

# El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino

Mabel Manzanal y Federico Villarreal (Organizadores)

Manzanal - Kostlin - Arzeno - Ponce - Nardi -  
Schiavoni - Naharro - Álvarez - Flores Klarik - Pais -  
Villarreal - Bonzi - Troncoso - Ataide - González



EDICIONES  
**ciccus**

Este libro presenta resultados de investigación de los proyectos  
PICT 0188 (FONCyT) y UBACyT F009.



El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino / coordinado por Mabel Manzanal y Federico Villarreal. - 1a ed. - Buenos Aires : Fundación Centro de Integración, Comunicación, Cultura y Sociedad - CICCUS, 2009.

272 p.; 23x16 cm.

ISBN 978-987-1599-04-2

I. Sociología Rural. I. Manzanal, Mabel, coord. II. Villarreal, Federico, coord.

CDD 307.72

Fecha de catalogación: 21/10/2009

**Colección "Trabajo, integración y sociedad"**  
**Dirigida por Guillermo Neiman**

Diseño de tapa: Juan Fenu

Armado y diseño interior: Papillon producciones

Corrección: Fanny Seldes

Coordinación editorial: Cecilia Camporeale

Primera edición: Febrero de 2010

© Ediciones CICCUS

☒ Bartolomé Mitre 4257 PB "3" (C1201ABC)

☎ (54 11) 49 81 63 18

✉ ciccus@ciccus.org.ar

🌐 www.ciccus.org.ar

Hecho el depósito que marca la ley 11.723.

Prohibida la reproducción total o parcial del contenido de este libro en cualquier tipo de soporte o formato sin la autorización previa del editor.

Impreso en Argentina

*Printed in Argentina*

## Índice

Introducción	7
<b>Perspectiva analítica y temas en discusión</b>	
Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina <i>Mabel Manzanal</i>	17
<b>Experiencias y estudios de casos en la provincia de Misiones</b>	
Ocupaciones de tierras privadas y conflicto en el nordeste. La conformación de un ciclo inicial de lucha por la tierra en Misiones <i>Laura Kostlin</i>	47
El conflicto sin fin: negociaciones y disputas en torno a la aplicación del Plan de Arraigo y Colonización en tierras privadas del nordeste de Misiones. <i>Mariana Arzeno y Mariana Ponce</i>	71
Dinámicas territoriales en torno al desarrollo rural en Misiones <i>María Andrea Nardi</i>	91
Construir un mercado. La transformación del autoconsumo en mercancía en las ferias de agricultores de Misiones <i>Gabriela Schiavoni</i>	113
<b>Experiencias y estudios de casos en la provincia de Salta</b>	
Territorio en disputa: reflexiones acerca de los discursos que legitiman la propiedad de la tierra en el Chaco salteño <i>Norma Naharro, Marcela Amalia Álvarez y Mónica Flores Klarik</i>	133
Transformaciones en el espacio agrario: viejas y nuevas estrategias de reproducción social en el campesinado de Cachi, Salta <i>Alfredo Luis Pais</i>	155

269

El conflicto entre los productores de San Carlos, Salta, por el agua del río Calchaquí <i>Federico Villarreal</i>	175
Disputas territoriales en torno a la actividad minera en los Valles Calchaquíes, Salta. El caso de la mina Don Otto <i>Leandro Bonzi</i>	197
<b>Experiencias y estudio de casos en la provincia de Jujuy</b>	
Actividades agrarias, turismo y contradicciones del desarrollo en la Quebrada de Humahuaca, Jujuy <i>Mariana Arzeno y Claudia Troncoso</i>	223
Anexo. Relevamiento de los principales conflictos territoriales en las provincias de Salta y Misiones (1990-2008) <i>Soraya Ataide y Fernando González</i>	247
Los autores	261
Glosario de siglas	265

# Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina<sup>1</sup>

Mabel Manzanal

*Lo único que está a nuestro alcance es destruir los mitos  
que, más que el dinero y las armas,  
constituyen el obstáculo más formidable  
en la vía de una reconstrucción de la sociedad humana.  
Cornelius Castoriadis (1980-2009)*

## Introducción

¿Qué más se puede decir del desarrollo que no haya sido dicho ya por los referentes más representativos del campo intelectual y político? Este término-concepto polisémico ha servido para sostener muy diversos y opuestos intereses de poder a lo largo del tiempo y del espacio. ¿Será necesario, entonces, “desmistificarlo” como sugiere Castoriadis en el epígrafe?

Precisamente, es nuestra intención transitar ese camino recuperando la discusión que relaciona desarrollo, poder y dominación. Y, en este contexto, utilizaremos también las evidencias que surgen de distintas experiencias que se han dado en Argentina en el ámbito del desarrollo rural.<sup>2</sup> Pero, en particular y en un apartado específico, nos ocuparemos de la problemática de la participación de los actores en las decisiones vinculadas con las estrategias, las políticas y la gestión del desarrollo rural. Porque entendemos que la cuestión de la participación es recurrentemente postulada, desde distintas vertientes de pensamiento, incluso opuestas, como

---

1. Este artículo forma parte de los proyectos: PICT 0188 (FONCyT-Agencia), UBA-CyT F056 y PID 1879-CONICET.

2. Estas evidencias provienen tanto de nuestra propia investigación en desarrollo rural y en conflictos territoriales (localizados en las provincias de Salta y Misiones) como de otros casos planteados en algunos de los artículos que componen el presente libro (lo cual aparecerá referenciado cuando corresponda).

panacea dirigida a modificar el actual modelo de desarrollo en beneficio de los sectores más postergados.

Organizamos este artículo comenzando con un ítem de **Antecedentes**, donde presentamos los términos generales de la temática que nos ocupa. Luego, continuamos con un apartado en el que exponemos el marco teórico en que se sustenta este trabajo (y aprovechamos para ejemplificarlo a través de diferentes experiencias de desarrollo rural). A posteriori, y desde la perspectiva teórica delineada, nos detenemos en un análisis sobre la participación de los actores rurales en programas de desarrollo rural en Argentina. Y, finalmente, en el último ítem, esbozamos algunas reflexiones puntuales que nos interesa subrayar.

## Antecedentes

En este artículo reflexionamos acerca de la cuestión del desarrollo, el poder y la dominación, tomando como referencia empírica las políticas públicas que, a partir de la década de los noventa, han dirigido su accionar en favor de pequeños productores, campesinos y trabajadores rurales. El sujeto social de las mismas resulta una inmejorable referencia para analizar la temática del desarrollo y de sus modelos alternativos. Ya que los pequeños productores agropecuarios y pobres rurales se han constituido en un objeto recurrente de políticas públicas de atención y “superación” de la pobreza rural desde hace décadas.

El enfoque y las características de estas estrategias nos permiten identificarlas como políticas de desarrollo endógeno, local o territorial; siendo el modelo más reciente en este campo el Desarrollo Territorial Rural (DTR).

Las políticas públicas que han vinculado territorio y desarrollo en América Latina aparecen en dos etapas históricas, una asociada al período desarrollista de la “planificación nacional y regional” (1950-1975) y otra basada en una renovada “ortodoxia” neoliberal, con acento en el desarrollo endógeno que se ha difundido como Desarrollo Local (DL), Desarrollo Territorial (DT), Desarrollo Territorial Rural (DTR), y cuyos inicios ubicamos avanzados los primeros años de la década de los noventa (continuando hasta el presente). Fernández, Amin y Vigil (2008) denominan a este conjunto de nuevas prácticas Nueva Ortodoxia Regional (NOR). Este segundo período comienza luego de un interregno (1975-1995) de ruptura con el modelo desarrollista y keynesiano, intervalo temporal durante el cual se introdujo, consolidó y estabilizó el neoliberalismo.<sup>3</sup>

---

3. Precisamente, en nuestro trabajo de investigación estamos realizando una revisión de diferentes experiencias de políticas regionales o territoriales ocurridas en

El DTR surgió hacia fines de la década de los noventa y configura la actual política pública latinoamericana de atención a sectores sociales rurales medios y de menores recursos. El DTR se fundamenta en propuestas de base local y territorial y no deja de ser una política también focalizada –como la de la década de los noventa. En este caso, en determinados territorios que resultan objeto del DTR por sus cualidades relacionadas con la presencia de consenso entre sus actores, asociativismo, competitividad externa, formación de redes.

Asimismo, vale mencionar que el nuevo modelo de desarrollo focalizado en el territorio no es autóctono (cuestión común en nuestra historia). Tiene sus antecedentes en procesos similares acaecidos con anterioridad en el Primer Mundo. En efecto, ya en 1994, Benko y Lipietz (p. 365) sostenían:

Hace veinte años, dominaba el fantasma de una planificación racional, de las grandes empresas y los Estados, estructurando la producción, la reproducción social y el espacio. (...) Hoy, la aparente espontaneidad de los agentes en sus iniciativas competidoras parece tener la primera y la última palabra, modificación radical que parece la clave de la nueva geografía económica.

En este contexto resurgen preguntas casi obvias, entonces, ¿de qué desarrollo se trata?, ¿para quién? y ¿para qué? Y es profundizando en esta cuestión que desembocamos, necesariamente, en la pregunta que es el eje central que guía este trabajo: el *desarrollo*, ¿puede verse separadamente de la dominación y del poder que implica el control de los territorios en cuestión?

Precisamente, cuando revisamos la historia de nuestro país, repetidamente reaparecen políticas y acciones que son, fundamentalmente, formas institucionales garantes de la reproducción social y de la acumulación del capital en sus múltiples expresiones. En definitiva, se constituyen en mecanismos de conservación, instauración y restauración de la dominación y del poder hegemónico. La creciente concentración económica y la desigualdad social que han caracterizado a la sociedad argentina en prácticamente todo su devenir histórico no pueden explicarse de otro modo. En efecto, ambas ya están presentes desde el mismo período de la Organización Nacional (1860-1880).

Al respecto, Adamovsky (2009) discute, en su análisis sobre la clase media argentina, el “mito de la modernización social” que se habría producido en el país a partir de su inserción en el capitalismo mundial. Entre otros argumentos, cuestiona la explicación frecuente y generalizada sobre el cam-

---

ambos períodos. Buscamos relevar su historia, sus alcances y sus consecuencias en ámbitos espaciales específicos y, en particular, en cuanto a la vinculación virtuosa entre “desarrollo y territorio”, según fuera postulada en cada una de estas etapas.

bio positivo operado socialmente entre el orden anterior y posterior a 1860, afirmando: "Resulta por lo menos algo sesgado considerar que ese tránsito fuera en un sentido 'más esencialmente igualitario'. Más bien, se trató de un *cambio en el modo en que se organizaba la desigualdad*" (p. 49-50).

El hecho de que la desigualdad social, bajo diferentes características, ha estado presente, continúa y se profundiza hasta la actualidad transitando prácticamente todos los períodos de la historia nacional, es un dato de relevancia para todo análisis sobre el desarrollo.

Entonces, en este encuadre histórico y ante la "nueva geografía" resultante de la globalización, frente a las estrategias que promocionan y fomentan la importancia de la relación entre lo local y lo global, retornamos a nuestro planteamiento original para preguntarnos:

- ¿Es posible compatibilizar lo global y lo local?
- ¿Qué desarrollo puede pensarse desde lo local en un mundo como el contemporáneo comandado desde lo global?
- O más aún: ¿La planificación nacional es factible cuando los países están fuertemente determinados desde lo global?

En definitiva, la revisión en perspectiva histórica de las propuestas y procesos de desarrollo acaecidos en nuestro país nos indica los riesgos ciertos que pueden darse en el presente con la "reificación" del territorio y de la participación social para la promoción del desarrollo endógeno, local o territorial. Ya que, en el caso de la relación entre participación y desarrollo, es factible que se reproduzcan restricciones similares a las que señala Abramovay et al (2007, p. 38):

La participación popular tiende a producir un conjunto de reivindicaciones que **difícilmente corresponden a un plan de desarrollo**. En la mayor parte de las veces, la atención a las reivindicaciones locales, sobre todo en situaciones de mucha pobreza, resulta en un pedido cuya coherencia interna es baja: una suerte de "lista de compras" cuya ejecución da lugar muy a menudo, a la atención clientelística de demandas puntuales mucho más que a decisiones de carácter estratégico (negrilla nuestra).

Seguidamente, iremos desgranando algunas de estas cuestiones a través de diferentes experiencias de campo en el ámbito del desarrollo rural. Pero previamente, expondremos el abordaje teórico de este artículo

## La perspectiva teórica y sus interrogantes

Las propuestas de política pública que vinculan territorio y desarrollo ignoran en sus considerandos la existencia de una relación de poder desigual entre los actores intervinientes. En los hechos concretos, en su aplicación, esto significa en realidad "ocultar" –más que desconocer– que



dicha relación entre territorio y desarrollo opera dentro de un modo de dominación institucionalizado y en el cual existe, asimismo, la posibilidad de *conflicto* entre los actores respectivos.

Desconocer que el territorio es un ámbito de imbricación de las múltiples expresiones del poder conlleva a una determinada definición de "desarrollo": a aquella asociada con la continuidad y permanencia de la dominación existente.

Si bien es cierto lo que señala Harvey (1998, p. 229) en cuanto a que estas relaciones no son evidentes porque: "por debajo de las ideas de sentido común y presuntamente 'naturales' sobre el espacio y el tiempo, yacen ocultos campos de ambigüedad, contradicción y lucha", también es verdad que el propio orden institucional provee los mecanismos para enmascarar estas relaciones de poder y dominación.

### *Acerca de las relaciones de dominación institucionalizadas*

Nuestra primera aproximación a la dominación ha sido identificarla con las prácticas de determinados actores para imponer sus estrategias políticas, económicas, sociales, buscando obtener legitimidad, consenso y apoyo a sus propuestas. En efecto, Max Weber ([1922]2005: 43) señala: "Por dominación debe entenderse la probabilidad de encontrar obediencia a un mandato de determinado contenido entre personas dadas." Lo cual queda más explicitado cuando sostiene:

Entendemos por "dominación" un estado de cosas por el cual una voluntad manifiesta ("mandato") del "dominador" o de los "dominadores" influye sobre los actos de los otros (del "dominado" o de los "dominados"), de tal suerte que un grado socialmente relevante de estos actos tienen lugar como si los dominados hubieran adoptado por sí mismos y como máxima de su obrar el contenido del mandato (Weber, p. 699).

Hay una muy interesante explicación del fenómeno de la *dominación* en esta afirmación, en particular cuando señala la confusión que se daría entre los dominados cuando asumen como propia una decisión dirigida a dominarlos.

Sin embargo, creemos que en el presente la dominación aparece cada vez de forma más impersonal y mediada por las *instituciones*. Por ello, la visión de Bourdieu (2006a, p. 51) de "modos de dominación" refleja mejor, a nuestro entender, la realidad de los fenómenos contemporáneos. Bourdieu plantea diferencias en los modos de dominación según que las respectivas sociedades estén provistas de "mercado auto-regulado" o no; o según tengan un mayor o menor grado de "objetivación del capital social acumulado". Así, distingue entre:

Los universos sociales donde las relaciones de dominación se hacen, se deshacen y se rehacen en y por la interacción entre las personas, y las formaciones sociales... mediatizadas por mecanismos objetivos e institucionalizados...

El segundo modo de dominación es el que nos ocupa en la actualidad. Y es en él que Bourdieu (2006a, p. 57 y ss.) introduce *el rol de las instituciones* en la reproducción del orden social y en la permanencia de las relaciones de dominación. En la sociedad capitalista, el "modo de dominación" opera a través de relaciones de poder y de dependencia que no se establecen "directamente entre las personas" sino que se "objetivan" entre y a partir de las "instituciones". Los títulos, las leyes, las normas, constituyen una "legitimación del orden establecido" y logran que las relaciones de dominación permanezcan "ocultas", garantizando de este modo la reproducción del orden social y su permanencia. Además, Bourdieu, para comprender el actual "modo de dominación", subraya la importancia de reconocer la  **doble eficacia**: "de los mecanismos objetivos, que contribuyen no solamente a la instauración de **relaciones durables de dominación** sino también a la **disimulación** de esas relaciones" (negrilla nuestra).

Desde esta visión, y en nuestra formación social, todo modo de dominación sobre una pluralidad de actores está asociado a un marco institucional que asegure su legitimidad y perdurabilidad. Y todo accionar público es producto, en cada momento histórico, de una particular "estrategia" de desarrollo territorial. Y, nuevamente, seguimos a Bourdieu cuando define "estrategia" como: "los conjuntos de acciones ordenadas en vistas de objetivos a más o menos largo plazo y no necesariamente planteadas como tales" (Bourdieu, 2006b, p. 34).

Aquí debemos subrayar que las "estrategias" del sector o grupo que ejerce la dominación en un ámbito determinado conforman un bloque de acciones y propuestas (sea de mediano o largo plazo) *que generalmente suelen no explicitarse, como tampoco los respectivos objetivos*. Si no fuera así, las acciones vinculadas con la consolidación del poder y de la dominación carecerían de aprobación, de legitimación por parte del resto de la población del sector dominado.

Surgen, de este modo, diferentes modalidades de ocultamiento. Se generan conceptos y terminologías alternativas que no son un resultado taxativo de prácticas conscientes y que no derivan de decisiones individuales de las personas, sino que son una consecuencia de complejos mecanismos institucionales. Se difunden o utilizan ideas, términos y expresiones *eufemizadas* que constituyen una simulación o enmascaramiento de los objetivos y estrategias del bloque hegemónico. Porque es el único modo para que dichos objetivos logren viabilidad y sean legitimados por la población en general. Situaciones con estas características se deducen analizando crí-

ticamente el accionar de los programas de desarrollo rural y social en general (sobre esta cuestión véase: Manzanal et al 2008). Porque los mismos colocan entre sus objetivos prioritarios la promoción de la “participación” y el “empoderamiento” de los respectivos actores beneficiarios Y, sin embargo, la instrumentación de estos objetivos es parcial, limitada y no busca generar una mayor autonomía en las decisiones de los actores para aumentar su poder, para “empoderarlos”, tal como evidenciamos en el último apartado de este mismo artículo.

Es importante enfatizar que, en efecto, no se trata de un acto individual y consciente, sino que es producto del sistema institucionalizado que, con sus normativas, leyes y reglas, impone las “estrategias de reproducción social”, distanciándolas y diferenciándolas de las acciones e intereses de las personas individuales. Se producen, así, las condiciones que Bourdieu denomina la “dominación impersonal” (2006b, p. 43) y que caracteriza como:

A medida que un campo económico dotado de sus propias leyes de desarrollo se constituye, y a medida que se instauran mecanismos que aseguran la reproducción durable de su estructura, **cuya constancia contribuye a garantizar el Estado** (como los que están ligados a la existencia de la moneda y que fundan la confianza necesaria para hacer posibles las inversiones transgeneracionales), **el poder directo y personal sobre las personas tiende a ceder cada vez más el lugar al poder sobre los mecanismos que asegura el capital económico y el capital cultural...** (negrilla nuestra).

Las situaciones que dan cuenta de estos procesos a lo largo de la historia son múltiples. Y en nuestra investigación disponemos de varios ejemplos. Uno de ellos, donde aparece claramente, es el caso del uso y distribución del agua para riego del río Calchaquí en San Carlos, Salta.<sup>4</sup> En esta zona, el agua constituye un elemento central de la actividad productiva local. Actualmente, los mecanismos de control de su uso están normados en el Código de Aguas y la autoridad de aplicación es la Secretaría de Recursos Hídricos de Salta. Ya desde la ocupación colonial, el agua es un recurso controlado y administrado por el poder político. Entonces pertenecía “naturalmente” al rey. Paulatinamente, esta relación de dominación ejercida en sus comienzos por personas, que representaban localmente el poder que provenía de la “Corona” y que emanaba de la delegación de su autoridad, se fue configurando de forma cada vez más impersonal, a medida que avanzaba la independencia y el surgimiento del Estado nacional y provincial. Entonces comenzaron a aparecer y a perfeccionarse las instituciones que respondían al nuevo modelo de país. Variadas normativas organizaron y reglamentaron el uso del agua y avanzaron en su regulación

---

4. Véase, en este mismo libro, el artículo de Villarreal.

y control. Y así, representando al Estado y en nombre del bienestar general, llegamos al actual Código de Aguas de Salta, que en sus considerandos establece relaciones de solidaridad entre los distintos regantes que utilizan la cuenca (para que todos tengan iguales posibilidades de acceso al agua, independientemente de que su localización sea más o menos favorable en relación al caudal disponible). Sin embargo, esta normativa no logra su cometido, como tampoco lo lograron todas las anteriores. Ya que en la desembocadura del río Calchaquí se localizan mayoritariamente pequeños productores que en el presente –pero también desde el más remoto pasado– están padeciendo en época de estiaje severas restricciones en la disponibilidad de agua (indispensable para sostener, por ejemplo, sus cultivos de pimiento para pimentón). Esto sucede porque los productores más grandes, aguas arriba del mismo río, acaparan el agua en época de sequía, cierran compuertas e impiden su circulación aguas abajo. Esto nos está indicando que la normativa en cuestión, o bien, i) no contempla adecuadamente los hechos que se suceden en la realidad, de modo de impedir que se perjudiquen los productores más desfavorecidos de esta cuenca; o, ii) no es instrumentada adecuadamente por la autoridad de aplicación del Estado provincial, para evitar que algunos actores con su accionar se aprovechen de la desigualdad social y económica de este ámbito e, incluso, contribuyan a incrementarla.

Si lo anterior lo contextuamos reconociendo que se trata de un problema social e institucional que se repite a lo largo de más de dos siglos, se torna transparente el hecho de que detrás de estas reglamentaciones y autoridades públicas, hay una alianza de poder consolidada históricamente entre los sectores hegemónicos del ámbito local y del poder político, quienes usan y construyen el marco institucional del Estado en su propio beneficio, sin preocuparse realmente por la desigualdad social y económica presente en la región (resultado no solo de la apropiación por parte de unos pocos privilegiados de un recurso vital para toda la región como es el agua en los Valles Calchaquíes sino, también, del acceso a otros recursos como la tierra, la educación, etc.).

Pero, además, en este largo y sistemático proceso histórico de dominación, esta alianza trasciende a las personas específicas que representan al Estado y a las empresas. Se legitima y “naturaliza” tras las normativas que organizan la distribución del agua. Y por esta misma característica de las leyes, porque supuestamente están más allá de los intereses personales, la alianza entre los sectores de poder resulta cada vez más fortalecida, en tanto el paso del tiempo, y su permanencia o perfeccionamiento a través de décadas, contribuye a “aparentar” una realidad que pareciera no tener vinculación alguna con los intereses específicos de las personas involucradas.

## *Acerca del "desarrollo"*

En sus orígenes, luego de la segunda guerra mundial, el término "desarrollo" aparece con un sentido cargado de *esperanza* para pensar el futuro de las sociedades del mundo, en particular de aquéllas que, desde una concepción eurocéntrica, se encontraban en desventaja según diferentes indicadores económicos y sociales. Nos referimos a las integrantes del Tercer Mundo: Asia, África y América Latina.

En sus primeras expresiones, hacia la segunda mitad del siglo XX, su contenido rebosaba de promesas, metas a alcanzar, obstáculos a superar, imágenes que conducían a imitar los logros de sociedades avanzadas. El desarrollo era posible para los países subdesarrollados, también llamados en vías de desarrollo. Solo se necesitaba *modernizarse*, adoptar las pautas culturales del Primer Mundo y seguir los pasos y las condiciones que nos indicaba el comando a nivel mundial del capitalismo. A esta vertiente se la conoció como la "teoría de la modernización".

Poco después, desde posturas marxistas, apareció otra interpretación del desarrollo, ligada a conceptualizar el "imperialismo capitalista". Puesto que hasta ese momento no se explicitaba que el desarrollo postulado se enmarcaba y delimitaba en el contexto del capitalismo y, desde luego, tampoco se aclaraba cuáles eran sus implicancias en el contexto mundial.

Recién hacia mediados de la década de los sesenta, con el surgimiento de la teoría de la dependencia, aparecieron las visiones críticas. Autores como Gunder Franck, Cardoso y Falleto, Samir Amin, Furtado, introdujeron desde perspectivas más o menos próximas al marxismo o desarrollistas, según el caso, las primeras diferencias con aquellas otras conceptualizaciones tan optimistas acerca del futuro del Tercer Mundo. En apretada síntesis sostuvieron que la trayectoria de desarrollo dependía del desempeño capitalista. Y que éste difiere entre los países debido a condiciones socioeconómicas y políticas de carácter estructural, que luego determinan diferentes inserciones en el contexto internacional.

Desde entonces, este término-concepto es sometido a los más variados usos teóricos. Se le han asociado diversos calificativos (como socioeconómico, sustentable, humano, endógeno, local, territorial, etc.); se lo ha ligado al crecimiento, o a la distribución; pero, especialmente, ha sido el objeto preferido de la política y de los políticos. Desde aquí –y para acceder al consenso popular–, se lo ha cargado de considerandos morales. Pero poco se ha dicho acerca de que el "desarrollo", bajo cualquiera de sus modalidades de divulgación, *implica una estructura de poder y de dominación y que siempre viene asociada con:*

...el moderno Estado-nación que ha resultado ser fundamental para el desarrollo de la sociedad capitalista en todas partes. En el orden capitalista

hay una asociación crucial entre el Estado-nación moderno y el desarrollo (Quijano, 2000, p. 75).

Al respecto, la "globalización" constituye un verdadero ejemplo de cómo el Estado nacional y/o los Estados provinciales favorecen e impulsan las oportunidades de inversión del capital extranjero, bajo la consigna de que su interés de invertir en el país es la mejor oportunidad para el crecimiento nacional y, consecuentemente, una real contribución para el desarrollo.<sup>5</sup> Todo lo cual favorece el avance de la extranjerización en los ámbitos nacionales, apoyado en una legislación más permisiva y en la desregulación de las normativas restrictivas previamente existentes. Es así como se facilita el ingreso de inversiones internacionales en sectores de alta rentabilidad a los que, además, es común que se les subsidie la actividad de exploración. Tanto la Nación, como las provincias, aplican diferentes mecanismos para garantizar la rentabilidad a los grandes inversores. Además, se toman recaudos legales para garantizar y facilitar la salida del capital y de sus beneficios (sin obligación de reinversión alguna en el territorio nacional).<sup>6</sup>

Múltiples ejemplos dan cuenta de todos estos procesos, entre ellos: la extracción y explotación minera a gran escala a lo largo de toda la cordillera argentina;<sup>7</sup> la desnacionalización de la vitivinicultura de alta gama en ámbitos de reconocida aptitud natural –Mendoza, Salta, Neuquén–; la apertura al turismo internacional de primer nivel en zonas de reservas naturales –Calafate, Santa Cruz y Cataratas del Iguazú, Misiones– o en áreas declaradas patrimonio histórico de la humanidad –Quebrada de Humahuaca, Jujuy–;<sup>8</sup> la promoción de actividades de elevada rentabilidad inter-

---

5. Cuando, en realidad, la globalización es una nueva etapa en el proceso de acumulación capitalista. Es la penetración del capital internacional en los territorios nacionales buscando nuevas e incrementales oportunidades de acumulación con la colaboración del Estado. Colaboración que, por su parte, expresa fundamentalmente la debilidad de ese mismo Estado para tomar decisiones autónomas de los designios del gran capital (a lo cual ha contribuido, asimismo, el neoliberalismo desestructurando el sector público).

6. El poder que tiene actualmente el capital en general, y el financiero en particular, es tan significativo que estas situaciones de "dependencia" de los gobiernos respecto a los grandes inversores no solo suceden en Argentina sino que se repiten, también, en los Estados del Primer Mundo, aunque con sus propias características.

7. Sobre la expansión de la minería en Argentina, véase el trabajo de Bonzi en este mismo libro (centrado en el caso de la revitalización de la producción de uranio en la zona de los Valles Calchaquies, Salta).

8. Sobre las contradictorias propuestas de desarrollo en la Quebrada de Humahuaca, vinculadas con el turismo y con el desarrollo rural, véase el trabajo de Arzeno y

nacional sin controlar sus consecuencias socioambientales, como sucede con la expansión de la soja en zonas extrapampenas<sup>9</sup> y con la forestación en Misiones, que avanzan destruyendo culturas y comunidades, desplazando poblaciones originarias y pequeños productores, y aumentando los procesos de desertificación.

Cada una de estas diferentes situaciones implica la irrupción de nuevos actores y la desaparición de otros.<sup>10</sup> Y, del mismo modo, opera el surgimiento y el desplazamiento de tecnologías, actividades productivas y empresariales, e infraestructuras de transporte y comunicación. Todo lo cual confluye y contribuye a la transformación de los espacios locales, regionales y nacionales. El resultado es que los procesos de producción del territorio se dinamizan y agudizan, con resultados diferenciales sobre las poblaciones que los habitan y sobre las formas de ejercicio del poder y la dominación en los mismos.

### *Las visiones críticas*

Cuando se comprueba que aquel futuro lleno de posibilidades que preveían las propuestas de “desarrollo” no solo no se dio, sino que, en general, aumentó el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población del Tercer Mundo, aparece con claridad que esta cuestión fue un discurso más, cargado de retórica, confusión y ocultamiento.

Cuando la pobreza, la marginación y la desocupación continuaron avanzando y comprometiendo el futuro de las sociedades subdesarrolladas, se desencadenaron múltiples y diversas reacciones, resultado del creciente descontento por la falta de respuestas y la notoria contradicción que el desarrollo implicaba. Y éste no solo fue cuestionado sino, incluso, marginado y excluido del análisis social por algunos autores. Mientras, otros elaboraron nuevas propuestas desde posturas críticas al modelo dominante, como la noción de “postdesarrollo” que declaraba la defunción del desarrollo (Escobar, 2005, p. 17).

---

Troncoso en este mismo libro.

9. El trabajo de Naharro, Álvarez y Flores Klarik, en este libro, da cuenta de la transformación territorial en el Umbral al Chaco, Salta. La misma resulta de inversiones internacionales, así como de la expansión de la soja y de la traza de oleoductos y gasoductos de empresas petrolíferas.

10. Al respecto, véase en este libro el trabajo de Pais que investiga las consecuencias territoriales de la globalización sobre un sector social específico: el campesinado de Cachi, en los Valles Calchaquíes de Salta.

Es así que, impulsado por el nuevo encuadre que la globalización impuso, se produjo un resurgimiento de las discusiones en torno al “desarrollo”. Es el caso de Amartya Sen, quien no reniega del capitalismo sino que postula un desarrollo más “humano”, identificándolo con el “proceso integrado de expansión de las libertades fundamentales relacionadas entre sí” (2000, p. 25). Ello implica reconocer la interrelación entre: a) las libertades políticas vinculadas con las oportunidades para elegir quién gobierna y bajo qué principios (incluyendo los derechos humanos); b) los servicios económicos asociados a las oportunidades para utilizar los recursos económicos para consumir, producir o realizar intercambios; c) las oportunidades sociales referidas a los sistemas de educación y salud; d) la garantía de transparencia asociada con la divulgación de la información y su claridad; e) la seguridad protectora referida a los mecanismos institucionales fijos por desempleo, o ayuda para indigentes, para aliviar hambrunas o, incluso, el empleo público de emergencia (Sen, p. 57 y ss). Sin embargo, nos preguntamos: ¿es posible un desarrollo más humano en el marco de la globalización?, ¿con la dominación resultante de las estructuras de poder del presente?, ¿con los continuados y acelerados procesos de concentración económica, polarización social y destrucción ambiental?

Precisamente desde una posición opuesta, Quijano (2000, p. 82) y Escobar (2005, p. 20-21), aplicando una perspectiva histórica, comienzan reconociendo el rol dominante y eurocéntrico que ha tenido la discusión y acción en torno al desarrollo para, luego, subrayar la urgencia y necesidad de producir una *descolonización epistemológica* como única forma de avanzar en el debate mundial sobre esta cuestión.

Desde allí, elaboraron una interpretación asociada a la *colonialidad* del poder (concepto que tiene algunas ligazones con el de dependencia estructural), aplicándola como elemento interpretativo central para analizar la sociedad latinoamericana. Precisamente vinculándolo con la idea de “raza”, Quijano (2000, p. 82-83) sostiene que:

La colonialidad del poder fue determinante en el proceso de eurocentramiento del poder capitalista mundial... se configuró un patrón de poder que podemos reconocer como capitalismo mundial, eurocéntrico y colonial/moderno... entre europeos o blancos y las demás razas dominadas o inferiores.

Ambos autores consideran que *la colonialidad del poder es la causa de la debilidad tanto del Estado-nación como de la democracia* en los países del Tercer Mundo. Quijano (2000, p. 84-85) así lo expresa:

La democratización de las relaciones sociales cotidianas, requiere en todas partes que los unos y los otros, se reconozcan como de la misma naturaleza. La colonialidad del poder, la clasificación racial de la población



hace, literalmente, imposible toda democratización real. Por eso, como lo muestra sin atenuantes la experiencia latinoamericana, el desarrollo de Estados-nación en estos países sólo ha sido viable de modo parcial y precario. Si hay algo de incompleta biografía en estas tierras es, justamente, el Estado-nación. Y mientras la colonialidad no sea erradicada, ese proceso no podrá culminar...

En nuestras investigaciones la colonialidad del poder se torna evidente en varios casos. Por ejemplo, lo observamos en las propuestas de desarrollo rural, desarrollo local y DTR elaboradas a partir de visiones y prácticas de desarrollo endógeno provenientes de los países centrales y promovidas por el financiamiento internacional (y por su necesidad de aplicar rentablemente los ingentes fondos disponibles del capital financiero que circula por el mundo buscando opciones de inversión rentable).

Pero, además, también podemos observar la problemática de la colonialidad del poder en el trabajo de Naharro, Álvarez y Flores Klarik que se expone en este libro. Allí se presenta un caso particular referido a la propiedad de la tierra de las comunidades originarias en el umbral al Chaco, Salta. En su trabajo, las autoras "desnaturalizan" los diversos posicionamientos desde donde se propugna el derecho a la titulación de dichas tierras. Para ello, analizan diversos discursos legitimadores de diferentes posiciones del desarrollo, tanto ligados a la productividad como vinculados con la preservación (y asociados al multiculturalismo o a la biodiversidad). Y afirman que todos constituyen un "catálogo de discursos socialmente legitimados", respaldados en la legalidad que les otorga el propio Estado.

Si bien la cuestión de la colonialidad no está explícitamente señalada en el trabajo anterior, entendemos que el hecho de que todos los discursos analizados estén amparados en la "legalidad" otorgada por el propio Estado, da cuenta de la colonialidad del poder presente en los mismos. Ya que el Estado nacional es y ha sido una expresión de la misma, tanto en el pasado por su ideal progresista y civilizatorio (comandado desde el modelo eurocéntrico) como en el presente globalizado (comandado desde los sectores más concentrados del capital financiero hegemónico a nivel mundial).

Quijano (2000, p.88) también sostiene que la globalización –en particular la globalización económica, del mercado financiero–, en su avance, conlleva a profundizar los procesos de des-nacionalización de los Estados-nación, lo cual implica presión por des-democratizar: "El capitalismo mundial necesita hoy más que antes del Estado. Pero lo quiere lo menos democrático y nacional posible, en tanto que las tendencias a una continuada reconcentración del poder, recursos y Estado, así lo exigen..."

El rol del Estado a favor de los sectores más concentrados del capital, y contribuyendo a desmovilizar las manifestaciones populares de reivindicación de sus demandas y derechos, aparece claramente expresado en

el conflicto entre ocupantes de tierras privadas y “propietarios”<sup>11</sup>, que se viene gestando en el nordeste de Misiones desde principios de la década de los noventa.<sup>12</sup> Precisamente, éste es un conflicto territorial que, en una primera impresión, podría llevarnos a la conclusión inversa, es decir, a pensar que el Estado provincial operó en favor de los sectores más desprotegidos. Ya que su intermediación condujo a la sanción de la ley de Arraigo y Colonización que significó el reconocimiento de situaciones de ocupación de hecho, algunas por más de 20 años. Esta medida, en su momento, se difundió y publicitó como muy favorable para los intereses de los ocupantes y como un logro de sus luchas. Sin embargo, cuando se avanza en un análisis más fino e incorporamos los resultados posteriores a la sanción de esta ley, se concluye que finalmente se terminó, en los hechos, frenando y amorigerando un conflicto que amenazaba agravarse. Se evidenciaron diferencias entre ONG’s y ocupantes, lo cual favoreció la desmovilización y los enfrentamientos de sectores anteriormente aliados. Vale recordar que esta movilización, en su momento, tuvo trascendencia nacional con etapas muy álgidas, producto de los prolongados cortes de importantes vías de circulación para la provincia, la Nación e, incluso, para el intercambio con Brasil.

En este análisis es importante tener presente:

**a.** En primer lugar, que el conflicto comenzó por la revalorización de las tierras producto de la alta rentabilidad resultante de nuevas alternativas productivas en la zona (la forestación, por ejemplo). Consecuentemente, comenzaron los reclamos por la propiedad de esas tierras, tanto por parte de algunos de los antiguos propietarios que manifestaron un renovado interés por recuperarlas (cuando antes las habían abandonado) como de otros muchos que alegaron su propiedad con títulos y formas dudosas de acceso a las mismas.

**b.** En segundo lugar, que la ley fue promulgada gracias no solo a la movilización popular sino, también, al contexto de enfrentamiento entre sectores del poder político provincial. Las disputas entre los dos principales partidos provinciales y entre el ejecutivo y el legislativo favorecieron su sanción.

**c.** En tercer lugar, corresponde analizar la instrumentación de variadas medidas que terminaron postergando la ejecución efectiva de esta ley o favoreciendo a los propietarios. Entre ellas: la lentitud en la definición de las tasaciones requeridas para indemnizar a los propietarios; las demoras

---

11. “Propietarios” está puesto entre comillas porque algunos referentes locales sostienen que no todos los que se dicen “propietarios” lo son efectivamente.

12. En el presente libro hay dos artículos que analizan este conflicto, uno de Kostlin y, el otro, de Arzeno y Ponce.

en alcanzar acuerdos; la discrepancia entre las partes en algunas de las tasaciones establecidas; los altos valores resultantes en algunos casos, que inhiben la posibilidad de que el Estado provincial se haga cargo de la indemnización con recursos propios; etc.

Todo lo anterior nos muestra a un gobierno provincial –ayudado por la mayoría de los medios de prensa– proclive a mostrar una caracterización diferente de este problema y, de este modo, desvirtuar su propio compromiso con los propietarios y deslegalizar el accionar de los ocupantes. Entre sus particulares argumentaciones, una de ellas refiere a que no es un problema nacional ni provincial, sino que proviene de Brasil a causa de la fuerte presión sobre la tierra existente en dicho país. Y que Misiones, al ser una provincia fronteriza, está directamente impactada por esta situación. O sea, es un problema “no propio” que “viene de afuera”. Conectado a lo anterior, se afirma que esta cuestión estaría siendo comandada por el Movimiento de los Trabajadores Sin Tierra de Brasil y se define a los ocupantes como “intrusos”. Ambas caracterizaciones confluyen para: i) desconocer las demandas sociales y los años de ocupación que muchos de los ocupantes pueden demostrar; ii) deslegitimar los reclamos de estos últimos; y, iii) fomentar el apoyo de la opinión pública a favor del gobierno y de los propietarios. La acusación de que en este caso se están violando los derechos de la propiedad privada indica cabalmente la dirección seguida por los intereses del Estado provincial. Y no solo por defender taxativamente la “propiedad” desconociendo otros derechos sociales sino, además, porque no se investiga ni se cuestiona la legitimidad de los títulos de muchos de los que aducen ser propietarios, pero cuyos modos de acceso a la tierra son también fuertemente cuestionados por múltiples actores locales.<sup>13</sup>

### *Las alternativas propuestas desde posturas críticas*

Desde otra perspectiva, pero también desde un contexto crítico del desarrollo capitalista, comenzó a reivindicarse el papel del lugar, el territorio, el Estado-nación y los movimientos sociales, buscando una mayor democratización en el control de los recursos y de la autoridad pública.<sup>14</sup> Se trata de propuestas que sugieren otro tipo de desarrollo no capitalista como alternativa al modelo hegemónico. Es el caso de Milton Santos (1996)

13. Numerosos funcionarios provinciales entrevistados explicaron este conflicto en los términos aquí esbozados.

14. En un trabajo anterior (Manzanal: 2007), desarrollamos un marco teórico de análisis más exhaustivo acerca de los diferentes usos del concepto territorio y su relación con el poder.

cuando enfatiza la importancia del “territorio” como el ámbito desde el cual es factible generar una alternativa diferente. Santos (p. 149) considera que es desde “su propio lugar” que los actores pueden potenciar su capacidad para enfrentarse a los sectores hegemónicos y para delinear, acordar y llevar adelante una propuesta superadora de las instituciones, las normas y las reglas impuestas externamente.<sup>15</sup>

También Lopes de Souza (1995, p. 100-101), desde una mirada crítica sobre el territorio y el desarrollo, sostiene que este último está estrecha e íntimamente vinculado al progreso de la civilización occidental y capitalista y que debe constituirse en una “cuestión política” antes que económica. Asimismo, enfatiza la importancia de avanzar más allá de una mirada restringida al crecimiento económico y al avance tecnológico, señalando la necesidad de incorporar una mayor justicia social, el control del territorio y la repartición real del poder. Para este autor (1995, p. 99-100), el desarrollo debe “territorializarse” y adaptarse a cada contexto espacial. E insiste en reforzar la “autonomía”, de modo que desde cada territorio puedan generarse procesos de “autoinstitución hacia más libertad y menos desigualdad” (Lopes de Souza, 1995, p. 105-106).

Es decir, Lopez de Souza considera que la idea de *autonomía* está en la base de una nueva concepción de desarrollo dirigida a mayor justicia social, más libertad, menos desigualdad. Lo cual conlleva, en definitiva, a la autodeterminación en la gestión de los recursos y del territorio.

En dos de los trabajos presentes en este libro aparecen ejemplos de formas de organización de los actores que, por diferentes razones, podrían enmarcarse en intentos para potenciar o fortalecer en el largo plazo a sectores rurales de menores recursos.<sup>16</sup> Ambos refieren a distintos casos de la provincia de Misiones.

Schiavoni examina la experiencia de las ferias francas en esta provincia, dirigidas a otorgarle viabilidad a las explotaciones familiares a través de “la comercialización de productos antes destinados solo al autoconsumo”. Se trata de una esfera de actividad dominada por las mujeres y el dinero que se genera es reconocido como “dinero doméstico” (de menor importancia y reconocimiento que el resultante de las actividades comerciales tradicionales –tabaco, yerba mate– en su mayoría gestionadas por los

---

15. En el presente libro, se agrega un anexo de Ataide y González en el que se han sistematizado la mayoría de los conflictos por recursos territoriales que alcanzaron estado público y que tuvieron lugar desde 1990 hasta la actualidad en las provincias de Salta y Misiones. Esta breve síntesis muestra a distintos actores locales disputando lo que consideran sus derechos frente al accionar de los sectores de poder hegemónico (Estado nacional, provincial y los empresarios).

16. Véanse los trabajos de Schiavoni y Nardi.

hombres). Schiavoni señala que, a pesar del entusiasmo que las ferias despertan en los distintos ámbitos donde se localizaron, se mantienen como una actividad subsidiaria y de alcance restringido dentro de la economía familiar de estos productores. Al respecto, corresponde que señalemos que estas ferias son promocionadas por diferentes programas sociales, de desarrollo rural y por ONG's, y son puestas como ejemplo a reproducir. Es decir, se enmarcan dentro del discurso del desarrollo rural y local. Sin embargo, parece quedar claro cuán lejos están de transformar la realidad de marginación y pobreza de este sector social.

Por el contrario, Nardi parte de una perspectiva más optimista. Observa en San Pedro y Aristóbulo del Valle, Misiones, "dinámicas territoriales novedosas (creación de mercados locales, manejo sustentable de los recursos naturales, participación social y política, acceso a la tierra, etc.)". Según la autora, éstas indican distintas formas para "resistir la tendencia hacia la paulatina desaparición de la agricultura familiar". Nardi subraya que en estos dos ámbitos, si bien con características diferentes, hay actores colectivos que desde la agricultura familiar "buscan de alguna forma una reformulación del modelo económico actual", proponiendo caminos alternativos dirigidos a transformar "la relación entre Estado y sociedad civil, entre producción y recursos naturales, entre mercado y consumo". Sin embargo reconoce que se da en un contexto muy adverso como es el de "sostener un modelo de agricultura familiar" en un marco de política nacional y provincial que "promueve commodities para exportación, que ha disminuido la capacidad de ejecución del Estado y que, a su vez, limita el acceso a la tierra".

Precisamente, y para cerrar este apartado, no podemos desconocer las dificultades que el propio modelo económico e institucional conlleva para la consecución de los objetivos vinculados con el accionar político y con el logro de una mayor autonomía. Ya que, como señala Moreira Braga (2002, 34, traducción nuestra):

La participación y la vida política son tareas arduas en sociedades de masas fragmentadas por procedimientos de homogeneización simbólica que ocultan los conflictos. Además de eso, en tales sociedades, la presión económica y simbólica empuja a los individuos a consumir una parte cada vez mayor de su tiempo para "ganarse la vida". Y en cuanto al tiempo libre, es ocupado por compras y consumo, que son vistos como formas de recreación, o por actividades producidas por la industria cultural que los estimula a más consumo. En este contexto, hay muy poco tiempo para la sociabilidad, para la vida política y para la participación en la esfera pública.

## **Acerca de la participación y del empoderamiento de los actores locales**

Por supuesto que las perspectivas arriba esbozadas que reivindican el accionar autónomo desde el territorio, desde el lugar, nada tienen que ver con la actual "reificación" del ámbito local, del territorio, que aparece en las propuestas ligadas al desarrollo endógeno, de matriz neoliberal, y que conforman la nueva ortodoxia regional. Entre ellas, actualmente se ha posicionado, para referirse al desarrollo rural, el Desarrollo Territorial Rural (DTR), (Schejtman A. y Berdegué J., 2006). Éste, en su concepción de territorio, desconoce el conflicto para levantar la idea de consenso entre actores y de planificación y gestión de "abajo hacia arriba" (Manzanal, 2007). Precisamente, Moreira Braga (2002:28) señala las simplificaciones presentes en la visión de Desarrollo Local Endógeno, las cuales son totalmente reproducibles para el caso del DTR. Esta autora afirma:

Ocurren dos reducciones importantes: el espacio es reducido a una mera cuestión de escalas, y su introducción en la teoría se da a partir de su autonomización y reificación; la participación es reducida a una serie de mudanzas institucionales y su introducción en la teoría se da de forma puramente normativa.

Precisamente, todas las propuestas que podemos identificar con el DL, el DT, o el DTR se refieren a la necesidad de promover la participación de los actores locales y, en consecuencia, de gestar un proceso de empoderamiento de los mismos. Sin embargo, cabe reconocer que se trata de un modo de empoderar específico y limitado a determinadas acciones y capacidades. Solo de aquellas que están ligadas a aumentar, diversificar y profundizar la competitividad de ciertos actores locales y de determinados sectores productivos.

La brecha existente entre la abrumadora promoción y los limitados resultados reales obtenidos a través de la "participación" y el "empoderamiento" de los actores locales nos lleva a suponer que hay, en estos discursos, métodos subliminales para obtener el consenso necesario para que las acciones se lleven a cabo. Se trata de una forma de alienar el accionar de los actores a partir del uso de términos o conceptos que tienen sentidos positivos y que logran fácilmente consenso y legitimidad, más aún entre los sectores populares y dentro de la práctica política y cotidiana de los ámbitos locales.

Porque analizando las acciones del DL, DT o DTR, queda claro que ninguno de estos dos términos pueden asociarse con generar "capacidad" para que los sectores sociales postergados puedan intervenir a su favor en la desigual distribución del poder, enfrentando a quienes ejercen la domi-

nación y el poder hegemónico. En principio, y sólo desde la propia lógica, esto sería incongruente. Es impensable que quienes ejercen la dominación postulen “ellos mismos” mecanismos de acción tendientes a “restar” su poder. No podemos desconocer que quienes promueven estos modelos de desarrollo –DT, DL, DTR– son los organismos internacionales de financiamiento, mediados por los Estados nacionales y provinciales y sus representantes políticos; todos ellos, en definitiva, resultan ser los guardianes del orden dominante.

En realidad, estas propuestas constituyen un modelo pseudo participativo, consistente en “hacer lo que el otro quiere o espera que se haga. Estas formas participativas están presentes en los ámbitos de promoción y desarrollo social y económico y son funcionales al orden social hegemónico. Responden a las pautas promovidas por los organismos de financiamiento internacional y nacional, que exigen que todo proyecto de desarrollo social que se precie de tal se geste con la participación de sus actores. De ahí que, tanto los gobiernos como los programas y las ONG’s, hacen de la participación una meta. Una meta dirigida a alcanzar los intereses de sus promotores y no las necesidades u objetivos –autónomamente elaborados– de la organización o del grupo de actores, denominados comúnmente “beneficiarios”.

Pero cabe subrayar, además, que es a partir de estos mismos mecanismos de participación que se modelan y se alimentan las “políticas clientelísticas” que trabajan con sectores postergados –con necesidades básicas insatisfechas–, y que se dirigen a satisfacer demandas de recursos y servicios, frecuentemente a través de proyectos. En efecto, los mecanismos participativos son la oportunidad para generar vinculaciones institucionalizadas entre oferentes y demandantes ocultando su trasfondo “clientelar”. Conjuntamente, aparecen aquí prácticas de dominación disimuladas tras la retórica de los programas de desarrollo.

Todo esto se hace bajo métodos institucionalizados que determinan con suma precisión las características de los beneficiarios, los proyectos y las demandas a financiar y, asimismo, el modo y alcance de la participación. Así, la participación se constituye en una fantasía más. Aunque la población aparentemente participa, en la mayoría de los casos son, sin embargo, los programas, los organismos o los Estados los que dirigen y deciden de qué forma se participa, qué está en juego y qué están dispuestos a otorgar.<sup>17</sup>

---

17. Desde ya que no desconocemos ejemplos particulares de participación por parte de grupos organizados que no reflejan esta afirmación. Sin embargo, consideramos que los mismos solo expresan situaciones excepcionales respecto al funcionamiento generalizado de la participación en el presente.

La falacia está en creer que existe autonomía en lo que se pide o solicita, cuando en los hechos está pautado desde el Estado qué se otorga y cómo se otorga. Lo que sucede es que no se explica cuál es el contenido último y los alcances de esta participación. Se trata, fundamentalmente, de la promoción de un accionar que no es autónomo ni independiente sino pautado dentro de un marco de opciones delimitadas por un organismo promotor. Sin embargo, esto tampoco se objetiva; por el contrario queda mistificado bajo un término-concepto "participación" que acepta múltiples sentidos e interpretaciones.

En definitiva, ya desde sus considerandos y normativas, es posible concluir que las formas de empoderamiento y participación propuestas desde los programas y proyectos son (como señalara Bourdieu, 2006b) mecanismos institucionales tendientes a ocultar, simular, o avalar la misma dominación; métodos impersonales cuyos objetivos no se explicitan y que al ser ejercitados a través de proyectos, normas y reglamentaciones consiguen la doble eficacia de ejercer la dominación y, al mismo tiempo, disimularla.

Seguidamente, exponemos el resultado del análisis de algunas experiencias de participación en desarrollo rural que se vinculan con estas afirmaciones.

### *La participación en los Programas de Desarrollo Rural*

En el año 2003, en un trabajo realizado para la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA) dirigido a evaluar los mecanismos de participación de los beneficiarios en los Programas de Desarrollo Rural (PDR) en dos provincias –Salta y Misiones– surgieron, de una u otra forma, muchas de estas cuestiones (Manzanal et al, 2008).

Un par de años después (2005), comenzó a trabajarse desde la SAGPyA en una nueva propuesta de DR, identificada como DTR (bajo las características arriba mencionadas). Sin embargo, el tratamiento que se le dio a la participación en las nuevas propuestas de DTR no evidenció cambios que contradijeran lo que abajo afirmamos, tanto en los PDR de la SAGPyA como del INTA. Más aún, por información recogida en terreno, sabemos que las prácticas clientelísticas en el trabajo con los grupos de pequeños productores son una realidad presente.

Es decir, las conclusiones de aquel estudio siguen siendo un referente para estudiar e investigar en profundidad la participación en los PDR en el caso argentino. Además, conforman una evidencia empírica de muchas de las afirmaciones arriba mencionadas.

En definitiva, las siguientes reflexiones son un resultado tanto del trabajo realizado en aquella oportunidad como de la experiencia acumulada



a lo largo de nuestro trabajo de investigación en esta temática.<sup>18</sup> De todo lo cual podemos afirmar que:

1. Tanto en los PDR como en las ONG's, la participación de los beneficiarios ha limitado a la elaboración del diagnóstico dirigido a formular los proyectos propios. Es decir, a beneficiar directamente al grupo de pertenencia.

2. Lo anterior implica que ha carecido de un modelo de estrategia participativa dirigido a que los beneficiarios intervengan en la toma de decisiones y control de los recursos del conjunto de los PDR promocionados por el Estado nacional. Tampoco en las ONG's, que trabajan con pequeños productores, han participado los beneficiarios en las decisiones y en el control de los recursos porque, además, las ONG's funcionan con un criterio ligado a "lo privado" respecto a los fondos propios.

3. La mayor parte de los grupos desconocían que existieran normativas vinculadas con la participación en la gestión y seguimiento de los programas (a pesar de que algunos de los programas, como PSA, PROINDER y PRODERNEA, han normado la participación). En las OSC, sólo el Movimiento Agrario Misionero (MAM) reglamentó la participación de sus miembros en la gestión y el seguimiento.

4. La práctica de elección democrática y generalizada de representantes de pequeños productores era infrecuente; en particular, en lo que tiene que ver con la elección de los mismos para participar en instancias de gestión y seguimiento como, por ejemplo, en el caso del PSA-PROINDER (donde se han dado intentos aislados).

5. Lo común era que los productores desconocieran: i) la existencia de mecanismos de elección de representantes; ii) la presencia de representantes en la unidad de gestión provincial del PDR que los atendía.

6. La mayoría de los grupos y actores no accedían o desconocían que exista información sobre: i) rendición de cuentas; ii) ingresos, gastos; iii) aplicación de premios y castigos en los PDR de los cuales eran beneficiarios.

7. La terciarización del Estado en beneficio de las ONG's no impidió, y a veces favoreció, que la participación adoptara formas clientelísticas (lo cual, en principio, contradice el sentido común que llevaría a suponer lo contrario). Porque el notable incremento de ONG's está directamente vinculado con el aumento de fondos que estas organizaciones recibieron de parte del Estado. Y esto generó una dependencia que muchas veces se tradujo en una relación de tipo clientelar entre las ONG's y el Estado. Lo

18. Desde el año 1985 venimos trabajando en proyectos de investigación vinculados con la cuestión del desarrollo rural.

que, en definitiva, conlleva a que muchas ONG's promuevan, también, una relación clientelar con sus propios beneficiarios.

8. Los procesos organizativos y participativos en defensa de los intereses de los sectores de base –pequeños productores y trabajadores rurales– vienen experimentando, por múltiples razones, limitaciones en su consolidación y expansión. Así, podemos mencionar desde la pérdida de la mística organizacional –resultado de la persecución y de la represión política de la dictadura militar de 1976– hasta motivos económicos y de transformación institucional más recientes que modificaron el rol tradicional de las organizaciones gremiales y de representación de intereses. Todo lo cual ha conducido a que varias de ellas tengan dificultades para mantener y sumar productores con vocación de militancia gremial, como es el caso del MAM. Por lo tanto, y para subsistir, han debido modificar su función. Ya que, dedicándose a actividades vinculadas con la asistencia y el apoyo técnico a los PDR y a organizaciones de base, pueden sobrevivir, y aun expandirse. Y ello es posible en la medida en que, para estas actividades, existen recursos del Estado como los que se otorgan a las ONG's. Lo cual, en definitiva, impulsa a estas organizaciones gremiales a abandonar su función específica para ir adoptando un perfil más similar al de las ONG's.

9. La participación de los pequeños productores, aun en sus propios proyectos grupales, no ha sido generalizada ni regular. Hay actividades en las que participaba la mayor parte de los beneficiarios (como las reuniones de asistencia técnica y/o capacitación en lo productivo) pero, en muchas otras, no menos importantes, la participación era baja. Había beneficiarios que formaban parte de los grupos formalmente que solo habían asistido a la primera reunión.

10. La forma organizativa de los grupos de beneficiarios de los PDR era en su mayoría informal; más aún, la mayor parte carecía de un reglamento para organizar su funcionamiento.<sup>19</sup> Y cuando lo tenían, era por una obligación legal impuesta por los respectivos PDR. Esto sucedía, por ejemplo, en aquéllos que: i) compartían un bien de uso común –máquinas y equipos agroindustriales, galpones–; o, ii) participaban en organizaciones de productores mayores –ferias francas–. En todos los casos, el reglamento había sido promovido y elaborado con el apoyo del técnico y contaba con la aprobación del grupo (vale destacar que, en Misiones, casi la mitad de los grupos del PSA-PROINDER tenían, en 2002, reglamento de funcionamiento).

---

19. Cuando es de suponer que toda organización de productores que busque su autonomía, requiere un acuerdo de los miembros para organizar su funcionamiento, y que esto se debería plasmar en un reglamento. Pero el mismo debe alcanzarse con la participación de todos los integrantes y garantizando la mayor transparencia y conocimiento de las normativas a aplicar.

**11.** Observamos un proceso de marginación dentro de la marginación. Ya que los beneficiarios que accedían a funciones de representación, gestión y control en sus organizaciones, eran los PDR, en las ONG's son, en general, los que tenían más estudios formales, más capital cultural. Esta realidad se suele desconocer –o ignorar–, y esto conlleva a la ausencia de medidas para revertirla. De este modo, se generan nuevas formas de marginación, en este caso entre quienes son, supuestamente, pares entre sí. Lo anterior se complementa o potencia con el hecho de que los productores que cumplían la función de representantes o promotores eran, mayoritariamente, hombres adultos y escolarizados. No había casi mujeres ni jóvenes. Los hombres predominaban aun en aquellos programas dirigidos y con participación mayoritaria de mujeres, como los vinculados con la seguridad alimentaria –caso Prohuerta– o los relacionados con las ferias francas.

**12.** Era común la existencia de procesos de fuerte dependencia de las familias beneficiarias respecto a las opiniones del técnico que las asistía. Es decir, las decisiones tomadas por los beneficiarios frecuentemente estaban permeadas por el pensamiento que tenía el técnico sobre dicho tema. Esto sigue siendo frecuente y se da con mayor fuerza cuando estos profesionales constituyen el único canal de acceso a información y recursos. Esta dependencia restringe: i) la gestación de procesos autónomos en la toma de decisiones y ii) el fortalecimiento organizacional, mientras favorece iii) la generación de formas clientelísticas en la relación entre el productor y el técnico. En algunos casos extremos, hemos observado que la intervención del técnico en las decisiones grupales era un accionar intencional, producto de su respectivo posicionamiento político. A veces, incluso, justificado por el enfrentamiento entre posturas diversas entre técnicos y programas. Todo lo cual, indudablemente, termina provocando situaciones de conflicto y ruptura dentro de las organizaciones. Este resultado solamente es posible porque en lo inmediato: i) los beneficiarios modelan sus demandas y necesidades según la oferta que reciben, adaptándose a las opiniones y a las limitaciones que se les aducen, sin mayores resistencias y sin conocer ni hacer valer sus derechos. Pero esto, a su vez, es una consecuencia de que: ii) los PDR y los organismos de financiamiento no organizan su accionar para promover una efectiva independencia de los beneficiarios a través de mecanismos y sistemas de educación, formación, capacitación y comunicación adecuados a cada una de estas diferentes realidades de la marginalidad social en ámbitos rurales.

A pesar de todo lo señalado, corresponde subrayar que toda esta problemática no se soluciona dejando de promocionar las formas participativas y organizativas, ni tampoco reduciendo la asistencia técnica (como ha sucedido en algunos PDR). Por el contrario, se necesita

aumentarlas pero en otro contexto, transformadas. Es decir, con otras normativas y mecanismos institucionales que prioricen la formación y el control sobre el modelo instrumentado. Y que se dirijan tanto a modificar –e incluso revertir– el proceder de los actores como el de los técnicos.

Por cierto, cabe aquí preguntarse si esta idea puede corresponderse con las intenciones de un Estado que se ha mostrado históricamente poco proclive a superar la desigualdad social. Más aún cuando, en lo más inmediato, se observa que la participación de los pequeños productores, campesinos y trabajadores rurales en los PDR y en las ONG's es muy parcial en la Argentina. Y lo es en múltiples sentidos. Ya que:

1. Los PDR y ONG's solo muy excepcionalmente han dado cabida a los beneficiarios para que intervengan en las decisiones de la política que los involucra.

2. Son contados los PDR y ONG's que han formalizado institucionalmente la participación.

3. La política en cuestión limita la participación de los beneficiarios a algunas actividades puntuales, específicamente pautadas.

4. Las temáticas de participación se encuadran dentro de las normativas previamente decididas e impuestas desde los PDR, ONG'sy sus fuentes de financiamiento.

5. La comunicación e información que llega a los beneficiarios es restringida y no permite que los mismos conozcan adecuadamente el funcionamiento de los PDR y de las ONG's en sus mecanismos, fuentes de financiamiento, reglamentaciones, funciones de los técnicos, ingresos, gastos, rendiciones, formas de control.

Todo lo anterior termina favoreciendo el funcionamiento de mecanismos clientelísticos, no solo desde el Estado sino, también, desde las ONG's e, incluso, desde los mismos técnicos. Y se agudiza cuando se agregan las restricciones intrínsecas vinculadas con la realidad de los propios actores como: i) su mayor o menor marginalidad, género, edad, nivel de escolaridad; ii) la debilidad de las organizaciones gremiales; y, iii) la manipulación o ausencia de formalización en la elección de los respectivos representantes.

Desde ya que lo que está faltando es capacidad o interés por: i) conocer la voz y la opinión de los grupos y de los integrantes más marginados; ii) asegurarse de que lleguen a estos grupos postergados las normativas, decisiones e información sobre el funcionamiento y la toma de decisiones de los PDR y de las ONG's; iii) dar cuenta de las funciones de los técnicos y de los funcionarios de los PDR y ONG's, difundiendo normativas e impulsado la evaluación de sus prácticas, sus resultados y sus procedimientos; iv) afianzar el funcionamiento de las organizaciones gremiales y

de representación de intereses de los pequeños productores, campesinos y trabajadores rurales (aunque los instrumentos y mecanismos utilizados para la tercerización de las funciones del Estado parecieran ir en sentido opuesto); iv) promover y controlar una representatividad amplia del sector social en cuestión y de cada territorio involucrado, buscando aplicar el voto individual, universal y secreto; y, v) garantizar la independencia de compromisos políticos e institucionales para desvirtuar todas las formas clientelares de vinculación entre el Estado, las organizaciones, los técnicos y los beneficiarios.

### *Algunas conclusiones sobre la participación en los programas de desarrollo rural*

Consideramos que el manejo de la participación en los programas de desarrollo, es discrecional y por ello mismo termina siendo funcional al modelo de dominación hegemónico.

La desinformación instaurada estructural e históricamente, como parte de la forma de vida de los sectores postergados, es funcional a esta política que difunde la participación como una forma de conducir a un desarrollo sobre el cual no se explicitan sus alcances y posibilidades. En definitiva, se trata de una forma de "participación" que, desde su gestación, lleva el signo de la dominación porque se constituye en un mecanismo de "desinformación" dirigido a aprobar programas que no están consustanciados efectivamente con los intereses de los beneficiarios.

Esto es aún más evidente cuando todo este accionar se da, conjuntamente, con una política macroeconómica nacional que favorece la expansión de grandes inversores nacionales e internacionales, en la actividad agropecuaria, forestal y extractiva.

Lo hasta aquí señalado no implica, por cierto, desconocer que en distintos lugares, y prácticamente a todo lo largo de la geografía argentina, se gestan importantes procesos organizativos de base que se fortalecen, conforman redes de organizaciones, avanzando hacia formas autónomas respecto a la toma de sus decisiones y que, paradójicamente, en su mayoría tuvieron su origen en programas de desarrollo promovidos desde el sector público (varios de los cuales se relatan en el presente libro). Pero, desde nuestra perspectiva, los mismos tienen un alcance social y territorial limitado, muy lejos de imbricarse en procesos generalizados de mejora socioeconómica, de modo de revertir –o tan siquiera disminuir– la desigualdad social, estructuralmente presente en Argentina desde la misma Organización Nacional.

## Reflexión final

Al investigar el rol de las instituciones y de las normativas presentes en diferentes situaciones y propuestas de desarrollo se evidencia la sistemática permanencia de las relaciones de poder que, desde remotos períodos históricos, generan desigualdad social y marginan a los sectores de escasos recursos.

En los casos aquí ejemplificados –agricultura familiar, pequeña producción agropecuaria, campesinado y población originaria–, se observa con frecuencia que estas relaciones de poder se disimulan a través de mecanismos objetivos como la sanción de leyes que luego no se cumplen y la utilización de discursos legitimados y de terminología eufemizada.

Por ejemplo, el discurso vinculado con la importancia de promover territorios competitivos oculta las prácticas de dominación y legitimidad que operan detrás de la promoción de la “competitividad territorial”. Y, de este modo, se viabiliza que los sectores hegemónicos realicen y concreten su proceso de acumulación y concentración del capital en los territorios estudiados. Lo cual, además, se logra frecuentemente con el “consentimiento” y el “reconocimiento” del conjunto de la población local.

Sin embargo, ese “desarrollo” (o las respectivas políticas de desarrollo implementadas, ya sea en la etapa de la modernización o en la de la globalización) no ha podido alcanzar sus objetivos de paliar las desigualdades sociales. Abundan las referencias de la historia pasada y presente que dan cuenta de ello en cada uno de los distintos territorios nacionales.

Un resultado de los procesos anteriores ha sido, paradójicamente, que ese “desarrollo” ha contribuido sistemáticamente a consolidar a los sectores hegemónicos del territorio en cuestión. Y el Estado-nación no solo no ha estado ausente de este proceso, sino que ha cumplido un rol decisivo en favor de dichos sectores. Con lo cual, resulta que el “desarrollo” promovido ha desembocado en una mayor concentración del capital económico, financiero y cultural mientras, conjuntamente, la marginación social, la polarización social, continúan presentes. Ésta es, en realidad, la modernización que nos han “impuesto”. Ésta es, también, la mentada globalización que acercaría los “lugares” al mundo y los impulsaría a una nueva era de crecimiento, competitividad y mejoramiento social y económico.

Pero estas consecuencias no deberían sorprendernos cuando reconocemos que la colonialidad del poder está presente en cada propuesta de desarrollo, en cada práctica de los gobiernos, en cada diseño del marco legal e instrumental con los cuales se gobierna y administra el devenir socio-institucional y económico de las naciones del Tercer Mundo. Y es a partir de todo esto que puede explicarse la debilidad de los Estados-nación para generar una alternativa diferente. Por todo ello, otra estrategia solo puede

surgir desde los actores no hegemónicos a través del ejercicio de una participación comprometida con el logro de una mayor autonomía, que trascienda las reivindicaciones individuales y se posicione en la fortaleza que otorga un accionar colectivo en defensa del derecho al ejercicio de una independencia que sea, no solo política sino, también, económica y cultural.

## Bibliografía

ADAMOVSKY, E. (2009), *Historia de la clase media argentina. Apogeo y decadencia de una ilusión, 1919-2003*, Planeta, Buenos Aires.

BOURDIEU, P. (2006a), "Los modos de dominación", en Bourdieu, P. (2006), *Campo del Poder y Reproducción Social*, Ferreyra Editor, Córdoba.

\_\_\_\_\_ (2006b), "Estrategias de reproducción y modos de dominación", en Bourdieu, P. (2006), *Campo del Poder y Reproducción Social*, Ferreyra Editor, Córdoba.

ESCOBAR, A. (2005), "El 'postdesarrollo' como concepto y práctica social", en Daniel, M. (coord.) *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Facultad de Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, pp. 17-31.

FERNÁNDEZ, V.R.; A. AMIN y J.I. VIGIL (2008), *Repensando el Desarrollo Regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, FCE, UNL, Miño y Dávila, Buenos Aires.

HARVEY, D. (1998), *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.

LOPES DE SOUZA, M. (1995), "O territorio: sobre espaço e poder, autonomia e desenvolvimento", en De Castro, I.; P. da Costa Gómez y R. Lobato Correa, *Geografia: conceitos e temas*, Bertrand Edit., Rio de Janeiro.

MANZANAL, M. (2007), "Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Manzanal, Mabel; Mariana Arqueros y Beatriz Nussbaumer (comp.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*, CICCUS, Buenos Aires, 2007.

MANZANAL, M.; M. BASCO; M.X. ARQUEROS; M.A. NARDI (2008), "Los pequeños productores y la institucionalidad para el desarrollo rural. Alcances y Propuestas", en *Serie Estudios e Investigaciones N° 16*, PROINDER, SAGPyA, Buenos Aires, 2008. También en: <http://www.proinder.gov.ar/Productos/Biblioteca/contenidos>

MOREIRA BRAGA, T. (2002), "Desarrollo Local Endógeno. Entre a competitividade e a Cidadania", *Estudos Urbanos e Regionais N° 5*, pp. 23-37.

QUIJANO, A. (2000), "El fantasma del desarrollo en América Latina", en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6, N° 2 (mayo-agosto), pp. 73-90.

SANTOS, M. (1996), *De la Totalidad al Lugar*, Oikos-Tau, Barcelona.

SCHEJTMAN, A. y J. BERDEGUÉ (2006), "Desarrollo territorial rural", en Bengoa, J. (ed.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, RIMISP-Catalonia, Santiago de Chile, pp. 45-83.

SEN, A. (2000), *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Barcelona.

WEBER, M. ([1922] 2005), *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.