias y dinámicas favorables, o no, al desarrollo territorial, al mismo tiempo que los actores locales intentan restablecerse y reactivarse económicamente en un contexto pospandémico.

### **TERRITORIOS EMPODERADOS: LOS «OUTSIDERS» ECUATORIANOS**

Si bien son predominantes los escenarios de fracaso relacionados con la implementación de los programas sectoriales y con la mal llamada «territorialización de la política pública» en los espacios rurales, un desarrollo territorial desligado de las instancias centrales de la administración pública y concebido en tanto que un proceso de construcción social no está completamente ausente de la realidad ecuatoriana.

Por un lado, el resultado de más de una década de imposiciones centralistas se ha visto reflejado en los profundos procesos de desestructuración y descomposición en los espacios rurales del Ecuador (Martínez Godoy, 2020). Por otro lado, en ciertas regiones del país, varios procesos de concertación de actores con miras a la resolución de problemas locales específicos fueron encaminados hacia la construcción de escenarios fortalecidos de gobernanza y de innovación. Se trata de pequeñas experiencias, con niveles distintos de avance en la construcción del desarrollo territorial y que, incluso en algunos casos, han llegado a ser exitosas. Para estos casos, los niveles intermedios de gobierno, en tanto que actores políticos, constituyeron una pieza clave para la articulación de redes de apoyo estratégicas, favorables a la recuperación del control de las dinámicas socioeconómicas locales, así como del empoderamiento del concepto del desarrollo territorial por parte de los actores.

Ahora bien, entre los escenarios de la descomposición territorial y los procesos exitosos de gobernanza local, existen un gradiente de situaciones y casos que singularizan la existencia de caminos distintos hacia un desarrollo territorial condicionado por diversos factores.

Para el caso latinoamericano, queda claro que no se trata de un proceso estático, ni tampoco de un esquema de recetas que requiera ser guiado por instancias centrales o agencias de promoción internacional. En anteriores investigaciones (Martínez Godoy, 2020), se ha podido incidir en el hecho de que tanto las transformaciones en los territorios como las posibilidades de encaminarse hacia el desarrollo territorial también se encuentran estrechamente condicionadas por diferentes variables de orden estructural. Por un lado, la desconcentración de recursos locales y, por otro lado, los sistemas de relacionamiento específicos de los diversos grupos de actores territoriales favorables a la «especificación de recursos» (Campagne & Pecqueur, 2014), son centrales para el análisis de los juegos y estrategias de control de las distintas dinámicas en el seno del territorio (Velut, 2007). Es evidente que el capital social, y en concreto el «capital social territorial» (Sarate *et al.*, 2020) entendido como la capacidad de una sociedad para establecer relaciones de confianza interpersonal y redes de cooperación con el objetivo de producir bienes colectivos, juega un rol fundamental en la estructuración de los distintos caminos, estrategias y posiciones de los actores frente al reto de construcción del desarrollo territorial.

En efecto, para Bourdieu (2013), el capital social puede ejercer un efecto multiplicador con relación a las otras especies de capitales (económico, social, cultural...). De esta manera, los juegos y estrategias de los actores sociales en el territorio, así como las posibilidades de alcanzar una posición privilegiada o «dominante» a partir de estrategias específicas de movilidad en el campo social, se encuentran determinados por la disponibilidad de recursos en términos de capitales (Bourdieu, 2013). Los actores deberán construir estrategias de conversión de capitales (en el tiempo), en calidad de «operación fundamental», para alcanzar la posición dominante en el campo.

Todos estos factores mencionados responden a la lectura de las nuevas transformaciones territoriales, las cuales deben ser abordadas por enfoques multidisciplinarios capaces de promover un diálogo necesario entre distintos tipos de conocimiento del territorio. Se trata de conocimientos provenientes de toda la gama diversificada de actores locales en torno a las dinámicas de organización, de producción, de asociación, lo que muestra convergencias y divergencias frente a los proyectos impuestos desde la lógica institucional y teórica del DTR. Este punto precisamente se ha mantenido ignorado y provoca fuertes falencias en la estructuración de la política pública. Tomar en cuenta estos conocimientos territoriales promueve una mejor lectura crítica de los procesos dinámicos en los territorios que pueden llegar a ser tan desestructurantes como característicos de formas novedosas de empoderamiento locales, y al mismo tiempo sugieren la aparición de dinámicas de reestructuración de los espacios.

En nuestro análisis proponemos considerar la heterogeneidad sociocultural, productiva y étnica como punto de partida para caracterizar rápidamente tres casos de localidades andinas, que ilustran mejor el estado de avance del proceso de construcción del desarrollo territorial en Ecuador. Se ha generado una escala que distingue una fase integral, una inconclusa y una embrionaria del desarrollo territorial en relación con la disponibilidad de recursos y la capacidad de movilización de los actores en el espacio social.

## **EL FUTURO DEL DESARROLLO TERRITORIAL EN LA REGIÓN ANDINA.**

La región Andina ecuatoriana materializa la carencia de un claro proyecto futuro, como guía para los territorios, calificados como «huérfanos de futuro», es decir, incapaces de definir sus escenarios debido a dificultades de superación de situaciones de conflicto estructurales locales. Esta situación sugiere la inexistencia de consensos entre los actores al igual que un contexto adverso para la gobernanza territorial.

Desde esta perspectiva, resulta claro que construir socialmente el territorio va más allá de simples procesos colaborativos entre actores. En la gran mayoría de casos, se trata de un proceso complejo de diálogo entre los distintos actores y entre tipos de conocimientos diferenciados en los territorios. Estos tipos de conocimientos son capaces de revelar espacios sociales distantes donde los agentes, con conocimiento empírico y recursos diferenciados (físicos, ambientales, productivos y sociales) ejercen fuerzas diferenciadas. Así, por ejemplo, se parte de una base empírica que propone el ejercicio de una tipologización territorial andina (basada en la comparación de los casos de Tungurahua, Azuay e Imbabura) para demostrar un proceso de distinción a nivel de los diálogos, conocimientos y estrategias diferenciadas de construcción del espacio social. En este sentido, también es vital revelar los conflictos a partir del ejercicio e incorporación de la prospectiva territorial como parte fundamental del proceso de diálogo y de la construcción del conocimiento del desarrollo territorial (Papagno & Vitale, 2019).

En este sentido, hablar del futuro del desarrollo territorial es hablar de la prospectiva territorial, repensada hacia el reconocimiento del capital social como la base de la construcción de futuros posibles en los territorios. A partir de dinámicas colectivas entre los actores, la prospectiva territorial debe ser una función continua y debe institucionalizarse en las administraciones locales al igual que debe renovarse continuamente.

Este enfoque también implica incidir en las diversas dimensiones del aprendizaje del desarrollo territorial provenientes de los diálogos, conocimientos, estrategias y experiencias de los actores locales en sus territorios. Se trata de un proceso de «aprendizaje con los territorios» capaz de transformar el enfoque politizado, a partir de una reformulación de acciones para convertir al desarrollo territorial en un proyecto político sólido desde abajo en el largo plazo tomando como base la consolidación de un estado descentralizado maduro. Desde nuestra investigación, poner énfasis en los procesos de aprendizaje del desarrollo territorial en el país, sugiere entonces impulsar un diálogo constante con los actores locales para captar de mejor forma, aspectos y conocimientos ignorados desde la institucionalidad, útiles para abordar los cambios ocurridos en los territorios.

Si bien se sostiene que «el enfoque territorial para el desarrollo de las regiones rurales de América Latina sigue siendo el mejor camino para hacer frente a las condicionantes, restricciones y oportunidades que enfrentan las sociedades rurales» (Berdegué *et al.*, 2020: 11), los procesos de aprendizajes provenientes de las experiencias de desarrollo territorial en los espacios andinos, demuestran que hay postulados ignorados que no van en la misma línea de los postulados teóricos.

## REFERENCIAS

- Berdegué J., Constanza C., Favareto A., 2020, «Balance de la experiencia latinoamericana de desarrollo territorial rural y propuestas para mejorarla», en J. Berdegué, C. Constanza & A. Favareto (eds), *Quince años de desarrollo territorial rural en América Latina, ¿qué nos muestra la experiencia?*, Buenos Aires, Teseo, p. 11-39.
- Bourdieu P., 2013, «De la méthode structurale au concept du champ», *Actes de la recherche en sciences sociales*, n° 200, p. 12-37 [[doi.org/10.3917/arss.200.0004](https://doi.org/10.3917/arss.200.0004)].
- Campagne P., Pecqueur B., 2014, *Le développement territorial. Une réponse émergente à la mondialisation*, Paris, Ed. Charles Léopold Mayer.
- Dollfus O., 1991, *Territorios Andinos, reto y memoria*, Lima, IFEA.
- Martínez Godoy D., 2020, «¿La desterritorialización, una noción para explicar el mundo rural contemporáneo? Una lectura desde los Andes Ecuatorianos», *Economía, Sociedad y Territorio*, 20(62), p. 845-870 [[scielo.org.mx/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1405-84212020000100845](https://scielo.org.mx/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1405-84212020000100845)].
- Papagno S., Vitale J., 2019, *La dimensión de futuro en el desarrollo territorial rural frente a los desafíos de la Agenda 2030*, Naciones Unidas/CEPAL, «Seminarios y Conferencias».
- Rebañ N., 2021, «Pensar la transición de los territorios en los Andes rurales del Ecuador», *Ecuador Debate*, n° 113, p. 169-199.
- Sarate J., Macke J., Pecqueur B., 2020, «Dimensions du capital social : Une proposition pour le développement territorial», *Rosa Dos Ventos. Turismo E Hospitalidade*, 12(4), p. 1039-1063 [[redalyc.org/articulo.oa?id=473564632019](https://redalyc.org/articulo.oa?id=473564632019)].
- Torre A., 2022, «Les dimensions coopératives du développement territorial», *RECMA*, n° 364, p. 238-249 [[doi.org/10.3917/recma.364.0238](https://doi.org/10.3917/recma.364.0238)].
- Velut S., 2007, *Mondialisation et développement territorial en Amérique latine, Argentine-Chili*, Habilitación para dirigir investigaciones (HDR), bajo la supervisión de H. Théry, Paris, Université Paris 3 Sorbonne Nouvelle.

## LOS AUTORES

### Diego Martínez G.

Instituto de Altos Estudios Nacionales (Ecuador)  
[diego.martinez@flacso.edu.ec](mailto:diego.martinez@flacso.edu.ec)

### Luciano Martínez V.

FLACSO (Ecuador)  
[lmartinez@flacso.edu.ec](mailto:lmartinez@flacso.edu.ec)