

EL DESARROLLO

Desde el PODER y el TERRITORIO¹

Mabel Manzanal²

INTRODUCCIÓN

Con este trabajo buscamos contribuir a un conocimiento más explicativo sobre el desarrollo en América Latina, ya que desde hace 70 años (a partir de la segunda posguerra) o incluso más, el *desarrollo* determina el campo socioeconómico de las políticas públicas. Para ello recurrimos a la perspectiva del *poder*, que además se vincula y enriquece en su interrelación con la temática del *territorio*.

Para dar cuenta de los procesos de desarrollo necesitamos aplicar una mirada *histórica* acerca del devenir socioeconómico de largo plazo e indagar en los *fundamentos filosóficos e ideológicos* que conforman las ideas sobre las que se justifican las acciones de poder. Precisamente, Foucault (2010:28, cursiva nuestra) señala: “las relaciones de poder tal como funcionan en una sociedad como la nuestra, tienen esencialmente por punto de anclaje cierta relación de fuerza establecida *en un momento dado, históricamente identificable*”. Foucault refiere a un momento localizable, punto de partida temporal-espacial necesario para comprender y explicar los procesos sociales relacionados con el desarrollo y el territorio. Y, llevado al campo del discurso sobre *desarrollo*, puede resultar revelador preguntarse como lo hace Foucault en relación a los discursos de verdad: “¿cuáles son las reglas de derecho que las relaciones de poder ponen en acción para producir discursos de verdad?” (Foucault: 2010:34)

Las temáticas que nos ocupan están determinadas, explícita o implícitamente, por *relaciones de poder y de dominación*. Relaciones asimétricas, relaciones de desigualdad entre los actores participantes (a partir del control diferencial de ciertos recursos - económicos, de información, ideológicos, científicos- tecnológicos) que implican capacidades diferenciales para *instituir el desarrollo*.

Transformar, producir e imponer acciones y voluntades (sea bajo resistencia o no, bajo conflicto o no) está en la génesis misma del *desarrollo*. Ahí las relaciones de poder aparecen y se expresan tanto en el campo de la cultura, en el ámbito del deber ser (de los

¹ Este artículo es producto de los trabajos e investigaciones realizadas en el marco de los proyectos: PICT FONCyT-Agencia 2011 0836; UBACyT 2011 F154); y PIP Conicet (2009, 1879 y 2012, 0273). Todos ellos dirigidos por Mabel Manzanal. Por otra parte, el contenido del artículo es una síntesis y sistematización de las temáticas y de la bibliografía del Seminario de Perfeccionamiento: “Dinámicas territoriales del desarrollo, desde la perspectiva del análisis institucional, productivo y territorial”, realizado bajo la responsabilidad de Mabel Manzanal y la colaboración de Federico Villarreal, en la Universidad Nacional de San Luis, Facultad de Ingeniería y Ciencias Económicas y Sociales, Villa Mercedes, San Luis, 25 al 27 de octubre 2012.

² Mabel Manzanal es investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -Conicet-, profesora titular de la UBA y directora del PERT (Programa de Estudios Regionales y Territoriales, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires -UBA).

valores, de las normas) como en el de la estructura social, el del ser, lo que realmente es (asociado al poder, a la estructura social).

Por su parte, para comprender más adecuadamente los fenómenos asociados con el *poder*, Portes (2006: 236) enfatiza la necesidad de mantener la distinción entre cultura y estructura social realizada por la sociología moderna desde mediados del siglo XX. Y Bourdieu ([1999]2006: 65 y ss) subraya la importancia de distinguir entre el poder simbólico (más invisible) y el poder material (más visible).

En cualquier caso, seguramente el poder no se expresa abiertamente, se oculta, se enmascara, tras la producción de verdad. Porque, de no ser así perdería su efectividad para *dominar*, para lograr que el otro actúe sin ejercer su propia autonomía, sin llevar a la práctica su propio discurso, su propia verdad.³

Por su parte, Foucault (2010:34) afirma:

...en una sociedad como la nuestra -aunque también, después de todo, en cualquier otra-, múltiples relaciones de poder atraviesan, caracterizan, constituyen el cuerpo social, no pueden disociarse, ni establecerse, ni funcionar sin una producción, una acumulación, una circulación, un funcionamiento del discurso verdadero...El poder nos somete a la producción de la verdad y sólo podemos ejercer el poder por la producción de la verdad.

Es en el marco de este enfoque sobre el poder, presente en el territorio, en la dominación, en el rol del Estado, que proponemos analizar el *desarrollo*, como resultado y como praxis política.

DESARROLLO: ¿un devenir? ¿una política? múltiples contradicciones⁴

Desarrollo es un término multifacético, polisémico, con numerosas definiciones e interpretaciones, varias de ellas contradictorias y ambivalentes.⁵ Las referencias al *desarrollo* son múltiples y plenas de adjetivaciones: ambiental, económico, endógeno, humano, local, regional, rural, social, sostenible, sustentable, territorial, y varias más. Lo cual conduce a confusiones y problemas de interpretación resultantes de las numerosas acepciones del término-concepto *desarrollo*. Más aun porque suele usarse sin adjuntar, ni requerir especificación alguna, producto de que, un término tan común y tan

³ En relación a la temática de la "autonomía", en Manzanal (2007:44) señalamos: "Castoriadis (1993:174) en su análisis sobre marxismo y teoría revolucionaria dedica un apartado a esta problemática. Comienza definiendo 'autonomía' desde la perspectiva individual, sosteniendo que es "la legislación o la regulación" por uno mismo y que, por lo tanto, es lo opuesto a la heteronomía, que es "la legislación o a la regulación por otro". Reafirmando esta idea, sostiene que la 'autonomía' constituye "mi discurso (que) debe tomar el lugar del discurso del otro" (ibid: 175). El discurso del otro es el "discurso que está en mí y me domina, (que) habla por mí". Hay aquí una identificación de la oposición entre autonomía y dominación: o hablo por mí y alcanzo mi autonomía, o acepto, consciente o inconscientemente, el discurso del otro y soy dominado. Del mismo modo, observamos, una referencia no explícita al poder, pues es a través del poder que es factible dominar, imponer un discurso dominante o bien liberarse del 'discurso del otro'".

⁴ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2013).

⁵ Lo cual sucede aunque lo analicemos sólo a partir de las ciencias sociales (en tanto también es un término aplicado en las ciencias naturales, la biología, entre otras).

frecuentemente usado, lleva a suponer que todos estamos refiriéndonos a lo mismo o sabemos de que se habla, y sin embargo no es así.

Además y más allá de su polisemia, señalada frecuentemente por distintos autores, otras cuestiones en este *término-concepto* suman dificultades. Porque *desarrollo* es tanto un *término* de uso común como un *concepto* producto de elaboración y discusión teórica (más o menos explicitada).

Como término puede referir a un proceso que está actualmente transcurriendo, o que pertenece al pasado, o que se visualiza o proyecta para el futuro. Y, frecuentemente esta pertenencia a distintas etapas del devenir histórico tampoco se explicita, debiendo ser deducida por quien lee o escucha. En general, su uso como término tiene que ver con una referencia al *acontecer* (social, político, económico y cultural) de una determinada sociedad o comunidad.

Pero esta identificación con el *acontecer* (o lo acontecido, o los resultados) suma contrariedades interpretativas. Ya que también puede estar vinculada tanto con una mera descripción (término) o con una cuestión analítica (concepto). En este campo de imprecisiones, juega un rol importante la frecuente asociación de desarrollo con progreso (que aparece en el propio diccionario de la lengua).⁶ Pero esto tampoco es una constante: porque su identificación con la evolución y/o los cambios no siempre se visualiza como *progreso*.

En definitiva, creemos que uno de las cuestiones que más desorden de comprensión produce es su uso indiscriminado, amplio y sin explicitación, bajo la creencia que todos sabemos de qué hablamos y qué estamos significando.

Nuestro interés aquí se centra en los aspectos teóricos del concepto desarrollo (en la filosofía que lo envuelve, en el discurso de verdad que contiene).⁷ *Desarrollo* como concepto suele ser aplicado en: (i) descripciones y análisis que refieren al devenir histórico, social, cultural, económico, institucional de un ámbito espacial determinado (país, ciudad, región); y en (ii) propuestas de política pública, como formas de acción alternativas respecto a las que se formularon y aplicaron hasta entonces (y en general siempre fijando metas de mayor bienestar social, igualdad, inclusión, distribución de ingresos). Ambas acepciones están muy interconectadas. Ya que lo común es que se parta de una descripción y análisis del desarrollo acontecido, de los resultados alcanzados, para luego estar en condiciones de formular una propuesta de política o acción, transformadora y superadora de la historia previa de *desarrollo*

Gustavo Esteva (1996) observa que la “era del desarrollo” y la identificación ampliada del subdesarrollo se gestó el 20 de enero de 1949, cuando asumió Harry S. Truman la presidencia de EEUU (1945-1953) y explícitamente dijo en su discurso inaugural:

⁶ El Diccionario de la Real Academia Española (DRAE) da tres definiciones de desarrollo. En las dos primeras refiere al término (asociadas con la acción y efecto de desarrollar) y en su tercera acepción refiere al concepto (que identifica asociada con la economía) y lo define del siguiente modo: “Evolución progresiva de una economía hacia mejores niveles de vida”.

⁷ Sin embargo, cabe aclarar que también usamos (aunque tomando ciertos recaudos) *desarrollo* como término de uso común, porque el mismo no nos resulta fácilmente reemplazable.

Debemos emprender un nuevo programa audaz que permita que los beneficios de nuestros avances científicos y nuestro progreso industrial sirvan para la mejoría y el crecimiento de las áreas subdesarrolladas. ... Al usar por primera vez en ese contexto la palabra 'subdesarrollo', Truman cambio el significado de desarrollo y creó el emblema, un eufemismo, empleado desde entonces para aludir de manera discreta o descuidada a la era de la hegemonía norteamericana. ... Desde entonces, el desarrollo connota por lo menos una cosa: escapar de una condición indigna llamada subdesarrollo. (Esteva, 1996: 53 y ss.)

Sin embargo, hoy sabemos, que AL continuó manteniendo y aún acrecentando su perfil desigual en perjuicio de un sector social mayoritario, postergado y marginal. Si bien con diferencias según los países, se reconoce actualmente que AL es el continente más desigual del planeta (CEPAL, 2010).

Comprender estos procesos exige reflexionar acerca de los cambios operados durante los últimos setenta años que transcurrieron desde la segunda posguerra a la actualidad. Porque fue precisamente en los primeros años de ese período de posguerra cuando en la mayoría de los países de América Latina (AL) comenzó a diseñarse y difundirse políticas de intervención pública como opción necesaria para que el mundo subdesarrollado superara su condición marginal y se asemejara en su estructura a los países desarrollados e identificados, más tarde, como primer mundo.

Durante ese período, podemos distinguir las siguientes propuestas: una asociada al período desarrollista de la *planificación nacional y regional*, que se dio aproximadamente entre 1950 y 1980, dependiendo de los países y sus realidades. Luego aparece una renovada ortodoxia neoliberal, con acento en el *desarrollo endógeno* que se difundió como desarrollo local, desarrollo territorial, desarrollo territorial rural (DTR).⁸

Vale aclarar que este segundo período comienza luego de un interregno, que se da en torno a la década de 1980, conocida como la década pérdida o de la deuda de AL. Y que en realidad fue la década que habilitó la ruptura con el modelo desarrollista y keynesiano, constituyéndose en el intervalo temporal durante el cual se inició y comenzó a consolidarse inexorablemente el neoliberalismo (Manzanal, 2010: 18).

Es notorio que hayan pasado setenta años de aquellos primeros intentos y no hubo *desarrollo* que lograra modificar la situación de desigualdad presente en AL. Son los propios organismos internacionales, que en cada momento promocionaron aquellas acciones, quienes hoy lo reconocen (Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación -FAO, Comisión Económica para AL -CEPAL).

⁸ El DTR aparece ya avanzados los primeros años de la década de los noventa y continua en el presente, aunque con diferencias según los países).

DESARROLLO y PODER: un prolongado proceso histórico de ejercicio de la dominación⁹

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

En sus primeras expresiones, hacia la segunda mitad del siglo XX, *desarrollo* era un término-concepto cuyo contenido rebotaba de promesas, metas a alcanzar, obstáculos a superar, imágenes que conducían a imitar los logros de sociedades avanzadas. Entonces, el desarrollo era posible para los países subdesarrollados, también llamados en vías de desarrollo. Sólo 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*. Porque 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 Frank, Cardoso y Falleto, Samir Amin, Furtado, introdujeron desde perspectivas más o menos próximas al marxismo o, a veces, 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).

Un ejemplo de ello sucede cuando 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. De este modo, se promueve

⁹ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2010).

el avance de la extranjerización en los ámbitos nacionales, a partir de una legislación más permisiva y de la desregulación de las normativas restrictivas previamente existentes. Incluso se facilita el ingreso de estas inversiones de alta rentabilidad subsidiando su actividad. Y tanto los estados nacionales como provinciales, aplican diferentes mecanismos para garantizar la rentabilidad a los grandes inversores; además de gestionar recaudos legales que aseguran y facilitan la salida del capital y de sus beneficios (sin obligación de reinversión alguna en el territorio nacional).

En Argentina y otros países de AL, múltiples situaciones dan cuenta de estos procesos. Entre ellos, vale mencionar: la extracción y explotación minera a gran escala a lo largo de toda la cordillera; la desnacionalización de actividades tradicionales como la fruticultura y la vitivinicultura; la apertura a las inversiones en general y del turismo internacional en particular, de zonas de reservas naturales o áreas declaradas patrimonio histórico de la humanidad –como la Quebrada de Humahuaca en Jujuy, Argentina–; la promoción de actividades de elevada rentabilidad internacional sin controlar sus consecuencias socio ambientales, como sucede con la expansión de la soja y la forestación y con la expansión de los agronegocios, en general, que avanza destruyendo culturas y comunidades, desplazando poblaciones originarias y pequeños productores, y aumentando los procesos de desertificación.

Cada una de estas situaciones implica la irrupción de nuevos actores y la desaparición de otros. Y, del mismo modo, sucede con el surgimiento y el desplazamiento de tecnologías, actividades productivas, empresas e infraestructuras de transporte y comunicación. Todo confluye y contribuye a la transformación de los espacios locales, regionales y nacionales. El resultado es que la producción de los territorios se dinamiza, con resultados diferenciales sobre las poblaciones que los habitan y sobre las formas de ejercicio del poder y de la dominación en los mismos.

Cuando se analizan estos y otros procesos socioeconómicos y territoriales aparece claramente que la cuestión del *desarrollo* está impregnada de prácticas de poder, de relaciones de poder, asociadas con el accionar del estado, la gestión de los gobiernos, la apropiación de recursos, las disputas por el territorio, la institucionalización de ventajas y beneficios. Todas ellas constituyen acciones dirigidas a consolidar la dominación de un determinado sector o grupo social frente a otro u otros, conformando un campo de permanente conflicto entre intereses opuestos. Y de este modo se configuran las diferentes modalidades y propuestas de desarrollo (a través del estado, el gobierno, el territorio, la institucionalidad, el conflicto, la dominación).¹⁰

DESARROLLO: sus variadas caracterizaciones espaciales a través de la política pública¹¹

En sus orígenes, el análisis económico hizo abstracción de los problemas espaciales, como si la actividad del hombre tuviera características de ubicuidad, con absoluta movilidad de

¹⁰ En los dos últimos apartados de este trabajo se retoman y definen los conceptos relacionados con poder y dominación.

¹¹ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007).

los factores.¹² Recién hacia 1920 este tema comenzó a revisarse con la teoría de la localización y del costo de transporte (a partir de los estudios de Alfred Weber y Alfred Marshall).

Los estudios sobre el espacio y su inserción en la política pública tuvieron su auge en América latina con la segunda posguerra, bajo el llamado Estado del Bienestar y como forma de enfrentar las desigualdades sociales y espaciales, producto del desarrollo polarizado del modelo desarrollista y de la sustitución de importaciones. La planificación del desarrollo nacional y regional fue promovida desde la Alianza para el Progreso (1961-1970) como forma de enfrentar una potencial expansión de la Revolución Cubana (1959) al resto de América latina. Hacia la década de 1980, con el surgimiento y luego hegemonía del modelo neoliberal, el análisis y la planificación del desarrollo desaparecieron como cuestión problemática de la agenda de la política pública.

Recién a mediados de la década de 1990 resurgió un modernizado discurso regional, que provino desde el propio neoliberalismo bajo la denominación de desarrollo endógeno. Este se centró en la identificación de territorios con condiciones de *atractividad* para captar el capital y las inversiones foráneas (con eje en el desarrollo local y en la gestión estratégica de ámbitos locales).

Desde entonces abundan nuevas y renovadas ideas, términos, conceptos y propuestas asociadas al territorio y a su desarrollo. Desarrollo local; descentralización, participación, organización y asociativismo; innovación colectiva y competitividad sistémica; concertación público - privada; son tan sólo algunas de las muchas proposiciones que conforman el amplio repertorio vinculado al desarrollo territorial, desde diferentes vertientes ideológicas, incluso opuestas y (casi) simultáneamente en tiempo y espacio.

Tanto desde la perspectiva reformista liberal, como desde la neoliberal, y aún desde la economía radical, se utilizan conceptos o instrumentos similares (sociedad civil, ONG, innovación, redes, territorio, instituciones) que se traducen en propuestas, programas, proyectos, que no siempre es posible diferenciar.

En general, la mayoría de estos encuadres expresan una visión de mundo referida al deber ser del territorio. El territorio se constituye en la variable que sintetiza la diversidad social, económica y política del proceso de desarrollo a escala mundial, nacional y local.

La focalización del desarrollo en los territorios enfatiza los aspectos que potencian la competencia territorial en los mercados dinámicos de la globalización. Son éstos los aspectos positivos y progresivos de los territorios, los que deben multiplicarse y profundizarse. Tanto se subrayan estas cuestiones que se llega a considerar que *sólo son territorios los ámbitos espaciales competitivos a nivel global, mientras que los no competitivos no serían territorios*. Es decir, para ser territorios habría que mostrar potencialidad para un desarrollo endógeno, a través de sinergias originadas en recursos, competencias, innovación, especialización, historia, cultura, población, identidad. Y además, disponer o generar condiciones para la existencia o promoción de acuerdos, uniones, asociativismo, articulación entre organizaciones locales o extra-locales.

¹² Con la excepción de von Thünen, considerado un predecesor de la teoría de la localización (con una primera edición de su obra en 1826).

Precisamente, un ejemplo de estas propuestas, en el campo de la cuestión rural, es el Desarrollo Territorial Rural (DTR) que comenzó a difundirse a fines de la década de 1990, postulado como una alternativa superadora de las tradicionales metodologías de intervención pública (y privada) para el desarrollo de áreas rurales pobres. Organismos internacionales de cooperación incorporaron este marco para la acción en su política de financiamiento para el desarrollo: “numerosas iniciativas prácticas y teóricas, públicas y privadas, nacionales e internacionales se declaran parte de este nuevo enfoque” (Schejtman y Berdegué, 2006: 45).

En este marco, el DTR tiene como meta lograr que los territorios sean competitivos, subrayando para ello la importancia de: (i) la proximidad entre actores para coordinar acciones y generar innovación colectiva y de carácter sistémico, (ii) la articulación con los mercados globales y (iii) el desarrollo institucional como forma de alcanzar la cohesión social entre la mayoría de los actores que definen el territorio en cuestión. Precisamente, se subraya que, independientemente de las diferentes inserciones en la estructura socioeconómica de los actores, importa: “que los procesos de desarrollo tiendan a superar, y no a reproducir, las relaciones de poder que marginan a los sectores pobres de las oportunidades y beneficios de dichos procesos” (Schejtman y Berdegué, 2006:63-66).

En definitiva, el DTR, en su versión original y más ortodoxa, considera que los territorios rurales se *desarrollan* consiguen posicionarse en mercados dinámicos, asociándose entre los actores locales, superando las disputas locales, buscando el consenso y articulando con otros actores y territorios, rurales y/o urbanos: “La transformación productiva tiene el propósito de articular competitiva y sustentablemente la economía del territorio con mercados dinámicos, lo que supone cambios en los patrones de empleo y producción de un espacio rural determinado. El desarrollo institucional tiene como objetivo estimular la concertación de los actores locales entre sí y entre ellos y los agentes externos relevantes”. (Schejtman y Berdegué, 2006: 67)

Sin embargo, la situación de los ámbitos rurales pobres de nuestro país, y de América Latina en general, nos obliga a tener presente que en la mayoría de ellos la carencia de recursos humanos, ambientales y materiales es una verdadera limitante para cualquier tipo de inserción competitiva en el contexto global, salvo particulares excepciones. Pero fundamentalmente *es imposible ignorar las relaciones de poder y dominación presentes en los respectivos territorios, como tampoco la histórica inserción subordinada de campesinos, productores familiares y trabajadores rurales* en la misma. Sin contar que resulta poco serio pensar que esta estructura rígida e históricamente consolidada puede ser fácil y *voluntariamente* superada.

Por el contrario, pensamos que no es condición *sine qua non* que, para generar oportunidades de mejora social en el ámbito rural, se requiera su inserción en mercados dinámicos. Desde luego, depende siempre de los objetivos que nos planteemos. Si de lo que se trata es de la inclusión de las mayorías postergadas, entonces lo que importa es modificar las *relaciones de poder* existentes históricamente.

Para lo cual se debería identificar acciones de política que permitan ir transformando las relaciones de poder preexistentes. Especialmente teniendo en cuenta que, en general, la *dominación* se ejerce a través de: (i) el control de sectores clave en el proceso de acumulación capitalista (como la tenencia y disponibilidad de la tierra y del agua y otros

recursos productivos, el manejo de las instituciones, de la información, de las innovaciones, etc.); y (b) alianzas de poder (integradas generalmente por el estado, el capital internacional y los sectores más dinámicos de la burguesía nacional).

Consecuentemente, se torna necesario para los sectores postergados aumentar su capacidad de intervención en la gestión de los recursos locales, buscando una mayor injerencia en la producción del espacio, en el control de las instituciones, que les permita aumentar y consolidar su poder para construir nuevas relaciones de poder. Porque: “el individuo es un efecto del poder y, al mismo tiempo, en la medida misma en que lo es, *es su relevo: el poder transita por el individuo que ha construido*” (Foucault, 2010:38)

Discernir y adentrarnos en estas cuestiones requiere profundizar nuestro conocimiento sobre el territorio y su asociación con el poder. Y como señala Foucault (2010: 42, cursiva nuestra): “el análisis del poder debe encauzarse hacia la dominación (y no a la soberanía), los operadores materiales, las formas de sometimiento, las conexiones y utilidades de los *sistemas locales de ese sometimiento* y, por fin, hacia los dispositivos del saber”. Foucault (ibídem) sostiene que resulta más revelador el análisis del poder desde las modalidades directamente expresadas por los individuos en sus lugares, sus ámbitos de cotidianidad, que enfocarlo “por el lado del edificio jurídico de la soberanía, por el lado de los aparatos de Estado y las ideologías que lo acompañan”.

TERRITORIO: producción social del espacio y expresión de relaciones de poder¹³

Precisamente, para continuar profundizando el conocimiento acerca del *desarrollo* necesitamos indagar la problemática del territorio. En primer lugar, porque el *desarrollo*, tanto sea visualizado como una experiencia concreta, un resultado o una política, siempre se materializa a través de ámbitos espaciales que reconocemos como *territorio*. Asimismo, porque el *territorio*, desde vertientes críticas de la geografía, expresa también relaciones sociales, relaciones de poder. En otras palabras, desarrollo y territorio están profundamente interrelacionados.

Una consensuada identificación del *territorio* lo asocia con la *producción social del espacio*. Es a través de la práctica social de los actores que el territorio se construye diferencialmente. Esta noción asimila *territorio* y *espacio social* recurriendo a la ya clásica definición de *espacio* de Lefebvre:

... la práctica espacial, la representación del espacio y los espacios simbólicos contribuyen de diferentes modos a la producción del espacio de acuerdo a sus cualidades y atributos, de acuerdo a la sociedad o al modo de producción en cuestión y de acuerdo al período histórico. Relaciones entre los tres momentos de lo percibido, lo concebido y lo vivido nunca son ni simples ni estables. (Lefebvre, 2005: 46).

Así, las diferentes prácticas socio espaciales (apropiación de objetos, puesta en producción de recursos y bienes, elaboración de mapas, actividades de servicios, artísticas, culturales, imposición de símbolos, creencias y valores) van a dar cuenta de determinado *territorio*, de

¹³ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007).

diferentes manifestaciones de *espacialidad* que expresan el desarrollo y la desigualdad social.

Precisamente, Soja (1993:158-9, traducción nuestra) propone una interpretación materialista de la espacialidad. De hecho una de esas premisas es que “la interpretación materialista de la historia y la interpretación materialista de la geografía están inseparablemente entremezcladas y son teóricamente concomitantes, sin ninguna priorización intrínseca de una en relación a la otra”.

Parte de la caracterización que realiza Soja (1993:158, traducción y cursivas nuestras) nos allana el camino para trabajar con específicos *territorios* y buscar su comprensión:

1. La *espacialidad* es un producto social consustanciado y reconocible, parte de una *segunda naturaleza* que incorpora, al socializarlos y transformarlos, los espacios físicos y psicológicos.
2. Como producto social, *la espacialidad es, simultáneamente, un medio y un resultado*, el presupuesto y la encarnación de la acción y de las relaciones sociales.
3. La estructuración espacio-temporal de la vida social define el modo como la acción y la relación social (inclusive las relaciones de clase) son materialmente constituidas, concretizadas.
4. El proceso de constitución/concretización es problemático, *repleto de contradicciones y de luchas* (en medio de muchas cuestiones recurrentes y rutinizadas).

La *espacialidad* vista como producto social, como medio y resultado, repleta de contradicciones y luchas, se repite cuando analizamos el *territorio* y el *desarrollo*. Todas estas cuestiones son un producto social, un medio y un resultado y como tales reflejos de las relaciones de poder.

En definitiva, cuando buscamos explicar las causas que llevan a la producción de diferentes *espacialidades*, entender la *producción social del espacio*, necesitamos investigar las relaciones de poder constituyentes.

Recién cuando el *territorio* aparezca claramente asociado con el ejercicio de *poder* expresará su esencia más sustantiva, porque la ***producción social del espacio no es otra cosa que el resultado del ejercicio de relaciones de poder.***

Para conocer esta realidad, sus manifestaciones específicas y particulares, necesitamos visualizar los aspectos particulares y más concretos de las experiencias de vida y trabajo cotidianas, de los aparatos de saber local, que nos permitan identificar y describir las variadas formaciones y redes, materiales y simbólicas, del territorio y la red de relaciones de poder que las constituyen. Dicho relevamiento empírico para ser comprendido y para dar cuenta del poder necesitará (además de ser sistematizado) articularse con otras expresiones materiales y simbólicas de cada vez mayor nivel de abstracción, de modo de permitir avanzar hacia niveles vinculados con las manifestaciones menos visibles, más *ocultas* de las relaciones de poder que ese territorio particular expresa.

Sack (1986:19, cursiva nuestra) por su parte, utiliza el concepto *territorialidad* definiéndolo “como el intento por parte de un individuo o grupo de afectar, influenciar o controlar personas, fenómenos y relaciones, a través de la delimitación y afirmación del control sobre

un área geográfica. Este área será llamada *territorio*". Este concepto de *territorialidad* nos resulta de interés porque Sack (1986:21-22) propone "tres relaciones interdependientes" que están contenidas en su definición y que descubren distintas formas de expresión de la *territorialidad* y, en definitiva; de ejercicio de poder en el *territorio* (que resultan útiles al momento de realizar investigaciones empíricas sobre esta cuestión). Ellas son:

- la territorialidad debe involucrar una forma de clasificación por área (refiriendo por 'área' al ámbito de pertenencia, que identifica, delimita, lo que es 'propio' de lo que es ajeno).
- la territorialidad debe contener una forma de comunicación (que puede ser un rótulo, un signo tal como se encuentra comúnmente en una frontera, que identifica un límite de posesión y de exclusión).
- cada instancia de territorialidad debe involucrar un modo de implementar el control sobre el acceso al área y a las cosas dentro de ella.

Relevar, en espacios específicos, situaciones como las que aquí se señalan pone en evidencia la relación entre *territorio* y *poder*. Bajo esta indagación, el *territorio* aparecerá claramente como una ***producción social del espacio***, resultante ***del ejercicio de prácticas y relaciones de poder***. Harvey (1998: 250) lo señala del siguiente modo: "las relaciones de poder están siempre implicadas en prácticas espaciales y temporales".

Por su parte, estas relaciones de poder (explícito y/o implícito) son tanto materiales como simbólicas. Porque, el espacio se construye diferencialmente según vivencias, percepciones y concepciones particulares de los individuos y de los grupos y clases sociales que lo conforman.

Haesbaert (2006_93-94) señala esta cuestión del siguiente modo:

El territorio envuelve siempre, al mismo tiempo (...), una dimensión simbólica, cultural, a través de una identidad territorial atribuida por los grupos sociales, como forma de 'control simbólico' sobre el espacio donde viven (siendo también por tanto una forma de apropiación), y una dimensión más concreta de carácter político disciplinar [y político-económico deberíamos agregar]: una apropiación y ordenación del espacio como forma de dominio y disciplinamiento de los individuos.

Sin embargo, las propuestas que vinculan *territorio* y *desarrollo* ignoran, en su mayoría, la existencia de relaciones de poder entre los actores intervinientes, como también la posibilidad de conflicto entre ellos. Por el contrario, se presume que el conflicto no existe o no debería existir, o podrá superarse, o bien se lo oculta por diversos mecanismos. En síntesis, esta concepción significa una importante falencia comprensiva para cualquier proyecto que busque posicionarse como una opción de desarrollo frente a la persistencia de la desigualdad en ámbitos de Latinoamérica. Lo que sucede, en realidad, es que no hay interés por investigar cómo opera el poder en la conformación de los territorios

Es desde *posturas críticas y radicales* (de geógrafos, sociólogos, filósofos, economistas) que *el territorio es reconocido como ámbito de imbricación de múltiples expresiones del poder*. Aunque claramente se trate de relaciones que 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" (Harvey, 1998: 229).

En realidad, ambigüedades, ocultamientos, mistificaciones, aparecen repetidamente en el lenguaje y en el sentido común de saberes, ideas y vocablos. Es función de la investigación social el ‘desenmascaramiento’ conceptual que permite explicar la hegemonía de unos pocos sobre el conjunto social.

La Geografía crítica ha asumido sólo recientemente un papel activo en el estudio del territorio cómo ámbito donde se ejerce el poder y se manifiestan y dirimen conflictos económicos, sociales, políticos y culturales, donde se lucha por defender los respectivos intereses y donde se disputa poder político y económico. Precisamente, Santos (1996: 17) señala que “el papel del espacio en relación a la sociedad ha sido frecuentemente minimizado por la Geografía... se puede decir que la Geografía se interesó más por la forma de las cosas que por su formación”.

También Lopes de Souza cuestiona la histórica y absoluta identificación de “territorio con su sustrato material” cuyo origen proviene de la Geografía Política tradicional (Lopes de Souza, 1995: 84). Para ésta, el territorio es el espacio concreto “que es apropiado, ocupado por un grupo social”. Al punto que esta visión haya “usado muchas veces los términos territorio y espacio indistintamente, oscureciendo el carácter específicamente político del primero”. Según Lopes de Souza no necesariamente tiene que darse una asociación tan estrecha y rígida con el espacio concreto para que existan territorios. De hecho, sostiene Lopes de Souza (1995: 87-88):

Varios tipos de organización espacio-temporal, de redes de relaciones, pueden surgir delante de nuestros ojos, sin que haya una superposición tan absoluta entre el espacio concreto con sus atributos materiales y el territorio en cuanto campo de fuerzas. ... Territorios, que son en el fondo antes relaciones sociales proyectadas en el espacio que espacios concretos (los cuáles son apenas los sustratos materiales de las territorialidades).

El mismo autor agrega que existe un rico arsenal conceptual sobre este tema que, sin embargo, se empobrece con las múltiples apreciaciones que se despliegan sobre el término-concepto territorio (Lopes de Souza, 1995: 97). Como sucede cuando se restringe su interpretación a ‘territorio nacional’ y todo lo que ello evoca: el Estado como gestor por excelencia de grandes espacios, sentimientos patrióticos, gobierno, dominación, etc. (ibid: 81). Por el contrario, territorios existen y son construidos (y reconstruidos) en las más diversas escalas espaciales y temporales. Desde la más estrecha (por ejemplo, una calle) a una de escala internacional (como los territorios de los países miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte -OTAN); y dentro de escalas temporales de siglos, décadas, años, meses o incluso días.

Específicamente, para Lopes de Souza (1995: 78) territorio es “el espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder”. Y precisa que la cuestión primordial no es cuáles son las características geoecológicas y los recursos naturales de determinada área, o qué se produce o quién produce, o cuáles son las relaciones afectivas y de identidad entre un grupo social y su espacio. Lo que importa en el estudio del territorio es “quien domina ó influencia y cómo domina o influencia en ese espacio”, dado que “el territorio es esencialmente un instrumento de ejercicio del poder”. Esto mismo lo expresa señalando que un territorio es un campo de fuerzas, una tela, una red de relaciones sociales, que a la par de su complejidad interna, define al mismo tiempo, un límite, una alteridad: la

diferencia entre “nosotros” (un grupo, los miembros de una comunidad) y los “otros” (Lopes de Souza, 1995: 86).

Y para concluir consideramos importante mostrar algunas de los diferentes modos como se visualiza al territorio (Manzanal, 2007:42):

a) un espacio producido socialmente y que es un resultado de diferentes formas de interpretación conceptual, mapas, figuras (espacio concebido, representado), de variadas percepciones presentes en símbolos, ideas, concepciones ideológicas o políticas (espacio percibido, simbólico), de vivencias y praxis personales de específicos actores y sujetos (espacio vivido):

b) un espacio concreto (zona, área, horizontalidades) y un espacio virtual o abstracto (redes, tramas, verticalidades)

c) un espacio “banal” (Santos, 1996: 24 y ss), el espacio de todos, que conjuga un área o zona definida donde la gente vive y trabaja con un espacio virtual, compuesto por las redes y tramas que operan en el mismo;

c) un espacio delimitado, que tiene un límite y también una alteridad: la diferencia entre ‘nosotros’ y los ‘otros’ (límites que pueden identificarse sea por razones identitarias, administrativas, políticas y/o físico-ambiental).

TERRITORIOS: de la globalización, de la descentralización y de la modernidad¹⁴

Desde la década de 1990, con la profundización del modelo neoliberal y, conjuntamente, de la globalización, ciertos procesos de transformación socioeconómica y política ejercen notoria influencia sobre la producción de los territorios. Nos referimos a la globalización, la descentralización, la modernidad que, generalmente, condicionan simultánea y mancomunadamente, el devenir de los ámbitos espaciales.

Territorios de la globalización

En el presente no es posible pensar lo local y regional fuera de lo global; como tampoco lo global sin su interdependencia con la escala local. La particular interrelación que se opera entre lo global-local ha dado un impulso a la observación y análisis de los ámbitos subnacionales, que diferentes autores subrayan desde distintas perspectivas.

Sassen (2007:12) señala que la globalización plantea una serie de interrogantes para los cuáles comienzan a no resultar útiles los supuestos tradicionales de la sociología basados en el “Estado-Nación como contenedor de los procesos sociales”. Afirma que en el presente buena parte de lo que sucede en los territorios pueden obviar en sus regulaciones y controles al Estado – Nación y resultar directamente en “una localización de lo global” o sino en “una entidad nacional que ha sido desnacionalizada”.

Las referencias, a entidades y regulaciones de lo *global* impregnan profundamente el espesor institucional y social de lo nacional y en particular de los territorios que lo componen. Y de este modo se conforma una dinámica multiescalar (operando a través de todas las escalas -local, nacional, regional, global) producto de los nuevos desarrollos de la comunicación (Sassen, 2007: 29). Pero, esto conduce al debilitamiento de los modelos de

¹⁴ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007).

análisis que hacen foco en la lógica de las relaciones interestatales y en la escala estatal “cuando lo que en realidad se está produciendo es una multiplicación de actores no estatales y de procesos transfronterizos que generan cambios en el alcance, la exclusividad y la competencia de la autoridad estatal sobre el territorio nacional” (Sassen, 2007: 27). De aquí se deduce una tendencia a “fortalecer” la gestión, el accionar de los territorios mientras “disminuye” el rol del Estado-Nación.

Por su parte, Santos asimila los territorios con “actores imaginarios”, pues considera que tienen una potencialidad intrínseca para generar procesos sociales que enfrenten la marginación social resultante de la “globalización perversa” y, refiriéndose a ésta, sostiene:

... la versión política de esta globalización perversa es justamente la democracia de mercado. El neoliberalismo es el otro brazo de esa globalización perversa. Ambos brazos -Democracia de Mercado y neoliberalismo- son necesarios para reducir las posibilidades de afirmación de las formas de vida cuya solidaridad se basa en la contigüidad, en la vecindad solidaria, es decir, en el territorio compartido. (Santos, 1996: 128,)

Frente a estas y otras consideraciones similares, creemos que en el presente los territorios llevan impresas nuevas características que obligan a pensarlos como *territorios de la globalización*. Porque en ellos, sus actores (individuales y colectivos) están signados por sus relaciones e interrelaciones con lo global llegando, en ciertos casos, a una limitada intermediación o regulación de nivel nacional, provincial o estadual.

Este modo de identificarlos contribuye fundamentalmente a la elaboración de un marco conceptual y metodológico más acorde con la realidad del presente.

La dualidad contradictoria entre lo global y lo local se revela en que los actores de estos territorios:

- a) integran redes globales aunque también exhiben la desigualdad en sus múltiples aspectos (Sen, 2004);
- b) conforman mercados únicos de dimensión continental, “no lugares”, todos idénticos e intercambiables (como señala Benko -1994: 247- refiriéndose a las autopistas, los aeropuertos, los shoppings, los supermercados, etc) pero asimismo representan *el lugar* particular de las vivencias sociales, culturales, étnicas de cada uno de sus habitantes y comunidades;
- c) constituyen el ámbito de procesos y de instituciones explícitamente globales (Sassen, 2007: 14) como también son la localización de organizaciones e instituciones definidamente nacionales, regionales y/o locales;
- d) se incorporan a redes, entidades transfronterizas, y son, a su vez, el ámbito de procesos económicos, sociales, culturales, étnicos, específicamente locales, regionales o nacionales;
- e) reflejan problemáticas que se registran en un número cada vez mayor de países o ciudades (como las redes transnacionales de activistas -organizaciones de defensa del medio ambiente o de defensa de los derechos humanos) pero además evidencian problemas propios, de repercusión circunscripta a lo local, regional o nacional.

En definitiva, en los territorios opera la compresión espacio-temporal acelerada por la globalización que, como Harvey (1998: 266/7) sostiene, conduce a “desplazamientos

fundamentales en los sistemas de representación, en las formas culturales y en las concepciones filosóficas”. Precisamente, son estos “desplazamientos” en las prácticas y en las concepciones vinculadas con el espacio y producto de la globalización, los que deben ser considerados en el análisis teórico-metodológico de toda investigación y propuesta asociada con el desarrollo, los territorios y el rol de sus actores.

Territorios de la descentralización

En el mundo occidental en general, y en particular, en América Latina, aparece la descentralización neoliberal a favor de los gobiernos locales, coincidentemente con las nuevas propuestas de desarrollo territorial. Ello implica que la viabilidad de estas propuestas queda subordinada al modo cómo se implemente y ejecute la descentralización (sea administrativa, política y/o fiscal).

Pero la descentralización también está vinculada a la globalización, pues ésta busca promover vínculos directos con los ámbitos locales y, de este modo, superar los controles y regulaciones nacionales.

Específicamente, la descentralización ha sido un tema vinculado a las políticas de reestructuración del Estado, asociadas a las reformas conocidas como de segunda generación (las de primera estaban ligadas con el ajuste económico y las privatizaciones).

En Argentina, fue una imposición exógena, sin participación de las provincias y municipios, impulsada por la necesidad de solucionar los problemas de financiamiento y déficit fiscal de la Nación. Por ello, se trasladaron funciones a las jurisdicciones subnacionales en forma desordenada, sin preparación administrativa y funcional, sin coordinación, con propuestas similares, donde las especificidades provinciales estaban ausentes. Porque, para la Nación, era prioritario transferir determinadas responsabilidades, más allá de la falta de capacitación y adecuación institucional a la nueva situación. De ahí que los aspectos financieros predominaron en las decisiones.

La efectividad de la descentralización, para la sociedad y la política de los ámbitos subnacionales, aún debería demostrarse. En particular, en cuánto a mayores capacidades y posibilidades para: (i) la gestión administrativa (en áreas sociales como salud, educación, habitat), (ii) el aumento de ingresos y la autonomía fiscal y (iii) la representación política (Falleti, 2006: 320-322).

Muchos interrogantes se plantean si se tiene en cuenta que: (i) las áreas de influencia y acción territorial de las diferentes entidades territoriales no se corresponden; (ii) falta coordinación y organización territorial de las funciones y dependencias del Estado; (iii) se trabaja con rigideces institucionales e intereses políticos y burocráticos que impiden acuerdos y consensos. Lo cual se contradice con las propuestas de desarrollo territorial. Porque éstas se asientan en una mayor autonomía de provincias y municipios y en un fortalecimiento de la participación de la sociedad civil a través de acuerdos, acciones comunes, coordinación entre instituciones y agencias gubernamentales.

Las transformaciones operadas en los territorios (con sus efectos sobre la población respectiva) producto de la descentralización constituyen una referencia ineludible, por ello, son también *territorios de la descentralización*. Pero asimismo, porque están sujetos a las nuevas propuestas de desarrollo y no es posible pensar un marco de análisis, tampoco un programa de acción, si no se analiza el devenir de esta historia descentralizadora en cada

ámbito particular, junto con la transformación administrativa y sociopolítica experimentada. Y, por último, porque la producción de estos territorios, en años recientes, ha sido influenciada por transformaciones materiales y simbólicas, resultantes tanto de los procesos de descentralización como de condicionantes previos.

Territorios de la modernidad

Junto con estos procesos de globalización y descentralización (y además por causa de ellos) se multiplican las tensiones sociales, apareciendo movimientos y fuerzas que muestran otras modalidades de expresión, acción, resistencia y lucha. En los mismos territorios hasta aquí identificados, operan actores con intereses y búsquedas que se complementan y se contraponen. Mientras unos manipulan a la sociedad, profundizando diversas formas de la desigualdad, otros enfrentan las regulaciones y normas que restringen su “bien-estar” (Sen, 2004).

Touraine (2006: 99) sostiene que frente a las fuerzas que derivan en la marginación y la descomposición social se generan otras, conducidas por actores y sujetos, que se oponen a lo que amenaza su libertad, su creatividad y su raciocinio.

Estas prácticas y acciones conforman espacios particulares que caracterizamos como *territorios de la modernidad*. Porque son territorios, redes, materiales y virtuales, con actores y sujetos que: (i) tienen capacidad de gestar renovadas y creativas respuestas locales dirigidas a enfrentar a la globalización (que tiende a desnacionalizar y internacionalizar todo lo que encuentra en su trayecto); (ii) buscan construir otra realidad en los lugares donde habitan y trabajan, con sus habitantes, y con renovadas perspectivas; y (iii) sus acciones trascienden la estructura de clases sociales y la dominación de las jerarquías dirigentes.

De modo similar se expresa Santos (1996: 128) cuando señala que en los territorios se dan luchas que abren oportunidades centradas en la búsqueda e implementación de otras regulaciones, otras instituciones propias de cada lugar. Y afirma que el “conflicto” entre las normas hegemónicas y las nuevas normas por las que se lucha “debe ser hoy un dato fundamental del análisis geográfico”.

Touraine ubica al modelo occidental europeo sólo como “un caso” de modernización. Y que, habiendo dominado por más de un siglo, se encuentra en *crisis de representación* para asegurar la integración de la sociedad. Porque en él prima el individualismo tendiendo a desaparecer las formas de representación de los actores sociales a través de las fuerzas políticas. (Touraine, 2006: 72)

Esta *crisis de representación política* se manifiesta en la transformación de las demandas hacia cuestiones de carácter universal, no sectorial, ni grupal, ni individual, como lo expresan los reclamos por derechos humanos, culturales, ambientales, de género, etc. Precisamente, también Sassen refiere a estas demandas, identificándolas como condiciones recurrentes que aparecen en los territorios y que trascienden los tradicionales movimientos sociales. (Sassen, 2007: 29)

Se trata de reclamos, demandas, expresiones, que trascienden a las sociedades particulares, son producto de procesos concomitantes asociados a la globalización, y por ello se repiten y suceden en todos los ámbitos subnacionales, aunque con distinta magnitud, extensión y profundidad.

Por todo lo cual, es importante que el análisis sobre el territorio y el desarrollo enfoque en situaciones donde se estén gestando o desarrollando luchas y resistencias al orden social e institucional constituido y que se manifiestan en un determinado espacio. Porque es en estas expresiones de conflicto, con eje en un determinado lugar, donde se podrá encontrar la clave para comprender y explicar las relaciones de poder que se ejercen desde los territorios, y aprehender de ellas para proyectar el devenir futuro de modelos de mayor equidad y autonomía.

DESARROLLO: desde las prácticas del estado y de la dominación¹⁵

En el nuevo encuadre impuesto por la globalización, se produjo un resurgimiento de las discusiones en torno al *desarrollo*. En parte porque el futuro lleno de posibilidades que preveían las propuestas de *desarrollo* no sólo no se dio, sino que, en general, aumentó el deterioro de las condiciones de vida de la mayoría de la población de AL y en general de los países considerados del Tercer Mundo. Lo cual puso en evidencia que esta cuestión del *desarrollo* resulta ser un discurso del poder, cargado de retórica, confusión y ocultamiento.

Múltiples y diversas reacciones se suceden producto de la pobreza, la marginación y la desocupación, porque estos flagelos continúan, e incluso avanzan, comprometiendo el futuro de las poblaciones mayoritarias de las respectivas sociedades.

Un creciente descontento por la falta de respuestas muestra la notoria contradicción que el *desarrollo* implicaba. Por lo cual el *desarrollo* 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: 17).

Amartya Sen propone otra perspectiva. Sin renegar del capitalismo, postula un desarrollo más *humano*, identificándolo con el “proceso integrado de expansión de las libertades fundamentales relacionadas entre sí” (Sen, 2000: 25).¹⁶ Sin embargo, nos preguntamos: ¿es posible un desarrollo más humano en el marco de la globalización?, ¿con la dominación resultante de las estructuras y relaciones de poder del presente?, ¿con los continuados y acelerados procesos de concentración económica, polarización social y destrucción ambiental?

Precisamente desde una posición opuesta y aplicando una perspectiva histórica, Quijano (2000: 82) y Escobar (2005: 20-21) comienzan reconociendo el rol dominante y euro céntrico que han 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.

¹⁵ Este apartado se sustenta en elaboraciones previas que aparecen en Manzanal (2007 y 2010).

¹⁶ 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, 2000: 57 y ss).

Desde allí, plantean una discusión en torno a la colonialidad del poder como marco explicativo de funcionamiento de la sociedad latinoamericana. Precisamente, vinculándolo con la idea de raza, Quijano (2000: 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, euro céntrico 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: 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, local y territorial, elaboradas a partir de visiones y prácticas de desarrollo endógeno provenientes de los países centrales y promovidos por el financiamiento internacional (asociado con su necesidad de aplicar rentablemente los ingentes fondos disponibles del capital financiero que circula por el mundo buscando opciones de inversión rentable).

Sin embargo, el análisis de la colonialidad del poder exige subrayar, conjuntamente, la cuestión del rol del estado en el sistema capitalista. Investigar la especificidad de la problemática latinoamericana y la debilidad del estado-nación, en estas latitudes, requiere relevar acciones, programas, políticas de los estados-nación que también dan cuenta de su vinculación con el sostenimiento del sistema capitalista en general. Es decir, tanto la colonialidad del poder como el rol que el *estado-nación* cumple en el sistema capitalista son discusiones y enfoques necesarios en el estudio sobre desarrollo, territorio y poder.

Para lo cual consideramos útil comenzar con la definición de estado aportada por O'Donnell (1977:2) y considerado como: “el componente específicamente político de la dominación en una sociedad territorialmente delimitada... lo político como una parte analítica del fenómeno más general de la dominación...”. Y la *dominación* como “la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente contra su resistencia”.¹⁷

¹⁷ 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”

Concepción que se enriquece con los aportes de Harvey (2006:84, cursiva nuestra) sobre el estado. Si bien Harvey parte de Marx y lo caracteriza como estado capitalista, como un *instrumento de dominación de clase* (porque el mismo se organiza para “sustentar la relación básica entre capital y trabajo”) luego señala que esta concepción da cuenta de un estado abstracto, teórico y que resultaría *muy arriesgado proyectar esta concepción a un análisis histórico sin las intermediaciones necesarias*. Todo caso concreto y particular requiere incorporar las complejidades de la vida y sociedad real, de lo contrario se corre el riesgo de elaborar una ficción, una entidad “autónoma y mística” (p. 89). Harvey afirma que: “los mecanismos de dominación de clase del Estado democrático burgués... son difusos y sutiles” (p. 86 –con referencias a Gramsci y Miliband). Y esto es así porque los conflictos de intereses entre las fracciones del capital requieren que sean arbitrados para sostener el sistema en nombre del “bien común”, del mismo modo que el estado debe regular y preservar ciertas funciones mínimas (derechos de propiedad, movilidad, libertad, igualdad -p. 85) para cuidar al funcionamiento del modelo capitalista como un todo.

Por su parte, Foucault (2010:29) afirma que el poder político (está refiriéndose al estado) tiene el rol de reinscribir perpetuamente determinada relación de fuerza: “de inscribirla en las instituciones, en las desigualdades económicas, en el lenguaje, en fin, en los cuerpos de unos y otros”.¹⁸

De ahí que en el análisis del estado, de lo político y de la dominación -donde siempre está implícito el poder- se suceden múltiples contradicciones cuando se observan en un determinado momento y proceso histórico y en relación a una praxis de gestión particular asociada al desarrollo y al territorio. Es en este marco, que las instituciones del estado funcionan como “actores públicos” cumpliendo diferentes, variados y contradictorios roles entre sí, conduciendo a estrategias y alianzas que configuran la acción “estatal”, “pública”, en nombre del interés general, del cual -al menos formalmente- el estado es garante (Thwaites Rey, 2004).

Desde esta perspectiva la *política pública* se constituye, como señalan Oszlak y O'Donnell (1995:112) en: “un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.

Es tarea de la investigación social, precisamente, indagando a partir de estudios de caso, descubrir las articulaciones que ligan estas múltiples acciones contradictorias, revelar el discurso de verdad que las sostiene y, asimismo, ‘desenmascarar’ la red de relaciones de poder que entreteje este entramado de materialidad y simbolismos que configura el territorio.

(Weber: 699). Esta lúcida interpretación, fue enriquecida más recientemente con los aportes de Bourdieu quien considera que en el presente la dominación aparece cada vez de forma más impersonal y mediada por las instituciones. La visión de Bourdieu (2006, p. 51) de “modos de dominación” actualiza y complementa la de Max Weber.

¹⁸ Foucault hace estas afirmaciones en un clase dada el 7 de enero de 1976 y en el marco de un curso centrado en el análisis de la guerra, que entonces era el objeto de estudio de sus investigaciones sobre las relaciones de poder.

DESARROLLO: un eufemismo del poder para investigar...

Abordar el análisis de estas temáticas que refieren al desarrollo y al territorio en el marco de las políticas públicas, el estado, las relaciones de poder y dominación, conlleva a un verdadero desafío de indagación teórico-empírica para cualquier investigación académica en ciencias sociales que, además se esfuerce en subrayar la perspectiva latinoamericana.

En los apartados previos pusimos en discusión que lo que se denomina *desarrollo* (sea desde su acepción asociada a una política o visto como el resultado de una política) es en realidad un diseño, una propuesta o un hecho que no desalienta la polarización y la desigualdad que domina el panorama latinoamericano -aunque así se lo explicité- sino que, por el contrario, contribuye a generarla. Y que esto es posible porque se desenvuelve bajo prácticas veladas que ocultan el accionar del poder mientras se enuncian idealistas propuestas de gestión pública, que se constituyen en el discurso de verdad.

Es importante tener presente, como señala Sachs (1996: 5) que el desarrollo es “una percepción que moldea la realidad, un mito que conforta a las sociedades”. Por ello, constituye una tarea imprescindible desmantelar la estructura mental que gira en torno al desarrollo y que “impregna no sólo las declaraciones oficiales sino hasta el lenguaje de los movimientos de base” Sachs (1996: 5).

Entonces, se trata de introducirse en su esencia y entender que, en realidad “*desarrollo*” es un eufemismo que oculta el poder que lo construye, que lo aplica y que lo difunde. Desarrollo, más allá de su apariencia y de su descripción explícita o no, *expresa el poder* a través de un discurso de verdad que se construye para y por el poder.

Como tal, es un concepto socialmente engañoso, asociado a la confianza, al optimismo, a la ilusión de futuro, pero cuyo trasfondo a veces se suele desconocer, otras se oculta. Y no siempre intencionalmente, porque se trata de una modalidad de funcionamiento *institucionalizada* en la sociedad, en el sistema. En otras palabras, constituye una negación necesaria para alcanzar (a través de su aceptación, difusión y/o aplicación) objetivos, logros, resultados.

Sin duda, una mirada inquisidora y crítica del *desarrollo* pondría al descubierto sus variadas formas de *instituir* y *consolidar* la desigualdad social.¹⁹ Y podría avanzarse más aún si buscamos revelar el *poder* que se mistifica tras toda propuesta de *desarrollo*, porque entonces podríamos comprender acabadamente el discurso de verdad que sustenta al *desarrollo*. Se trata, sin duda, de una tarea sumamente compleja, para la cual deberíamos comenzar por tener presente algunas de las advertencias de método sugeridas por Foucault.

En primer lugar, en cuanto a *cómo* analizar al poder:

... no considerar al poder como un fenómeno de dominación, macizo y homogéneo... debe analizarse como algo que circula, o mejor, como algo que sólo funciona en cadena... nunca está en las manos de algunos, nunca se apropia como una riqueza o un bien. ...*El poder se ejerce en red y, en ella, los individuos no sólo circulan, sino que están siempre en situación de sufrirlo y también de ejercerlo...*

¹⁹ En Manzanal y Ponce (2013) aparecen diferentes trabajos y colaboraciones que se enmarcan en estas búsquedas.

En otras palabras, el poder transita por los individuos, no se aplica a ellos. (Foucault, 2010:38, cursiva nuestra)

En segundo lugar, en relación a *dónde* descubrir el poder:

...no analizar el poder en el plano de la intención o la decisión, no procurar tomarlo por el lado interno, no plantear la cuestión (que yo creo laberíntica y sin salida) que consiste en decir: ¿quién tiene, entonces, el poder?, ¿qué tiene en la cabeza?, ¿qué busca quien tiene el poder?. Habría que estudiar el poder, al contrario, por el lado en que *su intención -si la hay- se invierte por completo dentro de prácticas reales y efectivas: estudiarlo, en cierto modo, por el lado de su cara externa, donde está en relación directa e inmediata con lo que podemos llamar, de manera muy provisoria, su objeto*, su blanco, su campo de aplicación; en otras palabras, donde se implanta y produce sus efectos reales. Por lo tanto, no preguntar: ¿por qué algunos quieren dominar?, ¿qué buscan?, ¿cuál es su estrategia de conjunto? Sino: ¿cómo pasan las cosas en el momento mismo, en el nivel, en el plano del mecanismo de sometimiento o en esos procesos continuos e ininterrumpidos que someten los cuerpos, dirigen los gestos, rigen los comportamientos? En otros términos, en vez de preguntarse cómo aparece el soberano en lo alto, procurar saber cómo se constituyen poco a poco, progresiva, real, materialmente los súbditos...(Foucault, 2010:37, cursiva nuestra).

Precisamente, por ello propone investigaciones particularizadas en los casos, en los territorios, donde el poder se desenvuelve a través de prácticas concretas. Allí el *desarrollo*, por ejemplo, se nos revelará desde su expresión más ligada a “la instancia material del sometimiento”.

En tercer lugar, en relación a *cómo* hacerlo, subrayando que no se trata de una especie de *deducción* del poder que se inicie en la cúspide, en el centro y analice hasta donde continúa hacia abajo, sino que refiere más a un método inductivo, partiendo desde sus expresiones más específicas y particulares. Se trata de:

...un *análisis ascendente del poder*, vale decir, partir de los mecanismos infinitesimales, que tienen su propia historia, su propio trayecto, su propia técnica y táctica, y ver después cómo esos mecanismos de poder, que tienen por lo tanto su solidez y, en cierto modo, su tecnología propia, fueron y son aún investidos, colonizados, utilizados, modificados, transformados, desplazados, extendidos, etcétera, por unos mecanismos cada vez más generales y unas formas de dominación global. No es ésta la que se pluraliza y repercute hasta abajo. *Creo que hay que analizar la manera en que, en los niveles más bajos, actúan los fenómenos, las técnicas, los procedimientos de poder...* (Foucault, 2010:39, cursiva nuestra).

Esta cuestión, difícil y posiblemente contradictoria, entre los relevamientos más concretos y particulares y las interpretaciones más generales, lo advierte aún con mayor especificidad cuando dice:

...bien puede suceder que *las grandes maquinarias del poder estén acompañadas por producciones ideológicas*. Sin duda hubo, por ejemplo, una ideología de la educación, una ideología del poder monárquico, una ideología de la democracia parlamentaria, etcétera. Pero en la base, en el punto de remate de las redes de poder, no creo que lo que se forme sean ideologías. *Es mucho menos y me parece mucho*

más. Son instrumentos efectivos de formación y acumulación del saber, métodos de observación, técnicas de registro, procedimientos de investigación y búsqueda, aparatos de verificación. Es decir que el poder, cuando se ejerce en sus mecanismos finos, no puede hacerlo sin la formación, la organización y la puesta en circulación de un saber o, mejor, de aparatos de saber que no son acompañamientos o edificios ideológicos. Foucault (2010:41, cursiva nuestra)

De este modo, partiendo de la base, de sus múltiples expresiones en ámbitos espaciales seguramente podremos alcanzar explicaciones y generalizaciones que nos expliquen el *desarrollo*, que de otro modo quedarían ocultas o enmascaradas. Precisamente, de eso se trata cuando investigamos estas problemáticas a partir de estudios de caso, que nos revelan los mecanismos infinitesimales que conforman el poder y explican el *desarrollo y la desigualdad que lleva implícita*.

Creemos que en AL la aceptación y permanencia de un modelo de desarrollo que se define como el más desigual del planeta (CEPAL, 2010) está en buena medida ligada a valores subjetivos y simbólicos que transmite el discurso asociado al *desarrollo*: una parte mayoritaria de la sociedad latinoamericana vive esperanzada por un nuevo, carismático y también energizante discurso sobre *desarrollo*, que siempre promete un nuevo modo de enfrentar la desigualdad y vulnerabilidad social. Al respecto nos preguntamos si es que:

¿la cultura se ha estructurado simbióticamente en torno a la creencia acerca de la potencialidad de las políticas de desarrollo para transformar la realidad latinoamericana? De ser así, estamos ante un paradigma que ha permeado e impregnado cual dogma y masivamente la conciencia social. Y ello explica el mantenimiento y la renovación de la confianza y de la esperanza hacia un futuro mejor (siempre alejado, siempre más allá) y con potencialidad para cambiar tantas inequidades. (Manzanal, 2013: 41)

Es por todo lo señalado que creemos que el tan mentado tema del *desarrollo* tiene que ser *destronado*, porque su fuerza de convencimiento se renueva al punto de aceptar la desigualdad que domina el panorama latinoamericano y de este modo *perpetuarla*.

BIBLIOGRAFÍA

- BENKO G. y A. LIPIETZ (1994). *Las regiones que ganan*, Alfons el Magnanim, ISBN84-7822-143-3, Valencia, 400 p.
- BOURDIEU, Pierre ([1999]2006). *Intelectuales, política y poder*, EUDEBA, Buenos Aires, 270p.
- Bourdieu, Pierre (2006), “Los modos de dominación”, en Bourdieu, P. (2006), *Campo del Poder y Reproducción Social*, Ferreyra Editor, Córdoba.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*, ONU.
- ESCOBAR, Arturo. (2005), “El ‘postdesarrollo’ como concepto y práctica social”, en Daniel Mato (Coord.) *Políticas de economía, ambiente y sociedad en tiempos de globalización*, Facultad e Ciencias Económicas y Sociales, Universidad Central de Venezuela, Caracas, p. 17-31.
- ESTEVA, Gustavo (1996) “Desarrollo” en Sachs, W. (edit.) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú.
- FALLETI, T. (2006). “Una teoría secuencial de la descentralización: Argentina y Colombia en perspectiva comparada”, en *Desarrollo Económico Revista de Ciencias Sociales N° 183*: p.317-352.
- FOUCAULT, Michel (2010). *Defender la sociedad*. Fondo de Cultura Económica, 1ª ed 5ª reimp, Buenos Aires, 288p.
- HAESBAERT, R. (2006). *O mito da desterritorialização: do 'fim dos territórios' à multiterritorialidade*. Bertrand, Río de Janeiro, Brasil.
- HARVEY, David (2006). *A Produção capitalista do espaço*, Annablume Editora, São Paulo.
- HARVEY, David (1998), *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- LEFEBVRE, H. (2005). *The production of space*, Blackwel Publishing. Oxford,UK.
- LOPES DE SOUZA, M. (1995), “O território: 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, Mabel (2013). “Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez mas desigual?”, en Manzanal, M y Ponce, M., *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino* CICCUS, Buenos Aires, p. 17-49 (320 p.).
- MANZANAL, Mabel (2010). "Desarrollo, Poder y Dominación. Una reflexión en torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina ", en Manzanal, M. y Villarreal, F. (Org.) *El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino*. Ed. CICCUS, Buenos Aires, p.17-44 (270 p.).

- MANZANAL, Mabel (2007). "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Manzanal M., Arzeno M. y Nussbaumer, B. (Comp.), *Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto*. Edit. CICCUS, Buenos Aires, p.15-50 (284).
- MANZANAL, Mabel y PONCE, Mariana (Org.). *La desigualdad ¿del desarrollo?. Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*, CICCUS, Buenos Aires, 320 p.
- O'DONNELL, Guillermo (1977) "Apuntes para una teoría del Estado". *Documentos CEDES- CLACSO N° 9*, Buenos Aires.
- OSZLAK, Oscar y O' DONNELL, Guillermo (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, Universidad Nacional de Quilmes Argentina. pp. 99-128.
- PORTES, Alejandro (2006). "Institutions and Development: a conceptual reanalysis". *Populations and Development Review* 32 (2), June, p. 233.262.
- QUIJANO, Anibal (2000), "El fantasma del desarrollo en América Latina, en *Revista Venezolana de Economía y Ciencias Sociales*, Vol. 6, N° 2 (mayo-agosto), p. 73-90.
- SACHS, W. (edit.) (1996) *Diccionario del desarrollo. Una guía del conocimiento como poder*, PRATEC, Perú.
- SACK, R. D. (1986) *Human Territoriality: its theory and history*. Cambridge, Cambridge University Press.
- SANTOS, Milton (1996). *De la Totalidad al Lugar*, Oikos-Tau, Barcelona, 167p.
- SASSEN, S. (2007). *Una sociología de la globalización*, Katz Editores, Buenos Aires.
- SCHEJTMAN, A. y BERDEGUÉ J. (2006), "Desarrollo territorial rural", en Bengoa, J. (ed.), *Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina*, RIMISP-Catalonia, Santiago de Chile, p. 45-83.
- SEN, Amartya (2004). *Nuevo examen de la Desigualdad*, Alianza Edit., Madrid.
- SEN, Amartya (2000). *Desarrollo y Libertad*, Planeta, Barcelona.
- SOJA, Edward W. (1993). *Geografías Pós-Modernas. A reafirmação do espaço na teoria social crítica*. Jorge Zahar Editor, Rio de Janeiro.
- THWAITES REY, Mabel (2004) *La autonomía como búsqueda, el Estado como contradicción*, Prometeo Libros, Buenos Aires. 116p.
- TOURAINE, A. (2006). *Un nuevo paradigma. Para comprender el mundo de hoy*. Paidós, Estado y Sociedad 135, Buenos Aires.
- WEBER, Max ([1922]2005), *Economía y Sociedad*. Fondo de Cultura Económica, México.