

**PONENCIA: Comunidad, Universidad y Desarrollo Sustentable:  
saberes, habitus y poder local**

Autores:

Alina Báez, alinabaez@arnet.com.ar

Fernando Jaume, fjaume@invs.unam.edu.ar

Horacio Simes, horasim@hotmail.com

Mesa 1. Ciencia Tecnología y Sociedad.

### **Introducción**

En esta ponencia reflexionamos sobre situaciones y problemáticas que vimos emerger de manera recurrente durante la implementación de propuestas de desarrollo local y proyectos de voluntariado universitario en los que hemos intervenido como parte de un equipo integrado por docentes, investigadores y alumnos de la Universidad Nacional de Misiones.<sup>1</sup>

Con el propósito de contribuir a la construcción de un enfoque CTS, partimos de una perspectiva crítica sobre el “desarrollo” y las políticas resultantes en materia de desarrollo local, endógeno o sustentable, entendiendo que se trata de construcciones sociales históricamente condicionadas y no simplemente del punto de llegada “natural” de la evolución de las sociedades hacia la modernidad.

Sin menoscabar los resultados beneficiosos alcanzados por los diversos conjuntos sociales comprometidos en las experiencias de desarrollo local en las que participamos, en este trabajo nos proponemos problematizar el vínculo universidad - gobiernos locales – comunidad. A partir de los resultados empíricos alcanzados en las mencionadas experiencias, nos detendremos particularmente en el examen de algunas dificultades. Entre ellas, una variedad de formas de resistencia que oponen por ejemplo, los funcionarios políticos y las burocracias locales a todo proceso que ponga en cuestión las tradiciones políticas vigentes y las estructuras de poder local. Tampoco se produjo de forma automática la aceptación de propuestas participativas por parte de las familias beneficiarias de políticas sociales y/o los grupos pauperizados, tradicionalmente socializados en un orden político vertical y paternalista. Finalmente, los mismos académicos y técnicos universitarios nos

---

<sup>1</sup> Nuestro desempeño se enmarca institucionalmente en el Proyecto de investigación básica y aplicada denominado: “Política, Desarrollo y Ciudadanía en la Provincia de Misiones”, (PODECI), Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNaM, que venimos implementando con continuidad en pequeñas localidades del interior provincial desde hace ya casi una década.

enfrentamos las limitaciones propias de nuestra formación disciplinar. Si pretendemos entablar relaciones más horizontales con otros técnicos, funcionarios y particularmente con los miembros de las comunidades debemos poner en cuestión algunos de nuestros *habitus* y revisar críticamente nuestro arraigado posicionamiento desde el saber-poder.

Todas las experiencias que ilustran la problemática que pretendemos discutir corresponden a proyectos de desarrollo local, tanto socio-comunitarios como socio-productivos, implementados en diversos municipios de la Provincia de Misiones (Báez, Jaume y Simes 2011). En todos los casos se respetó estrictamente el encuadre institucional, trabajando en consonancia con los respectivos gobiernos municipales.

Partimos de un modelo interpretativo que concibe los escenarios locales como arenas políticas, donde actores -locales o *outsiders*- diversamente posicionados actúan en función de intereses individuales o grupales; pudiendo tanto oponerse como coincidir entre sí. El campo del desarrollo no es nunca un campo neutro en términos de poder. Por el contrario, en la medida en que se proponga mejorar las condiciones de existencia de sectores sociales sumergidos, seguramente se avanzará sobre intereses existentes -explícitos u ocultos- y emergerán diversas formas de resistencia. Por consiguiente, no se trata únicamente de buena voluntad. El éxito de toda propuesta de desarrollo estará sujeto a una multiplicidad de procesos –conocidos o no- que operan en diversas escalas/dimensiones interconectadas. Dependerá por ejemplo de las macro-políticas decididas lejos de la comunidad, así como de decisiones de nivel micro; deberá atender a las características de la estructura económico-social, a los estilos singulares con que se maneja el poder y se hace política; así como a las tradiciones inveteradas que legitiman intereses sectoriales y los tornan dóxicos.

Por tanto, el resultado del desarrollo no será previsible de antemano. De allí la necesidad de investigar en “tiempo real” los modos cómo se configura, reproduce y transforma la compleja matriz de cada sociedad local; cómo se gestan y mutan las relaciones de poder, cómo se asocian, repelen y enfrentan los actores y conjuntos sociales, favoreciendo u obstaculizando la transformación social. Rist plantea esta cuestión de forma directa: "aquellos con poder no tienen interés en cambios, no importa lo que digan en contrario, y aquellos que quieren cambios no tienen los medios para imponerlos" (citado en Ribeiro 2005: 12).

En términos generales podemos sugerir que la participación a nivel comunitario, reforzará la posibilidad de construir poderes locales más horizontales. Pero, la eficacia de la participación y su real alcance dependerán de la apertura de verdaderos espacios de deliberación, no condicionados de antemano, adecuados para promover aprendizajes colectivos que eventualmente se integrarán a la experiencia social como recursos. Lo público opera necesariamente como ámbito de encuentro y comunicación, de interacción comunicativa, de puesta entre paréntesis de los dogmatismos disciplinares, posibilitando la

construcción de nueva sociabilidad, de nueva institucionalidad. Pero se trata de una condición necesaria pero no suficiente.

En el plano teórico-metodológico fue posible articular los niveles micro y macro, privilegiando la perspectiva del actor, pero no como resultante de su libre albedrío, sino como producto de un proceso singular de socialización; por tanto, ineludiblemente condicionada por los marcos de la organización social.

Metodológicamente se optó por el involucramiento del equipo técnico de la UNaM en todas las etapas, desde la formulación de los proyectos y su implementación, hasta la evaluación de los resultados. Ello implicó una prolongada permanencia en campo, la recopilación de cuantiosa información y la posibilidad de reflexionar en tiempo real sobre los avances/dificultades de estos procesos.

### **Los enfoques del desarrollo y desarrollo local**

La teoría y las prácticas del desarrollo han sido moldeadas por los economistas neoclásicos que asocian desarrollo con modernización, y ésta, con la generalización de la economía de mercado y la revolución tecnológica. Desde esta perspectiva predominan las visiones unilaterales que conciben economía, la sociedad y la política como mundos separados. Consecuentemente el desarrollo es evaluado casi exclusivamente en base a indicadores macroeconómicos, como por ejemplo: el crecimiento del PBI o la monetarización, bancarización y/o apertura de la economía al comercio mundial.

A mediados de los años setenta, después de reconocer que el crecimiento del PBI no iba necesariamente acompañado de mejoras en las condiciones de vida de las poblaciones, tuvo lugar una transformación significativa del concepto y las prácticas del desarrollo, que puso en primer plano la consideración de factores sociales y culturales. Esta sensibilidad hacia las dimensiones no estrictamente económicas del desarrollo cobró fuerza entre los funcionarios y técnicos de los organismos internacionales, luego de comprobar el rotundo fracaso o los insuficientes resultados alcanzados a pesar de masivas inyecciones de capital y de tecnología. El cambio de rumbo se manifestó claramente en el giro del Banco Mundial anunciado en 1973 por su presidente Robert MacNamara, con la adopción de programas 'orientados hacia la pobreza'. También se reflejó en muchos otros ámbitos de las instituciones para el desarrollo, incluyendo la Agencia para el Desarrollo Internacional de Estados Unidos (US. AID), así como en algunas oficinas técnicas de las Naciones Unidas (Escobar, 2002).

Este nuevo énfasis y la preocupación por mejorar los estándares de vida de los sectores más desfavorecidos, incorporó a la agenda del desarrollo una dimensión moral. Se instaló una disyuntiva entre: fortalecer la modernización económica con la certeza de que el crecimiento por si solo produciría el “derrame” de sus beneficios sobre los más pobres o, impulsar decididamente políticas de desarrollo como la principal herramienta de lucha contra la pobreza.

No obstante, autores como James Ferguson insistían ya hace dos décadas que, aun dando por sentada la buena intención de los planificadores e incorporando los aspectos sociales, los programas de desarrollo terminaban en resultados no previstos o en reiterados fracasos (1990). En su minuciosa investigación sobre la infructuosa implementación de los programas aplicados a lo largo de más de una década por el Banco Mundial en Lesotho (Sudáfrica), Ferguson puso claramente de manifiesto que se ha conformado una verdadera “industria del desarrollo” que crea su propio discurso legitimador mediante el que “construye” al país bajo intervención como un particular tipo de objeto de conocimiento, sobre el que se proponen y aplican determinadas políticas.<sup>2</sup> Empero, a pesar de los reiterados fracasos en disminuir la pobreza, se siguen aplicando las mismas políticas con efectos no esperados, entre los que este autor señala el fortalecimiento del poder burocrático de los estados y la despolitización de la realidad (1990: xiv - xv).

En esta misma línea crítica y radical, Arturo Escobar también sostiene que el desarrollo actúa como un dispositivo foucaultiano de disciplinamiento y normatización que resulta difícil de cuestionar, de contradecir o desmontar. A la par de las otras grandes narrativas del modernismo -cristianismo, liberalismo, marxismo- el “desarrollo” funciona como una maquinaria con sus abultados presupuestos, sus agencias, sus expertos, su burocracia, su lógica, su ideología legitimadora, su teleología.<sup>3</sup> Desde esa tribuna se afirma que las sociedades del Tercer Mundo deberán modernizarse hasta alcanzar el punto de llegada del Occidente desarrollado y altamente tecnificado. Ello, dice Escobar implica la negación de las diferencias culturales y las tradiciones nacionales. Para alcanzar el desarrollo los países del Tercer Mundo deberán resignar sus diferencias.

---

<sup>2</sup> “Al igual que ‘civilización’ en el siglo XIX, la categoría ‘desarrollo’ es el nombre no solo de un valor, sino también de una problemática dominante, de una red interpretativa a través de la cual las regiones empobrecidas del mundo son conocidas por nosotros” (Ferguson, 1990: xiii *traducción propia*).

<sup>3</sup> Según afirma Ribeiro (2005: 3) el campo del desarrollo se constituye con multiplicidad de actores que representan a diversos segmentos, tanto de las poblaciones locales (élites y líderes de movimientos sociales, por ejemplo); como empresarios privados, funcionarios y políticos de todos los niveles de gobierno; personal de corporaciones nacionales, internacionales y transnacionales y personal de organizaciones internacionales de desarrollo. Las instituciones son asimismo parte importante de este campo; desde las organizaciones gubernamentales, las ONGs, iglesias, sindicatos, agencias multilaterales, entidades industriales y/o corporaciones financieras.

Terminada la Segunda Guerra Mundial el desarrollo era concebido desde el “Primer Mundo” como un intento por colocar a las sociedades del “Tercer Mundo” en el camino de la modernidad, tal como ésta era vivida por las naciones económicamente más avanzadas, con sus altas tasas de urbanización, sus extendidos sistemas educativos y sanitarios, sus sofisticadas tecnologías y sus valores universalistas: ciudadanía, meritocracia y progreso. Por entonces los expertos de los organismos internacionales comenzaron a desembarcar en el Tercer Mundo para liberarlo de su pobreza y su ignorancia. Esta misión redentora dotó a los organismos y sus técnicos de una legitimidad a toda prueba. Funcionó y todavía lo hace como un mecanismo de saber/poder muy efectivo. Escobar ilustra esta cuestión con el ejemplo del programa de Desarrollo Rural Integrado, un auténtico “dispositivo de producción de realidad”, que vincula el conocimiento experto de los planificadores del desarrollo rural, agrónomos y nutricionistas, con paquetes tecnológicos que incluyen pesticidas, fertilizantes y otros insumos, con inversiones en extensión, electrificación y orientaciones muy específicas para que los campesinos siembren uno u otro rubro. En suma, una dramática propuesta de reconversión que busca cambiar la racionalidad del campesino y sus prácticas inveteradas. Escobar (cf. Viola Recasens, 1999), califica este tipo de intervención como “violencia epistémica” que se ejerce sobre los países del Tercer Mundo, mediante un discurso que oculta sus sesgos culturales presentándose como la solución universal para los males del subdesarrollo.

Es decir que “desarrollo” no es un vocablo neutral e inofensivo, sino parte de un lenguaje que funciona como un verdadero “sistema de creencias” que se presenta como inevitable y universal (Ribeiro 2005). Palabras claves como “asistencia”, “ayuda”, “donadores” o “beneficiarios” ponen de manifiesto desembozadamente el desequilibrio de poder entre dos conjuntos de actores y, convierten a países enteros en objeto/problema pasible de las iniciativas de desarrollo.

Más recientemente, como un intento por revertir los escasos resultados de los programas, se abandonó el clásico abordaje *top-down* que aparecía como demasiado autoritario, no considerando particularidades locales, tomando a las poblaciones beneficiarias como receptores pasivos e incluso, como en el caso de algunas grandes obras hidroeléctricas, no contemplando siquiera medidas compensatorias para las poblaciones impactadas (Ribeiro 2005). Por el contrario, se adoptaron las propuestas desde abajo: como el desarrollo local, endógeno, o sustentable (cf. Vázquez-Barquero y Madoery 2001; Vázquez-Barquero 2000; Burín y Heras 2001), que propician la movilización de las poblaciones locales para la búsqueda de sus propias soluciones, promoviendo el fortalecimiento de la sociedad civil y el logro de una ciudadanía más plena.

No obstante, aun las propuestas participativas no son suficientes para garantizar de manera automática el empoderamiento de las fracciones sociales sumergidas, siempre sujetas a mecanismos de cooptación por parte de las élites dominantes.

Para finalizar este apartado cabe reafirmar que las teorías del desarrollo, sus discursos, sus iniciativas, sus funcionarios y profesionales conforman una verdadera 'comunidad del desarrollo' atravesada por desigualdades de poder. Es más, como bien señala Ribeiro (2005) en general, pero muy en consonancia con nuestra experiencia particular en Misiones, el campo del desarrollo es en sí mismo un "campo de poder".

### **Políticas nacionales y acuerdos interinstitucionales**

En el escenario posterior a la crisis del 2001, las políticas sociales nacionales se orientaron a generar una red de contención para las numerosas familias que quedaron en situación de extrema vulnerabilidad social, planteando como innovación el rol activo de las administraciones municipales así como de las organizaciones sociales locales. Así, en el año 2002 fue implementado el Programa "Jefes y Jefas de Hogares Desocupados", con el objeto de garantizar el "derecho familiar de inclusión social", cuya instrumentación previó que los beneficiarios realizaran determinadas actividades en carácter de contraprestación: limpieza de espacios públicos (plazas, paseos, escuelas, puestos de salud, entre otros), asistencia de cocina en comedores comunitarios, o asistencia general en hogares de ancianos y de mujeres pobres o indigentes. Posteriormente, estas políticas inclusión social se ampliaron durante el período 2003-2007, de modo que al programa anterior se sumaron el Plan Nacional de Emergencia Alimentaria: "El Hambre más Urgente", el Programa Familias para la Inclusión Social, el Plan de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la Obra", el Plan de Acción por los Derechos de niños, niñas y adolescentes y las Pensiones para Grupos Vulnerables.<sup>4</sup>

En su conjunto estos programas canalizaron recursos y abrieron oportunidades para que los intendentes pudieran combinar diferentes propuestas, implementar proyectos socio-productivos, y paralelamente, como parte de sus requerimientos, llevar adelante programas de capacitación. No obstante, a pesar del esfuerzo por impulsar programas sociales que apuntaban a una verdadera promoción ciudadana, se mantuvieron vigentes las tradicionales

---

<sup>4</sup> A partir del año 2009 se incorporó al régimen de asignaciones familiares el subsistema de Asignación Universal por Hijo para la Protección Social (AUH), con alcance nacional e instrumentado a través de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Correlativamente, los planes constitutivos de la política anterior se transformaron en líneas de acción de los nuevos ejes: Argentina Trabaja y Familia Argentina.

líneas asistencialistas.<sup>5</sup> Este doble estándar generó tensiones a nivel local. Como veremos a partir de los casos analizados a continuación, los funcionarios municipales se vieron enfrentados a la necesidad de implementar, para una misma población destinataria, programas participativos de promoción social o socio-productiva y a la vez mantener las redes de asistencia.

Previendo que el escenario social y político de los municipios de Misiones sería complejo y contradictorio, el equipo de extensionistas de la UnaM privilegió la construcción de vínculos interinstitucionales con los diversos gobiernos locales, proponiendo acompañar la formulación de iniciativas de desarrollo orientadas a fortalecer la participación ciudadana y la democratización de las instituciones.<sup>6</sup>

A partir del año 2003, nos fuimos involucrando -con diferente grado de intervención- en un conjunto de iniciativas de desarrollo, particularmente en pequeñas localidades de Misiones,<sup>7</sup> que surgieron o bien por impulso de los propios gobiernos locales, o bien para adecuarse a los requerimientos de las propuestas provenientes de los organismos nacionales e internacionales. En menor medida, intervinimos en propuestas que fueron motorizadas por los mismos sectores de la producción que buscaron agruparse a fin de introducir mejoras en sus competencias.

Como equipo de extensionistas universitarios, el desafío implicó interrogarnos sobre cómo articular las propuestas políticas orientadas a transformar las relaciones entre el estado y la sociedad, basadas en decisiones y acciones de ejecución y control cogestionadas, con las condiciones locales caracterizadas por la existencia de poblaciones beneficiarias/destinatarias en condiciones de extrema privación.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> Entre todas estas líneas de acción, el Plan "Manos a la Obra" fue el que más abrió el espacio de interacción con los gobiernos locales incluyendo en sus objetivos el impulso de políticas de promoción superadoras del tradicional asistencialismo.

<sup>6</sup> La incorporación y el fortalecimiento de los equipos técnicos de la Universidad se sostuvo mediante diversos programas de promoción de las actividades de extensión, tales como: Programa de Promoción de la Universidad Argentina y Programa de Voluntariado Nacional Universitaria de la Secretaría de Políticas Universitarias del Ministerio de Educación; y el Programa de Fortalecimiento de las actividades de extensión (PROFAE) de la Universidad Nacional de Misiones.

<sup>7</sup> Los casos varían entre localidades rurales con una población de apenas quinientos habitantes, hasta municipios próximos a la capital provincial con alrededor de 30.000 habitantes. Entre ellos pueden mencionarse: a) cultivo sustentable de hierbas aromáticas y medicinales (Proyecto Hierbas), comprendió a los municipios de Santa Ana, Gobernador López, Colonia Polana, Cerro Corá, Florentino Ameghino, Santa María, Corpus y Dos de Mayo; b) Promoción de la salud: acompañamiento municipal y escolar en los municipios de Colonia Caraguatay y Santa Ana; c) Constitución y fortalecimiento de asociaciones y cooperativas de construcción de viviendas (Santa Ana) y de productores frutihortícolas y de artesanos de los municipios de Garupá, Candelaria, Fachinal, Profundidad, Cerro Corá y Bellavista (Proyecto Micro Región Paraná Sur), d) proyecto de reconversión laboral en un grupo de productores artesanales de ladrillos (Loreto), e) fortalecimiento de la Red de Pequeños Emprendedores de la Provincia de Misiones

<sup>8</sup> La Provincia de Misiones se ubica en el extremo nordeste del país, en un área de frontera entre Brasil y Paraguay. Su situación geopolítica ha condicionado históricamente sus tradiciones, su cultura, su economía y su dinámica poblacional. La Provincia cuenta con una población superior al millón de habitantes que se distribuye muy desigualmente en 75 municipios, con densidades poblacionales muy desparejas y una polarización entre zonas eminentemente rurales y zonas exclusivamente urbanas. Algunos municipios incluyen enormes latifundios despoblados, en otros predominan las pequeñas explotaciones agrícolas familiares y el Departamento Capital es predominantemente urbano. Misiones, junto con las demás provincias del NEA sobresale por sus altos niveles de vulnerabilidad social: más del 55% de su población vive en condiciones severas de privación de recursos patrimoniales y corrientes (cf. INDEC 2001, [pág web](#))

## **Algunas experiencias de intervención en Misiones**

En base a las situaciones problemáticas que vimos emerger de manera recurrente durante la implementación de los proyectos, en las páginas que siguen examinaremos algunos conflictos puntuales relacionados con el funcionamiento burocrático, las condiciones socioculturales de las poblaciones beneficiarias y la constitución de los equipos técnico-profesionales. En primer lugar reseñamos 3 ejemplos en los que se activaron mecanismos de resistencia u oposición por parte de funcionarios, políticos o burocracias locales a programas de promoción que veían como amenazas a sus posiciones de poder.

Más allá de la administración de los programas asistenciales nacionales “enlatados”, que establecen directrices comunes para todo el país y que no dejan a las autoridades locales prácticamente ninguna posibilidad de adecuación a sus realidades particulares, algunos intendentes gestionaron con éxito recursos provenientes de fuentes provinciales y/o nacionales, que les permitieron implementar programas socio-productivos propios. Entre estos casos podemos mencionar un proyecto hortícola (Municipio de Santa Ana) de reconversión socio-productiva articulado con la fabricación de dulces y encurtidos destinados al mercado local. Para implementar esta iniciativa confluyeron fondos y recursos técnicos provenientes del Programa Plan Manos a la Obra (Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), del Programa Pro-huerta (INTA), de los ministerios provinciales del Agro y la Producción y de Desarrollo Social y el apoyo de los extensionistas de la UnaM en la organización de los beneficiarios, los aspectos sociales y la capacitación. No obstante y a pesar de que los funcionarios municipales eran los primeros interesados en alcanzar resultados tangibles, entre otras razones porque el éxito demostraría su capacidad de gestión de proyectos de promoción ambiciosos, aparecieron resistencias de todo tipo. Los profesionales responsables de la administración contable local no estaban entusiasmados con agregar a sus obligaciones nuevos contratos, compras, controles y rendiciones de cuentas que debían ajustarse a los parámetros fijados por los programas financiados desde nación. Los jóvenes auxiliares técnicos locales, incorporados mediante contratados precarios para acompañar a los beneficiarios identificaban a los extensionistas de la Universidad como una competencia más calificada, que eventualmente podría amenazar su continuidad laboral, en una localidad como Santa Ana donde la desocupación es endémica. De igual modo, los empleados municipales de planta, tampoco estuvieron dispuestos a resolver los pedidos de ayuda provenientes, ya sea de jóvenes contratados, o de universitarios provenientes de la Capital provincial; de modo que intencionalmente o por negligencia obstaculizaron la marcha del Programa. Si bien se llevaron a cabo reuniones



participativas con distintos estamentos municipales no se logró que valoraran positivamente el compromiso de los extensionistas de la Universidad con esa población beneficiaria, a la que ellos conocían desde siempre y a la que descalificaban como los permanentes demandantes de ayuda social, incapaces de convertirse en emprendedores independientes.

Otro ejemplo que puede mencionarse es el intento por parte de un grupo de “oleros” (productores artesanales de ladrillos) que, ante la inminencia de la elevación del nivel de las aguas del río Paraná como resultado de la finalización de las obras complementarias de la Represa Binacional Yacyretá y la consiguiente pérdida de su fuente laboral, decidieron conformar una asociación civil. A pesar de su falta de experiencia en trabajo colectivo y aun siendo muchos de ellos prácticamente analfabetos, diseñaron proyectos productivos e independientemente de todo tutelaje político, gestionaron ante diversos organismos de gobierno la financiación del proceso de reconversión laboral. Presentaron sus proyectos a nivel local<sup>9</sup> (Concejo Deliberante y ejecutivo municipal); ante organismos provinciales y la propia Entidad Binacional Yacyretá (EBY) solicitando tierras fiscales para impulsar la explotación conjunta de una granja, con piletones para el engorde de peces, instalaciones para la cría de animales de corral y una huerta para el cultivo de verduras y hortalizas.

Los resultados fueron infructuosos, ninguna de las instancias de gobierno pudo articular las propuestas de los oleros con alguna de sus líneas de promoción del desarrollo a fin de incorporar al grupo. Finalmente, con la suba de las aguas el 15 de febrero del presente año, los productores debieron abandonar apresuradamente la zona ribereña y buscar individualmente alternativas laborales informales: changas, raleo de pinos, albañilería. En un intento por reflexionar sobre los dramáticos sucesos señalamos cómo, la búsqueda de alternativas laborales por la vía de organizarse y demandar colectivamente provocó todo tipo de resistencias por parte de las instituciones del estado (Jaume, 2011). El municipio no se esforzó por reconocer a la nueva asociación de oleros. Por el contrario, ante algunas demandas hechas públicas a través de los medios de comunicación donde se criticaba la falta de apoyo municipal, las autoridades locales comenzaron a desalentar el accionar de la asociación, cooptando a algunos de sus integrantes y proponiéndoles ayudas a título individual y a condición de que renunciaran a la asociación. Por su parte los funcionarios del área social de la EBY, si bien concedieron dos entrevistas a los integrantes de la comisión directiva de la asociación, les hicieron saber que la Entidad no “negociaba” con organizaciones y que solo podían eventualmente otorgar algún resarcimiento monetario individual por la pérdida de la fuente laboral, pero solo a aquellos productores que hubieran sido registrados en su censo que la propia Entidad Yacyretá había levantado años atrás. La política de la EBY, urgida por elevar el nivel de las aguas, apuntaba a “liberar” de ocupantes

---

<sup>9</sup> Las “olerías de donde extraen la arcilla que emplean en la fabricación de los ladrillos están instaladas sobre la costa del río Paraná, en la localidad de Loreto a unos 45 kms al norte de la capital de Misiones.

la zona costera, prometiendo indemnizaciones, pero sin propuesta alguna de reconversión laboral.

El que sigue es un ejemplo extraído de una experiencia en el ámbito de la salud pública. En el año 2003, el gobierno nacional reimpulsó la estrategia de municipios saludables promoviendo la acción proactiva de los gobiernos locales con la participación de las comunidades. Ello implicó la revalorización de las competencias de los gobiernos locales como verdaderos planificadores del desarrollo y la búsqueda de vías de solución. Este pretendido cambio de roles y funciones implicó pensar el “desarrollo desde abajo”, habilitar espacios de gestión asociada y, consecuentemente, como forma más efectiva de responder a las demandas: involucrar a las comunidades en la toma de decisiones relativas a su calidad de vida y bienestar colectivo.

La implementación de esta estrategia favoreció la relación nación-municipio, estimulando los vínculos directos con las autoridades nacionales y los técnicos de la OMS/OPS. Esto permitió a los intendentes trascender las fronteras provinciales instalándolos como jefes de gobierno capaces de gestionar los asuntos de la salud local prescindiendo hasta cierto punto del tutelaje de las autoridades provinciales.

Inicialmente, la estrategia fue bien recibida e incluso contó con el apoyo explícito del ministerio de Salud de la Provincia que hizo públicas las bondades del programa a través de su retórica oficial. Sin embargo, a medida que algunas acciones se consolidaban empoderando a los jefes municipales, las autoridades ministeriales, sintiéndose “puenteadas”, comenzaron a mostrarse reticentes. Los impedimentos se manifestaron, por ejemplo cuando algunos municipios intentaron agruparse, incluyendo a sus pares del lado paraguayo, a fin de consensuar una agenda conjunta sobre la problemática de la salud en el área de frontera (Proyecto Fronteras Saludables). Como respuesta de iniciativas de este orden, el ministerio provincial decidió centralizar en adelante toda vinculación con los organismos nacionales y/o agencias internacionales, asignando un funcionario para esa tarea específica y “prohibiendo” de hecho toda articulación directa de los municipios.

Los ejemplos describen situaciones disímiles; en el primer caso los cuadros técnicos y medios de la administración municipal oponen resistencia a uno de los pocos programas impulsados por la propia municipalidad con recursos nacionales; en el segundo ejemplo son las propias autoridades municipales las que boicotean un emprendimiento asociativo que no controlan directamente. Finalmente los conflictos en el área de salud ponen de manifiesto la tendencia dentro de las burocracias centrales a consolidar cotos cerrados de poder, que impiden toda colaboración entre estamentos de diferentes niveles.

Los casos reseñados a continuación refieren a obstáculos que emergen durante la implementación de propuestas de desarrollo entre los individuos y las familias beneficiarias. Los ejemplos muestran que, como es obvio esperar la población seleccionada como beneficiaria de los proyectos de desarrollo no es nunca receptora pasiva de las propuestas ofertadas por un equipo de profesionales o políticos. Los potenciales beneficiarios pueden sentirse convocados por su compromiso con la autoridad política local, o por el interés de recibir alimentos, dinero, materiales de construcción o elementos de trabajo para luego continuar con sus actividades tradicionales, realizadas del modo habitual y sin compromiso alguno con un proyecto colectivo. Puede que incluso comiencen participando, pero o bien, no entiendan las propuestas, o no confíen en que los resultados prometidos por los técnicos puedan alcanzarse. También puede darse el caso que no estén dispuestos a modificar sus hábitos tradicionales de producción o, simplemente que no se avengan a trabajar conjuntamente con vecinos o pares con los que no tiene ninguna relación.

El denominado “Proyecto Microrregión Paraná Sur”, dirigido a conformar una federación de cooperativas de pequeños productores hortícolas ilustra alguna de estas situaciones. Con base en un conjunto de cooperativas preexistentes y de productores asociados de los municipios de Cerro Corá, Candelaria, Fachinal, Profundidad y Garupá se buscó la financiación del Plan Manos a la Obra, para encarar la construcción de la infraestructura necesaria para instalar la “Feria de las Américas”, en la ciudad de Garupá, que funcionaría bajo los principios solidarios y la venta colectiva. Mientras durarán las tareas de edificación se desarrollarían las actividades de fortalecimiento de la producción, capacitación en cuestiones socio-productiva y organizativas con el propósito de generar o fortalecer las habilidades de los beneficiarios y de los directivos de las cooperativas. Se trataba entonces de una propuesta ambiciosa que implicaba cambios sustantivos en los modos de concebir el trabajo asociado, desde la producción primaria hasta la comercialización, en el marco de una organización cooperativa de segundo grado. El Proyecto preveía alcanzar en no más de dos años cambios estructurales y la incorporación de una nueva habitualidad, en este colectivo social con bajo o nulo potencial de capitalización y escaso capital simbólico. En el caso de los agricultores, aquellos que ya estaban iniciados en la actividad no solo deberían re-aprender técnicas de cultivo y manejo hortícola sino también modificar sus hábitos de venta, muchas veces limitada a los vecinos o al intermediario o “cambalachero”. Pero además tendrían que asegurar una producción estandarizada en términos de calidad, cantidad y continuidad. Todos estos aspectos incidían directamente en la planificación de la venta colectiva y en el establecimiento de las reglamentaciones de control y distribución de ganancias y aceptación proporcional de las pérdidas por los productos no comercializados en la feria. En suma, una propuesta que lucía coherente y ordenada en el sentido de los

presupuestos y requisitos del plan nacional de economía social y desarrollo local, pero que en la práctica no resultó ni clara, ni sencilla para los productores beneficiarios, ni para los dirigentes de las cooperativas.

Habitualmente se da por sentado que los objetivos de las propuestas, racionalmente establecidos por los planificadores son lo suficientemente claros como para que, una vez enunciados a los beneficiarios, baste para que la población perciba sus ventajas y adopte las nuevas propuestas sin cuestionamiento. Sin embargo, entre las dificultades observadas aparecieron discrepancias entre los agricultores y los técnicos sobre cuestiones tan elementales como la adopción del horario conveniente para el riego de los cultivos: mientras que la técnica dicta que el riego debe realizarse en horas del mediodía, la gran mayoría de los productores, de acuerdo con sus saberes tradicionales, se inclinaba por regar al caer el sol. No obstante la implementación del Proyecto enfrentó obstáculos más serios que este. Por ejemplo, los objetivos del trabajo mancomunado y solidario encontraron resistencias marcadas en cuestiones tales como el reparto de las ganancias o el destino de los excedentes no vendidos. En estos casos, en reiteradas ocasiones la solución más equitativa: distribuir los costos en proporción a los ingresos obtenidos; no era fácilmente aceptada por los productores que proponían una compensación por bulto transportado o por productor participante (Simes, 2011).

En otras situaciones, como fue el caso de las cooperativas de desocupados para construir viviendas, los beneficiarios enfrentaron un programa de promoción que los organizaba en cooperativas integradas por 16 personas c/u, hombres y mujeres, con o sin experiencia en trabajos de albañilería, con la responsabilidad de ejecutar las obras, bajo la supervisión de técnicos municipales y con el aporte de materiales y herramientas entregados por la propia municipalidad local. Los conflictos surgieron inmediatamente cuando los noveles albañiles intentaron cobrar por su trabajo. Si bien se los había instruido en que ahora eran integrantes (socios) de una cooperativa que recibirían un pago acorde con el avance de las obras que debían certificar los profesionales del Instituto de Desarrollo Habitacional de la Provincia, ellos se autodefinían como “empleados” de la municipalidad a cuyos funcionarios reclamaban por sus “salarios”. Es decir, conformar una cooperativa de trabajo a partir de la iniciativa del municipio, que selecciona un número de beneficiarios, los reúne y les “ayuda” a elegir un presidente, no significa que actores sociales que reconocen una trayectoria como trabajadores informales o empleadas domésticas, puedan casi inmediatamente, modificar sus *habitus* de clase, autoidentificarse como verdaderos cooperativistas y actuar como tales.

El tercer tipo de casos refiere a dificultades que se pusieron en evidencia dentro de los propios equipos técnicos, particularmente en los casos de composición pluridisciplinar, o entre estos y los pobladores locales cuando las propuestas de desarrollo fueron transferidas

a la población, o bien desde una perspectiva muy autoritaria, o bien con un lenguaje técnico excesivamente complejo.

En el caso de la instrumentación de la estrategia de “Municipios y comunidades saludables” en la localidad de Santa Ana, el equipo extensionista se vio involucrado en problemáticas tales como trabajo infantil, informalidad y desocupación, alcoholismo/ drogadicción, y condiciones de pobreza extrema, etc., que en la práctica el “sector público de salud” no visualiza como de su competencia. Por el contrario lo que emerge como problemática de la salud resulta definido únicamente desde la biomedicina. Por ejemplo: en la consulta pediátrica, lesiones o hematomas en la piel, fracturas o traumatismos, escabiosis o pediculosis, se diagnostican y se tratan sin considerar la responsabilidad de los adultos a cargo, las condiciones de vida de las familias de procedencia, o su falta de acceso a los servicios públicos básicos.

Los esfuerzos por articular las acciones entre los agentes de salud, principalmente médicos y los miembros del equipo, provenientes en su totalidad de las ciencias sociales (antropología, trabajo social, demografía), no solo fueron arduos sino que, en la mayoría los casos, cayeron en saco roto. La mayor dificultad radicó en la falta de entendimiento al momento de construir conjuntamente el objeto de la intervención, decidir las acciones preventivas y acordar las pautas de notificación y seguimiento de los casos a nivel político, municipal o provincial. Allí es donde se impuso la hegemonía disciplinar socialmente legitimada –el modelo médico hegemónico (Menéndez 1990)-, como una “construcción autocentrada” que interrumpe ineludiblemente el carácter colectivo del dialogo (Certeau 2003) e impide la concertación entre disciplinas en el marco de una perspectiva integrada mejor posicionada para encontrar soluciones y compartir recursos en beneficio de la población y de los grupos vulnerables.

Conflictos de la misma índole se observaron en un proyecto productivo que requirió la conformación de un Consejo Consultivo Interinstitucional como parte de los requisitos establecidos por la fuente de financiación (Ministerio de Desarrollo social de la Nación). La participación de los técnicos, beneficiarios y otros actores sociales invitados (por ejemplo, el director de la escuela agro-técnica de la localidad) en estos espacios de decisión estratégica generó tensiones al momento de decidir líneas de acción estratégica. Por ejemplo derivó en fuertes discusiones la demanda de un profesional de una institución técnica (INTA) que invocó autoridad como ingeniero agrónomo para solicitar rendiciones de cuenta y manejo presupuestario, cuestiones que escapaban a su competencia, en la medida en que la responsabilidad de la administración de los recursos había recaído en la Municipalidad. Esta solicitud debió enfrentarse a puntos de vista diferentes al interior del mencionado Consejo.

Discrepancias como la mencionada, demoraron recurrentemente la toma de decisiones y el avance del proyecto.

En realidad, estas discusiones apenas ocultaban una lucha disciplinar por el liderazgo del Proyecto. Los ingenieros agrónomos entendían que era “natural” que ellos asumieran la jefatura. Por su parte, los investigadores sociales o el economista especializado en economía social, que finalmente asumió el rol de gerente, entendían que era a ellos a quienes correspondía el mando. Esta confrontación estaba a su vez vinculada con las perspectivas con que se miraba la propuesta. Desde la ingeniería se priorizaban los objetivos técnicos (maximizar la cantidad de metros cuadrados implantados y las cosechas a obtener), desde el campo social el objetivo era mejorar las capacidades técnicas, organizativas y la armonización del grupo.

## **Conclusiones**

Algunos de los programas de desarrollo local impulsados por el gobierno nacional, fundamentalmente a partir del año 2003, intentaron trascender el simple asistencialismo, financiando propuestas participativas que propiciaban la conformación de colectivos sociales capaces de organizarse, discutir grupal y democráticamente sus problemas y proponer sus propias soluciones. Simultáneamente, entendiendo que las necesidades inmediatas (alimento, salud) de buena parte de las fracciones sociales excluidas por las políticas liberales de la década anterior no estaban garantizadas, el estado mantuvo las tradicionales políticas asistenciales.

En el plano político local este doble estándar generó no pocas dificultades. Los gobiernos locales están mejor preparados para lidiar con los sectores excluidos en términos asistenciales: los tradicionales comedores comunitarios, el reparto de bolsones de alimentos o la distribución de planes sociales. Por el contrario, diversas razones los hacen desconfiar de las propuestas destinadas a mejorar la inserción social de los pobres por la vía del empoderamiento, la organización sin tutelajes, la ciudadanización o el ejercicio efectivo de sus derechos. En primer lugar, los funcionarios tienden a “naturalizan” la situación de pobreza, al punto de considerarla irreversible. Tampoco cuentan, esto es más evidente en los municipios más pequeños, con personal técnico especializado para instalar escenarios de participación y afrontar todas las dificultades que conllevan los procesos de organización y transformación de la población, con la modificación de *habitus*, comportamientos tradicionales y rutinas cristalizadas.

Las propuestas transformadoras de la sociedad nunca son neutrales, sino que involucran una drástica alteración de las relaciones de poder, por lo que las autoridades locales habitualmente se refugian en las formas tradicionales del manejo político, que son las que conocen y usufructúan. En las condiciones locales en que nos hemos visto involucrados como promotores de programas de extensión, el poder y la participación no se otorgaron voluntariamente, más bien resultaron de presiones y lucha.

Por consiguiente, la instrumentación de políticas sociales con modalidades co-gestivas, particularmente en poblaciones pequeñas y con altos índices de vulnerabilidad, se convierte en un verdadero desafío, tanto para las administraciones municipales como para los beneficiarios, que se ven enfrentados a la obligación de efectuar un dramático cambio de comportamiento: deben asociarse para la producción, la manufactura y la comercialización y, deben asimismo, poner en cuestión sus tradicionales vínculos clientelares con el poder municipal y asumirse como “emprendedores” de una “economía social” cuya índole no comprenden cabalmente.

Así por ejemplo, lograr la conformación de las mesas multisectoriales para articular los aportes de las diferentes áreas institucionales con una participación activa de los grupos vecinales constituyó un fuerte desafío para las gestiones municipales. Los canales para acceder a los recursos provinciales y nacionales no son conocidos por todos, las contiendas locales a veces son difíciles de zanjar y las capacidades técnicas necesarias no siempre están disponibles para colocar en el escenario proyectos viables y verdaderamente transformadores,

El contacto directo con una realidad compleja, que en muchas ocasiones demanda respuestas inmediatas, enfrenta al extensionista a la necesidad de re-discutir sus propias tradiciones disciplinares, a saber: técnicas definidas para casos generales, habitualmente dirigidas a realidades diferentes (por ejemplo: el análisis de costos o la administración de papeles diseñado para empresas privadas y/o organizaciones formalizadas).

Las urgencias de los pobladores en condiciones de extrema vulnerabilidad no dejan margen para la transición entre una política asistencialista y las nuevas propuestas transformadoras basadas en la participación social y la co-gestión. No existe articulación alguna entre los tradicionales programas asistenciales focalizados y las nuevas propuestas de promoción social. Es más, en ocasiones para incorporarse como beneficiarios a programas participativos los pobladores deben resignar otros beneficios sociales. Tampoco hay cobertura alguna para financiar el costo de oportunidad involucrado en toda transformación. Se minimizan o ni siquiera se contemplan las dificultades de la transición.

Muchos de los dispositivos institucionales o dinámicas de trabajo incorporadas por los proyectos de desarrollo local no satisfacen los objetivos esperados. Así, en los casos de las mesas o consejos de gestión asociada se introducen tensiones entre los diferentes actores intervinientes. Por un lado, los representantes políticos se sienten interpelados por actores que, según los usos tradicionales, no tendrían legitimidad para hacerlo. En otros casos, los propios actores no políticos no llegan fácilmente a acuerdos debido a la tendencia a privilegiar los intereses del sector que representan. En muchos casos, como se observó, los dispositivos institucionales introducidos o bien, fueron desactivados por las autoridades políticas, o bien perdieron la operatividad que en los papeles se le había asignado.

### Referencias Bibliográficas

Báez, Alina, Jaume Fernando y Simes Horacio 2011 La Extensión Universitaria y la problemática del Desarrollo Local en la Provincia de Misiones (Argentina). En *Revista e+e Estudios de Extensión en Humanidades*. Universidad Nac. de Córdoba, N° 3 (en prensa).

Burín, David y Heras, Ana Inés 2001 *Desarrollo local. Una respuesta a escala humana a la globalización*. Buenos Aires: Edic Ciccus-La Crujía.

Certeau, Michel de 2003 *A invenção do cotidiano: 1. artes de fazer*. Petrópolis: Vozes.

Escobar, Arturo 2002. *“La invención del Tercer Mundo. Construcción y reconstrucción del desarrollo”*. Colombia: Grupo editorial Norma.

Ferguson, James 1990 *The anti-politics machine “development,” despoliticization, and bureaucratic power in Lesotho*. Cambridge: Cambridge University Press.

Jaume, Fernando 2011 La Represa, el municipio y los oleros. Crónica de un desalojo compulsivo. En: Alina Báez y Fernando Jaume (Comp.) *Desarrollo y ciudadanía en Misiones, Argentina: escenarios locales, procesos y política*. Posadas: ANPCYT-UNaM. Pp. 319-355.

Meneñdez Eduardo 1990 *Morir de alcohol saber y hegemonía médica* 1. ed. México, D.F: Alianza Editorial Mexicana, Consejo Nacional para la Cultura y las Artes.

Simes Horacio 2011 Economía y Solidaridad. La Economía Social como sistema auto-sustentado. Reflexiones y propuestas sobre la base de experiencias en la Provincia de Misiones, Argentina. En: Alina Báez y Fernando Jaume (Comp.) *Desarrollo y ciudadanía en Misiones, Argentina: escenarios locales, procesos y política*. Posadas: ANPCYT-UNaM. Cap 11.

Ribeiro, Gustavo Lins 2005 *Poder, Redes e Ideología en el Campo del Desarrollo*. Universidad de Brasilia, Departamento de Antropología. Serie Antropológica N° 383.

Vazquez-Barquero, Antonio 2000 *Desarrollo endógeno y globalización*. Santiago de Chile: EURE, Dic/00, vol. 26, N° 79, p.47-65.

Vazquez-Barquero, Antonio y Madoery Oscar (comp.) 2001 *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local*. Rosario: Homo Sapiens.

Viola Recasens, Andreu 1999 *Antropología, desarrollo y postestructuralismo*. (Entrevista a Arturo Escobar). [www.raco.cat/index.php/Quaderns.ICA/article](http://www.raco.cat/index.php/Quaderns.ICA/article).



