

---

## **Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial<sup>1</sup>**

---

Mabel Manzanal<sup>2</sup>

.....

### **Resumen**

En este trabajo se discute la inclusión de la problemática regional y territorial en las políticas públicas (PP) de desarrollo desde la década de 1950 (segunda postguerra) al presente. El documento comienza con una presentación de los respectivos antecedentes históricos y de las diferentes teorías interpretativas sobre la problemática del desarrollo latinoamericano. El objetivo que se persigue es visibilizar

- 
- 1 Este trabajo es producto de investigaciones realizadas bajo la dirección de la autora y con el apoyo financiero de: UBACyT 2016 (010031); PIP Conicet 2012 (0273). PICT FONCyT-Agencia 2015 (0653).
  - 2 CONICET, Universidad de Buenos Aires, Instituto de Geografía “Dr. Romualdo Ardissonne”, Buenos Aires, Argentina. Mabel Manzanal es investigadora principal del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Tecnológicas -CONICET-. Profesora titular consulta de la UBA. Directora del PERT (Programa de Estudios Regionales y Territoriales, Instituto de Geografía, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires -UBA).

las causas (en su mayoría de carácter estructural) que conducen a la persistencia y aún agravamiento de la desigualdad social en Argentina y América Latina a pesar de la sucesión por más de 60 años de diferentes propuestas de desarrollo. La cuestión del desarrollo rural y territorial (que surge desde mediados de la década de 1980 y continúa hasta la actualidad) y el tratamiento del concepto “territorio” en las respectivas PP, son temas que se abordan críticamente en la segunda parte del trabajo. Allí también se revisan las nuevas limitaciones estructurales. Finalmente, las conclusiones consisten en una reflexión teórica sobre los desafíos a los que se enfrenta toda propuesta que pretenda un desarrollo más igualitario.

**Palabras clave:** Desarrollo, Territorio, Políticas Públicas, Argentina, América Latina

### **Development, territory and public policies. A perspective from the rural and territorial development**

#### **Summary**

This paper discusses the inclusion of the regional and territorial question in public policies (PP) of development since the 1950 decade (the second post-war) up to now. It begins with a presentation of historical antecedents and theories linked to Latin American development. The objective is to highlight the causes (most of them of a structural character) which explain the persistence and deepening social inequalities in Argentina and Latin America despite the different development proposals for more than 60 years. The question of rural and territorial development (which begins since the middle 1980 decade and continues up to the present) and the use of a “territory” concept in the respective PP are issues covered with a critical perspective in the second part of this paper. This also examines new structural limitations. Finally, the conclusions are a theoretical reflection about the challenges of any proposal which pursues a more equal development.

**Key words:** Development - Territory - Public Policies - Argentina - Latin America

## Introducción

Este trabajo pone en discusión la problemática del desarrollo latinoamericano a partir del surgimiento de la cuestión territorial en las políticas públicas. Y especialmente enfoca y ejemplifica la cuestión agraria enmarcada en la problemática del desarrollo rural<sup>3</sup>.

Se analiza desde cuándo, cómo y por qué el enfoque del territorio fue incorporado a las políticas públicas. Para ello se trabaja con diferentes etapas de la historia latinoamericana, considerando que este proceso se inicia hacia la década de 1960. Década que consideramos un hito en lo que refiere a la incorporación de la cuestión del espacio en el diseño de las políticas públicas.

El objetivo que justificaba explícitamente la implementación y gestión de dichas políticas ha sido, repetidamente, promover un desarrollo más inclusivo dirigido a los sectores sociales y productivos postergados de América Latina<sup>4</sup>.

Es nuestro interés evidenciar las contradicciones de estos procesos, que vinculan al territorio con la política pública, y a ambos a su vez con el desarrollo. Más aún cuando observamos que, en el presente, los usos del espacio y de sus recursos son cada vez más intensivos, regresivos y degradantes, en tanto responden a crecientes procesos de concentración de la riqueza, financiarización de la economía y a repetidas crisis de sobreacumulación. Además, importa recordar que:

Las modalidades de producción del espacio que, desde el inicio del siglo XXI, garantizan el crecimiento y la sobrevivencia del capitalismo de América Latina (AL) se vinculan con el sector primario. Específicamente se centran en la expansión de la producción de commodities y de la gran minería. Ambas conforman las formas productivas dominantes en la configuración del espacio latinoamericano. Manzanal (2016:1).

En otras palabras, el desarrollo latinoamericano, enmarcado en un modelo productivo extractivista, implica una reprimarización de las respectivas economías (Svampa, 2013: 30) que, en primer lugar, significa una reorientación hacia actividades con limitado valor agregado; y en segundo lugar, y no menos importante, una pérdida de la soberanía

---

3 Cuando nos referimos al desarrollo rural estamos considerando políticas públicas acciones y estrategias dirigidas específicamente a atender al sector de los pobres rurales, entre los que incluimos a pequeños y medianos productores, agricultura familiar, campesinos e incluso asalariados rurales.

4 Un análisis y discusión sobre las diferentes acepciones del término-concepto “desarrollo” la hemos expuesto en Manzanal (2014).

alimentaria. Por ello, nos preguntamos, si hasta la soberanía alimentaria<sup>5</sup> está en peligro: ¿cuál es el desarrollo que se propone?

## **El territorio en la política pública de desarrollo: sus antecedentes y su presente**

En Argentina y América Latina (AL), la relación entre política pública (PP) y territorio, vinculada a propuestas de desarrollo (sea nacional, regional, local, territorial u otros calificativos de sentido similar) tiene su origen, como se dijo en la introducción, en torno a la década de 1960. La incorporación del espacio (cual variable expresamente considerada en la PP) se evidencia en dos períodos bien diferenciados de la historia argentina y latinoamericana. El primero se da entre 1960 y 1975 (o 1980 según los países)<sup>6</sup>. Este coincide con la etapa en que las PP estaban centradas en la sustitución de importaciones y las prácticas y medidas postuladas por el keynesianismo, el desarrollismo y la planificación del desarrollo nacional y regional<sup>7</sup>. El segundo, en el que reaparece la cuestión del territorio y la política, en consonancia asociada, comienza entre 1995 y 2000 (variando el inicio según cada país)<sup>8</sup>.

- 5 Soberanía alimentaria refiere al derecho de todas las personas a alimentos saludables, culturalmente apropiados y producidos sustentablemente; y asimismo al derecho de todas las comunidades a definir sus propios sistemas de alimentación y agricultura. Se trata de democratizar el sistema alimentario a favor de toda la población y en particular de los pobres. En 1996, Vía Campesina, organización internacional de campesinos, pastores y pescadores, hizo un llamado mundial para la soberanía alimentaria que amplificó las voces de los movimientos sociales en lucha por: una reforma agraria, el control de los recursos locales, el establecimiento de mercados justos, la construcción de sistemas alimentarios comunitarios y de una agricultura sostenible (Holt-Giménez y Patel, 2012: 12). Citado en Manzanal (2016: 30)
- 6 La fecha de cierre del período tiene que ver con el momento en que en los distintos países se adoptan los Consensos de Washington y se inicia la aplicación del modelo neoliberal, comenzando a desvanecerse el modelo keynesiano.
- 7 En este período, el temor promovido desde Estados Unidos (durante la presidencia de John F. Kennedy) en cuanto a que la expansión de la revolución cubana (1959) se extendiera hacia toda Latinoamérica, fue el motor que llevó a la creación de la Alianza para el Progreso (cuya piedra fundacional se dio en la Conferencia de Punta del Este de agosto de 1961) y que consistió en un programa a 10 años de 20.000 millones de dólares financiados por organismos multilaterales (como el BID -Banco Interamericano de Desarrollo) y cuyo objetivo explícito era mejorar la vida de los habitantes de AL.
- 8 El año de inicio está vinculado con el momento en que comienzan a observarse más claramente, para la sociedad en su conjunto, los efectos negativos (desocupación,

Entre medio de estas dos etapas corre un lapso de 20 años aproximadamente (variando según los países entre 1975 y 2000) donde la cuestión regional y/o territorial perdió vigencia, estuvo ausente o fue muy poco relevante desde la PP<sup>9</sup>.

En realidad, durante el primer período la cuestión regional avanzó más aceleradamente cuando los gobiernos nacionales decidieron (a la finalización de la segunda guerra mundial y el comienzo de la Guerra Fría) que la planificación del desarrollo nacional y regional era el instrumento que les permitiría enfrentar sus problemas económicos, regionales y sociales.

Las cuestiones que entonces preocupaban eran recurrentes y prácticamente las mismas para toda Latinoamérica: a) excesiva concentración geográfica de la población (macrocefalia), b) desigualdades regionales (en relación con la producción, la productividad y el consumo), c) “centralismo” político de un área (en general la región donde se concentraban las actividades y la población y que solía ser zonas circundantes a las respectivas capitales nacionales).

Sus caracterizaciones y causas variaban, dependiendo de las perspectivas teórico-políticas de los analistas en cuestión<sup>10</sup>. Por ejemplo se los definía como:

1. Dualismo geográfico o dicotomías espaciales. En este enfoque se hacía referencia a la diferencia entre áreas que expresaban lo tradicional/moderno, lo urbano/rural. Esto corresponde claramente a una postura neoclásica cuyo eje gira sobre el espacio físico.
2. Causación circular acumulativa. Basada en el pensamiento keynesiano que interpreta que los procesos de desarrollo económico avanzaban de modo acumulativo, sea hacia el crecimiento o el decrecimiento y que esas tendencias estaban presentes en los

---

inflación, endeudamiento) del ajuste aplicado por el modelo neoliberal. La diferencia entre países respecto a los años que delimitan los períodos se debe a que el modelo neoliberal no se inició en el mismo momento en toda AL y tampoco se aplicó de la misma forma.

- 9 Se trataba de un contexto discursivo donde todo aquello vinculado con pensar o planear de un modo particular el espacio, la región y/o el territorio, carecía de legitimidad desde la nueva praxis cultural que buscaba la construcción y constitución de una nueva hegemonía. El neoliberalismo no fue sólo un programa de política económica, fue también una batalla cultural, que recurrió a la represión, al ocultamiento y a la desinformación para imponer el ajuste y su modelo ideológico.
- 10 En Rofman (1999:20-34) puede consultarse un análisis al respecto. Allí se presentan estas corrientes teóricas en relación a la problemática de las economías regionales en Argentina.

desarrollos nacionales y regionales de los países latinoamericanos. Bajo este marco surgieron diferentes modelos interpretativos. Uno, el de “centro-periferia” (de Raul Prebisch), subrayando la diferencia de poder entre países centrales o periféricos. Otro, el estructural centrado en las problemáticas estructurales de la periferia (presencia del latifundio improductivo) fue promovido desde el ILPES-CEPAL<sup>11</sup>. Otro, el del intercambio desigual y postulado por Samir Amin, hacia eje en la diferencia de poder resultante del intercambio comercial entre países industrializados (que sumaban valor a sus productos) frente a los que sólo eran productores de materias primas (y que por lo tanto sus productos se vendían sin el agregado de valor resultante de la transformación industrial).

3. Colonialismo interno. Aquí estaba presente (o latente según los casos) la cuestión de la dominación política, social y económica (y por ende la lucha de clases). Sin embargo, también en estos análisis continuaba pesando el sustrato material como eje analítico central. Por ejemplo, era frecuente que se subrayaran procesos de dominación ejercidos por un espacio físico hacia los restantes (y no de una clase social sobre la otra). Es el caso que menciona respecto a las ciudades capitales y su hinterland, desarrollado y moderno, dominando al interior atrasado y marginal de los diferentes países latinoamericanos (como recurrentemente se califica a la región de la pampa húmeda argentina respecto al conjunto de provincias que componen el noroeste y noreste argentino).

Fue avanzada la segunda mitad de la década de 1970 que comenzó a tallar el neoliberalismo y a dominar como pensamiento único. Entonces la problemática regional perdió entidad. En esta etapa desapareció todo lo que se vinculaba con la planificación. Y la acción estatal directa en la actividad económica se restringió aceleradamente y comenzó la privatización y la desregulación. Estos llevaron al retiro del Estado de su función anterior y dejaron al mercado que operara como el organizador más eficiente de la actividad económica.

Aún así los estados nacionales siguieron manteniendo un rol decisivo en la aplicación y sostenimiento del modelo neoliberal de ajuste macroeconómico. Pues comandaron la direccionalidad de este proyecto

---

11 ILPES -Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social-. CEPAL -Comisión Económica para América latina y el Caribe-.

económico. A pesar de lo que se pretendía imponer como discurso: la política en sus aspectos macroeconómicos continuó gestada e implementada “desde arriba”.

El avance y aplicación del neoliberalismo condujo a profundas transformaciones territoriales en diferentes ámbitos nacionales, tanto en el primer como en el tercer mundo. Las políticas de liberalización, desregulación y privatizaciones y los procesos de integración regional (Unión Europea, Mercosur, Nafta, Pacto Andino) exigieron repensar el análisis territorial y redefinir los modelos interpretativos existentes.

Entonces, un nuevo concepto se introdujo en el análisis del desarrollo: la *globalización*, empezando a visualizarse de forma cada vez más evidente y consensuada. Y junto a la globalización apareció la problemática de lo local y lo territorial.

En sus inicios, en la década de 1990 y desde el neoliberalismo, se modela un renovado discurso regional vinculado a temas y acciones relacionados con el desarrollo endógeno, la competitividad y la productividad. Paulatinamente empieza a subrayarse el rol de algunos *territorios*, de los que se consideraban con condiciones especiales de atraktividad hacia el capital y las inversiones foráneas.

Paralelamente, el desarrollo local y la gestión estratégica de ámbitos locales comienza a tallar, surgiendo los nuevos paradigmas asociados con el desarrollo local, la descentralización, la participación, la innovación, la acción colectiva y la competitividad sistémica. En todos los casos, las variables estratégicas fueron el rol de la población local y la producción de conocimiento.

Entonces, el Estado comenzó a delegar en los gobiernos locales, provinciales, organizaciones no gubernamentales (ONG's) y organizaciones de base las propuestas y la implementación de las cuestiones sociales (vinculadas con la atención de los pobres, la desocupación, la salud, la educación).

La formulación y gestión “desde abajo” se gestó especialmente desde el ámbito de la política social. Precisamente cabe preguntarse: ¿cuánto tuvo que ver en esto la voluntad de aumentar la participación y la decisión a nivel de la población en general? O lo que importó fue la disminución del déficit, a través de la reducción del gasto social público? Ya que, frecuentemente, el traslado de las decisiones a nivel local significó derivar funciones sin su correspondiente partida presupuestaria (como sucedió con la descentralización de la educación primaria y secundaria).

Vale mencionar, que muchos aspectos de estas nuevas propuestas, se gestaron desde diferentes vertientes ideológicas, algunas más o menos contrapuestas entre sí.<sup>12</sup>

En realidad, fue cuando empezaron a visibilizarse, más clara y generalizadamente, las dificultades sociales y económicas del ajuste macroeconómico (de las privatizaciones, de las desregulaciones y de la apertura al mercado externo) que surgieron estas nuevas propuestas de PP centradas en la promoción y divulgación del desarrollo endógeno, desarrollo local, desarrollo territorial (en el caso de Argentina esto se dio entre 1995 y 2000). Paralelamente también comenzó el fortalecimiento de diferentes formas de resistencia social (movilizaciones, paros).

Estas nuevas PP se conformaron asociadas con el territorio (específicamente con la denominación de *territorio*, y no de región) y bajo una concepción de sustento neoclásico y neoliberal (y no keynesiano, como las PP de la etapa de la planificación nacional). Otra diferencia (aparentemente paradójica<sup>13</sup>) es que en las PP neoliberales la importancia de la participación de la población local en el proceso de formulación y gestión de las PP se constituyó en un recurrente requisito (muchas veces sólo formal).

Es decir, estas PP territoriales se instrumentaron como una construcción conjunta o coproducción de PP entre el estado y la sociedad. Y ello implicó que recibieran mayor reconocimiento y adhesión y que se fueran modelando y prolongando su formato hasta el presente, cuando ya adquiere una identidad propia bajo la identificación de “gobernanza”.

Gobernanza refiere a la incorporación de los actores del mercado y de la sociedad civil al proceso de gobernar (antes dominado por los gobiernos y el estado). Desde entonces el territorio en sus diversas expresiones asume nueva centralidad que aún continúa. Es lo que sucede, por ejemplo, en el campo del desarrollo rural donde, desde entonces, las PP pasaron a identificarse como PP de “desarrollo territorial”, avanzan-

---

12 Las particularidades de las corrientes interpretativas y de los procesos territoriales que se dieron desde el período de la planificación en adelante han sido extraídas y parafraseadas de Manzanal (2006). Es en dicho texto donde aparece un mayor desarrollo con sus respectivas referencias bibliográficas.

13 “Paradójica” por la importancia que aparentemente el neoliberalismo otorga a los actores locales, a la población en el diseño de ciertas PP; mientras por otro lado gestiona un modelo de desarrollo que margina y excluye social y económicamente a las grandes mayorías. En realidad, el peso que se da en las PP neoliberales al accionar del tercer sector, de la población local, de las ONG, de las organizaciones sociales se vincula con el interés neoliberal de disminuir la carga fiscal, el gasto social y minimizar la función social y económica del estado.



do sobre las de la etapa anterior (de la década de 1980 y 1990) reconocidas como de “desarrollo rural”.

Estas nuevas PP asocian al territorio con el accionar de actores y sujetos, y diferencian particularidades entre distintos ámbitos espaciales. Entonces el territorio es la atmósfera particular y diferente de cada lugar o espacio. Sin embargo, esta noción tampoco se aleja demasiado de las identificaciones previas.

El problema en todos los casos radica en que no se visualiza (o mejor se oculta) que el territorio es poder. La concepción que el territorio se disputa, que el territorio es territorialidad, es ejercicio de poder queda velada. Y cuando se mitifica esta realidad, un sinnúmero de determinantes en el accionar de las políticas y de los actores permanecen ocultos, sesgados, impidiendo conocer, analizar y delimitar el accionar político vinculado con las PP, con su formulación, diseño, intervención y gestión. No es posible pensar en PP en relación al territorio, a los actores del territorio, ignorando o minimizando que el territorio se disputa, que las relaciones de clase y de poder atraviesan y son fundantes del territorio, cualquiera sea su escala.<sup>14</sup>

En las PP configuradas desde el enfoque del desarrollo territorial, el Estado aparece con un rol renovado. Ya no se postula más como el gestor y ejecutor autónomo y omnipresente de una política descendente, que “baja”, totalmente estructurada desde los gobiernos centrales hacia la población. Ahora aparece como parte de un conjunto de actores (públicos y privados) que estratégicamente participan en la formulación y gestión de una nueva PP más flexible, que contempla e incorpora las diferencias y particularidades locales y culturales, construida “desde abajo”, desde los actores y junto al estado en sus distintas escalas.

Desde esta perspectiva, el desarrollo rural se transforma en una política territorial, una política de desarrollo local, donde lo urbano se conjuga con lo rural, supuestamente superando la histórica y tradicional dicotomía entre lo rural y lo urbano.

De este modo, en el análisis de lo rural, lo local, lo territorial, el Estado nacional aparece en muchos aspectos con un rol subordinado o por lo menos paralelo al que asumen (o deberían asumir) actores, ONG y gobiernos locales. Sin embargo, esto es el marco cultural que el pensamiento neoliberal hegemónico pone en acción, porque en realidad lo

---

14 El marco conceptual que discute la cuestión del poder, el territorio y el desarrollo lo hemos desarrollado en Manzanal (2014).

que se busca en última instancia es disminuir los gastos fiscales en lo que se vincula con la función social del estado.

## La desigualdad social

Para comprender acabadamente la problemática actual del desarrollo (sea rural, territorial, endógeno o como se lo quiera definir) así como sus posibilidades y potencialidades, necesitamos insertarlo en el contexto de la realidad actual: un mundo de enormes desigualdades, escasez de alimentos y pobreza.

La economía mundial funciona al servicio del 1% más rico (Oxfam 2016, Credit Suisse 2015). Pero no sólo la distribución de la riqueza mundial es enormemente desigual, también lo es la distribución del crecimiento interanual de dicha riqueza.<sup>15</sup>

Desde luego, que Argentina y América Latina (AL) son parte y contribuyen a la generación de estas desigualdades a través de variadas formas de generación de plusvalía y excedentes (como sucede con la expansión de la soja, la explotación de minerales e hidrocarburos, la especulación financiera e inmobiliaria). De hecho en AL y África, el nivel de riqueza se ha más que triplicado en los últimos 15 años, al igual que la riqueza en China e India. Precisamente, el rápido crecimiento de Brasil, Rusia, India y China (los BRIC's) operado en la última década (aún a pesar de la crisis de 2008) determinó su calificación de países o economías emergentes (OXFAM, 2016:9)

Lo anterior significa que tanto en Argentina como en los restantes países de AL y del resto del mundo viven mayorías sociales que padecen directamente esta desigualdad (población desocupada, precarizada, excluida, pauperizada, que alcanza incluso a amplios sectores medios). Es población cuya inserción subordinada en los procesos productivos, políticos, sociales e institucionales explica sus limitadas oportunidades laborales, educacionales, sanitarias, habitacionales, de ingresos.

Pero fundamentalmente, es población cuya seguridad y soberanía alimentaria está en riesgo por el avance de la sojización y del consumo de carne en el mundo. Lo que se presenta como un boom productivo

---

15 Con lo cual, la desigualdad se torna cada vez mayor y conlleva a crisis que expresan y profundizan dicha desigualdad. Al respecto nos preguntamos: ¿bajo qué ética se puede justificar que el crecimiento global de los ingresos acumulados entre 1988 y 2011 se distribuyó 46% a favor del 10% más rico y sólo el 0.6% quedó para el 10% más pobre? (Oxfam, 2016).

en el agro por la expansión de la soja, en realidad oculta que pone en riesgo la salud de la población y la seguridad y la soberanía alimentaria mundial.

En primer lugar, porque predomina el *monocultivo* de soja transgénica en la mayor parte de la superficie cultivada con esta oleaginosa (por ejemplo en los 55 millones de hectáreas cultivadas en 2014 en el Cono Sur, donde por cierto se fumiga con glifosato y se deforesta para ampliar la superficie cultivable).

En segundo lugar, por el aumento de la producción de biocombustibles (consecuencia de las crisis energéticas y de la volatilidad del precio del petróleo) y el mayor consumo de carne en el mundo (asociado con el aumento de sectores medios y, especialmente, con la promoción de este consumo en China). Ya que ambas actividades (biocombustible y ganado) compiten y desplazan a la producción de granos reconocida y utilizada mundialmente como base de la alimentación humana. La FAO (2017: 16) reconoce este proceso de competencia entre producciones alternativas (que en definitiva es una competencia por el territorio) pero lo describe de un modo pretendidamente a-valorativo sin explicitar hacia donde se dirige la tendencia final de esta competencia entre “cultivos”:

El consumo de cereales, semillas oleaginosas y caña de azúcar para la producción de biocombustibles ha aumentado, como también lo ha hecho el uso de biomasa en sustitución de sustancias petroquímicas. Esta competencia creciente entre usos alimentarios y no alimentarios de la biomasa ha contribuido al aumento de la interdependencia entre los mercados de alimentos, forraje y energía.

La realidad es que desocupación, precarización laboral, desnutrición, hambre son realidades inocultables del presente que sólo revirtiéndolas globalmente existe alguna posibilidad de modificar los parámetros de desigualdad social que cada vez más tienden a acrecentarse.

Pero entendemos que esto no es posible sin una *transformación cultural* de la sociedad en que vivimos. La que sólo entendemos se dará por la presión de las propias organizaciones productivas, laborales y educacionales que representan a los grupos sociales excluidos y mayoritarios. Esta *transformación cultural* comienza desde la resistencia y repudio que causa la desigualdad y la marginación. Un cambio de estas características surge desde movimientos sociales contestatarios, disconformes, *revolucionarios*, que resisten, que son parte del conflicto por el hambre de las grandes mayorías.

Todo lo cual puede ir generando nuevos consensos y transformaciones culturales-político-institucionales, más incluyentes e igualitarias. Se trata de procesos sociales de cambio revolucionario, en la medida que en última instancia pone en cuestión al propio sistema capitalista. Por lo cual su derrotero no es previsible previamente, pero sería de esperar que conduzca a otras formas de regulación, que permitan modificar las inequidades sociales, para lo cual entendemos deberían ser reconocidas e instrumentadas globalmente.

Actualmente lo que se propone desde los organismos multilaterales para esta disyuntiva es el logro a 2030 de 17 objetivos del desarrollo sostenible (entre ellos: fin de la pobreza, hambre 0, reducción de las desigualdades, igualdad de género, producción y consumo responsables, energía asequible y no contaminante, acción por el clima). El objetivo 17 refiere a “alianzas para lograr este objetivo” (CEPAL, 2017: p.41) donde aparecen temas de apoyos y acuerdos entre países en materia de finanzas, tecnología, comercio, alianzas, etc. Por otra parte también se destaca la importancia de fortalecer y renovar la actual arquitectura institucional, multilateral, regional y global y la conformación de una nueva gobernanza regional y global. Además, para el caso de América Latina y el Caribe, la CEPAL (2016: 46) determinó 4 prioridades para el seguimiento de los 17 objetivos, una de las cuáles es “fortalecer la arquitectura institucional regional”. Y para el sector alimenticio, la FAO (2017: 41) menciona un objetivo de gobernanza para la seguridad alimentaria y la nutrición y una mayor cooperación para mejorar el acceso a la financiación, las inversiones, los mercados y la tecnología, el apoyo en políticas y el desarrollo de capacidades. Y tiene todo un acápite (p.44-48) referido a desafíos globales para la alimentación y la agricultura.

Concluyendo, consideramos que esto sería un avance, en el sentido que estamos señalando, si fuera promovido e instrumentado por organismos internacionales de otro tipo (no de carácter neoconservador y dominado por la persistente hegemonía geopolítica de los Estados Unidos, como está sucediendo en el presente).

El hecho que estas cuestiones se estén discutiendo en los más altos niveles de la actual arquitectura institucional global da cuenta de la fuerte preocupación por el futuro de la humanidad de seguir con las pautas de acumulación y consumo del presente. En principio, porque se percibe que de no alcanzarse “gobernanza”, las consecuencias políticas y socio-institucionales del avance de la desigualdad, la exclusión y el hambre son imprevisibles, más aún a medida que aumenta la conciencia social sobre las arbitrariedades del presente modelo de acumulación.

La preocupación por esta cuestión ya aparece en 2010, cuando desde la CEPAL y a raíz de la crisis financiera mundial y del consecuente aumento de las desigualdades se sostiene (CEPAL; 2010:13):

El escándalo de las desigualdades, que se exacerbó como nunca antes en el modelo financierista que se impuso en el mundo en las últimas décadas, suscita la indignación compartida a la luz del desfundamiento de ese modelo tras la crisis. Podrán paliarse sus consecuencias financieras, pero no podrá borrarse la conciencia planetaria adquirida en este último año respecto de la arbitrariedad del modelo, ni podrá evanescerse la indignación que causan sus inequidades (en Manzanal; 2013:22).

## **Políticas públicas y desarrollo: problemática agraria y desarrollo rural**

En AL no podemos desconocer que cualquier revisión histórica que encaremos acerca de los resultados de las PP de desarrollo terminará dando cuenta que: en medio siglo (desde 1960 a la actualidad -desde que comenzó a pensarse el desarrollo y el espacio como parte constituyente del accionar político del estado) no se han podido superar los principales escollos que impiden la sustentabilidad del desarrollo.

A pesar de la proliferación de políticas de desarrollo que desde entonces se han sucedido (desarrollistas, keynesianas, neoliberales, neo-estructuralistas) no se logra revertir la persistencia del hambre, la pobreza, la desigualdad económica, social y de género; el desempleo y la precariedad laboral; los déficit habitacionales, educacionales, de salud, de saneamiento; la persecución y represión política contra quienes se oponen o diferencian de las prácticas hegemónicas -como los pueblos originarios, las comunidades campesinas, la población identificada con los derechos de género, de la diversidad sexual o con la problemática ambiental y el cambio climático.

En el campo específico del desarrollo rural y para el caso de Argentina, Susana Soverna (2016) con amplio y fundamentado conocimiento en la gestión y análisis de las políticas públicas de desarrollo rural, realiza una revisión crítica, que se inicia con las primeras PP para el sector de los pequeños productores rurales surgidas al promediar la década 1980. E incluso para contextualizarlas se ocupa de las políticas previas y tanto refiere a las que se caracterizaron por la intervención del Estado (las correspondientes a los años de 1960 y 1970) como a las posteriores de 1975 (centradas en la desregulación y privatización de la eco-

nomía) que afectaron a los productores agropecuarios de menor tamaño. Ambas conformaron el contexto que justificó el inicio de formulación y ejecución de las PP conocidas como de desarrollo rural, primero y de desarrollo territorial, posteriormente. Precisamente, la autora afirma que a pesar de reconocidos avances, como el monotributo social agropecuario en 2011, la ley de reparación histórica de la Agricultura Familiar sancionada en 2014, “no existe una política única para el sector, y subsisten las superposiciones y vacíos, ... no hay coordinación<sup>16</sup>, y por lo tanto complementación y buen ajuste entre las acciones que desarrollan y, sobre todo, entre los discursos que disponen” las distintas instituciones del estado que se ocupan de esta temática<sup>17</sup> (Susana Soverna, 2016:456).

Lo cual explica que a pesar de que pueden reconocerse ciertos avances de visibilización y aún fortalecimiento del sector de la pequeña producción agropecuaria y de la agricultura familiar y de institucionalización de las respectivas PP, los avances habidos no se corresponden con “los cambios que los agricultores familiares demandan en materia de tierras, agua, participación en la producción nacional y freno a las migraciones”<sup>18</sup>. Tampoco la situación de los técnicos que trabaja para estas PP y asesora al sector de pequeños productores rurales mejora “en relación con la calidad y eficacia de su trabajo” (p.460).

Y esto sucede a pesar de la existencia de políticas de desarrollo rural o territorial (con denominación cambiante según la etapa que se considere) aplicadas durante un período que excede los 30 años.

---

16 Vale mencionar que esta falta de unidad en las prácticas de la política pública de desarrollo rural y la ausencia de coordinación entre diferentes actores, programas e instituciones fue señalado en diferentes trabajos de la autora. En Manzanal, M. (2009:25) en relación a los Programas de Desarrollo Rural afirmábamos: “No son una política de Desarrollo Rural. Son una sumatoria de ofertas especializadas”.

17 Las instituciones que Soverna menciona refieren al ámbito de la gestión nacional del agro y específicamente a una reestructuración realizada en 2009. Específicamente menciona (p.453): el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (ascendido de Secretaría a Ministerio en 2009); dentro del cual se gesta la Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (ex Subsecretaría); la Subsecretaría de Agricultura Familiar; la Unidad para el Cambio Rural (UCAR, que coordina el uso de los fondos de los organismos multilaterales de crédito como el FIDA -Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola-, el BID -Banco Interamericano de Desarrollo- y el BIRF -Banco Mundial); el INTA -Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria- y dentro de éste el CIPAF -Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Agricultura Familiar.

18 A fines del milenio pasado, en 1999 cuando aún continuaban funcionando los programas de desarrollo rural (PDR) evaluamos que era difícil reconocer beneficios para las familias de pequeños productores de parte del accionar de los PDR, especialmente en materia de ingresos, integración productiva, estabilidad ocupacional, seguridad social (Manzanal, M., 2000: 97).

Nótese que no puede negarse que 30 años es, sin duda, largo plazo en materia de PP, de acciones gestadas, desde el ámbito nacional, provincial y local. Y aun así no fue posible generar y fortalecer al sector de la pequeña producción agropecuaria, aún a pesar de las PP de desarrollo rural gestadas entre 1980 y 1990 y las de desarrollo territorial del 2000 en adelante.

En definitiva, el problema subsiste y se explica por las restricciones estructurales (fundamentalmente derivadas de la concentración del capital y de la tierra) y que tienen que ver con el funcionamiento del capitalismo mismo y que afecta no sólo a Argentina, sino a América Latina toda.

Aun así y en lo que se vincula con lo agrario, coincidimos con Eduardo Azcuy Ameghino (2006, p. 90) cuando analizando el caso argentino sostiene que: “la cuestión agraria podría quedar asimilada y subsumida en la cuestión -pura y dura- del capitalismo”; sin embargo, aunque esto es “correcto en la esencia” puede resultar “en algunos sentidos reduccionista, y poco consistente con aspectos fuertes de la realidad social agraria”.

El autor refiere a la diversidad de actores y situaciones que operan por ejemplo en el campo de la pequeña producción agropecuaria. Pedro Tsakoumagkos y Susana Audero (2006) nos lo muestran detalladamente y con base en información empírica en lo que se vincula con el sector de la pequeña producción agropecuaria de Argentina. Para el cual observan que: “hay campesinos pobres, diversificados y dedicados al autoconsumo; pero también, hay productores diversificados y especializados orientados al mercado con perfiles semejantes a la producción agropecuaria en general en la mayoría de las regiones” (Ibid: p. 402).

Por ello, si bien el problema agrario es “inescindible del carácter económicamente dependiente del país” no puede dejarse de atender a sus particularidades como único modo para poder transitar un camino hacia su real transformación (Azcuy Ameghino, *ibid*: p.100)

## **Nuevas restricciones estructurales del desarrollo**

En el ámbito de la cuestión agraria vinculada con la pequeña producción agropecuaria persisten restricciones estructurales que no han logrado modificarse a pesar de múltiples y diversas “políticas de desarrollo” y reformas agrarias generadas y aplicadas durante los últimos 50 años (o incluso desde antes de que existieran formalmente como tales). ¿Cuáles son?

Todas provienen y resultan inherentes al sistema capitalista del que somos parte. Algunas ya han sido identificadas desde el origen mismo del análisis marxista sobre el funcionamiento del capitalismo. Es el caso de la concentración de la tierra y del capital. Otras han ido deliniándose o conformándose más acabadamente (como el avanza de la extranjerización en la propiedad de la tierra) a medida que el capitalismo continúa consolidando su proceso de acumulación, concentración y profundización de la desigualdad y de la exclusión.

Bajo la globalización, el capitalismo se enmarca en nuevos escenarios: la dupla global-local, global-territorio, desplaza o transforma el rol de los Estado-Nación, mientras los procesos de extranjerización se profundizan hasta tornarse parte intrínseca de la realidad de los ámbitos locales y territoriales. Es lo que Saskia Sassen (2007:12) subraya al sostener que buena parte de lo que sucede en los territorios, en el presente, puede obviar las regulaciones y controles del Estado – Nación y constituirse directamente en “una localización de lo global” o “una entidad nacional que ha sido desnacionalizada”.

En este marco se generan nuevas formas de dependencia respecto a las que se daban décadas atrás y a las que reconocíamos hacia 1960, cuando la teoría de la dependencia y del subdesarrollo eran los ejes analíticos en torno a los cuales muchos interpretábamos la realidad latinoamericana.

En la actualidad se suman nuevas y específicas limitaciones que consideramos de carácter estructural, en tanto son parte del funcionamiento del sistema capitalista en su etapa actual, que caracterizamos -siguiendo a David Harvey (2005)- de acumulación por desposesión y que resulta de la financiarización de la economía, las recurrentes crisis, las privatizaciones y el rol central del Estado en la distribución de la renta. En este contexto, las limitaciones que exponemos abajo (referidas a la dependencia productiva y tecnológica y a la dependencia alimentaria) son estructurales, tienen directa relación con la problemática agraria y resultan restrictivas para la propia supervivencia del capitalismo.

## 1. La *dependencia productiva y tecnológica* se expresa a través de:

a) Barreras para-arancelarias en el mercado mundial, que van ampliando su difusión, diversificándose y variando según los contextos económicos y sectoriales. Es el caso del crecimiento de la producción certificada, la creciente dependencia tecnológica en genética varietal, los subsidios a los productos alimenticios básicos (granos, carnes y leche) desde los países del Norte.



b) Control monopólico de los sectores clave para el desarrollo. Las corporaciones cada vez más concentradas disputan el control de: (i) las semillas -primer eslabón de la cadena alimentaria<sup>19</sup>; (ii) las nuevas tecnologías de manipulación genómica; (iii) los bancos de datos digitales relacionados a suelos, agua, clima y otros aspectos claves de la producción agrícola; (iv) los paquetes que incluyen todo el circuito desde la semilla al seguro agrícola, sumando agrotóxicos, maquinaria, etc.

## 2. La *dependencia alimentaria* se expresa a través de:

a) La hegemonía de los grandes complejos agroindustriales transnacionales a nivel global en la producción y en el consumo alimentario mundial. En este contexto, las heterogéneas estructuras productivas de los países de América Latina, conformadas por un gran número (sino mayoritario) de campesinos, agricultura familiar y pequeños productores -de granos, cereales, frutas, hortalizas, azúcar, algodón, etc.- no pueden competir en un mercado dominado por las transnacionales de los alimentos. Hablar en este escenario de productividad, competitividad, competencia o condiciones de igualdad, es una ironía o resulta una burla (sin embargo no deja de aparecer repetidamente en diferentes documentos públicos y privados, como por ejemplo en buena parte de la bibliografía vinculada con el desarrollo territorial). En realidad promover la competitividad para procesos comandados por actores afectados por enormes inequidades; para poblaciones con otras identidades, con prácticas productivas diferentes y ancestrales; no es otra cosa que dirigirse hacia una mayor desigualdad social, llevando a estos actores a situaciones de precariedad extrema y sin retorno. En definitiva se trata de discursos que no hacen más que profundizar (sea más o menos conscientemente) la brecha entre los que más tienen y los marginados y desposeídos. No existen condiciones de igualdad, ni pueden existir, ni en la gestión, ni en las propuestas, cuando se parte de una población con otra cultura, con prácticas ancestrales, con un tamaño (en capital, tierra y recursos) que impide cualquier renovación e innovación productiva y tecnológica. Mucho menos aún es posible pretender acomodar a esta población a las normas y a la medida

---

19 El ejercicio monopólico de la producción de semillas se sostiene y sustenta desde empresas y áreas de gestión comercial de los Estados Unidos. Diferentes modalidades de presión se ejercen hacia las autoridades nacionales, los sectores de opinión y la población en general a favor de empresas y corporaciones internacionales dedicadas a la producción de semillas (ej. Monsanto). En el caso de Argentina este accionar se ha manifestado, por ejemplo, presionando hacia la modificación de la actual Ley de Semillas.

de las exigencias del mercado de consumo comandado por los complejos agroalimentarios. Y el origen y causa de este proceso Blanca Rubio (2017: 138) lo asocia con la globalización. Sostiene que:

... a partir de la globalización, la forma de dominio alimentario se mundializa, de tal suerte que no es posible explicar la situación de los productores rurales al interior de un país, sin tomar en cuenta el devenir internacional y las estrategias expansivas de los países que comandan las transformaciones capitalistas.

b) La pérdida de soberanía alimentaria para los tradicionales países productores de alimentos (como muchos de los latinoamericanos) a consecuencia del desplazamiento de la producción de alimentos por la producción de materias primas energéticas (soja, caña de azúcar, palma africana, maíz).

Blanca Rubio (2017) refiere a esta pérdida de soberanía de los países latinoamericanos explicándolo a través de la dominación que a escala mundial ha venido ejerciendo Estados Unidos en el campo de la alimentación y del sistema agroalimentario, particularmente luego de la crisis de la década de 1980. La autora identifica a la salida de esta crisis y ya claramente en el marco del modelo neoliberal la fase agroalimentaria global que se extiende entre 1982 y 2003 y en la cual: “Estados Unidos privilegió a los alimentos, junto con las finanzas, como los elementos más importantes para enfrentar a sus rivales económicos” (ibid.p. 144).<sup>20</sup>

---

20 Blanca Rubio (2015) analiza la evolución del sistema agroalimentario a partir de diferentes etapas. La primera corresponde a los años de la posguerra (1945-1970) cuando señala que se impulsó “el paquete tecnológico de la llamada Revolución Verde, mediante la expansión de los insumos como semillas mejoradas, fertilizantes, plaguicidas así como el uso de la maquinaria agrícola, el tractor y la trilladora mecánica. Con ello se inició el dominio tecnológico “moderno”, que subordina a los productores a través de imponerles una forma de producir ajena a sus necesidades y acorde con los intereses de las empresas que producen los insumos. La postguerra fue, por tanto, una fase en la cual Estados Unidos sentó las bases para la penetración de las grandes corporaciones agroalimentarias... y aunque dominaba como país exportador de granos, eran los campesinos los principales abastecedores de alimentos básicos en su ámbito nacional, sin que su forma productiva fuera erosionada por el dominio mundial (p. 141). Luego identifica la fase que denomina “la crisis de los años 1970 (1970-1982) que considera de transición capitalista donde se da una revalorización de los bienes básicos y materias primas en el contexto de alza de los precios del petróleo (p.141). Señala que en esta etapa se inicia una nueva división del trabajo agrícola donde los países desarrollados comienzan a dominar en el campo de “la producción y exportaciones de bienes alimentarios básicos como los granos, la leche, la carne, etc., mientras que los países del entonces Tercer Mundo iniciaron el calvario de la dependencia alimentaria y se orientaron a la exportación de los llamados bienes no tradicionales de exportación.” Durante los años setenta ocurre, además, la primera crisis alimentaria: “Los elevados

Las consecuencias fundamentales del orden agroalimentario global y el dominio neoliberal impulsado por Estados Unidos y los países desarrollados, lo constituyó el hecho de que, la mayoría de la población rural del planeta quedaría excluida de la producción, mientras una elite de productores en un puñado de países, concentró la producción y las exportaciones de la alimentación básica para abastecer a la población mundial.

Los alimentos básicos que sustentan la vida se convirtieron en un negocio exclusivo de los poderosos. Los pequeños campesinos se volvieron los parias de la globalización, perdieron su razón de ser como proveedores de alimentos, cultivadores del suelo, poseedores de la tierra y el agua. (ibid. p. 145)

---

precios de los granos y del petróleo golpearon fuertemente a las poblaciones empobrecidas del planeta, principalmente en África; al tiempo que el capital financiero y especulativo fluyó hacia los granos, como efecto refugio” (p. 142). Ya entonces la FAO reclamaba la atención de los gobiernos para resguardar y fortalecer a la producción de la población nativa. Pero será en la fase neoliberal (1982-2003) que EEUU pasa de ser potencia productiva a constituirse en potencia financiera a través de una serie de medidas que se inician con la devaluación del dólar, la baja del petróleo y de los productos alimenticios (y otras concomitantes como el control de los sindicatos vía el desempleo, la inflación y la consecuente baja del salario). Se trata de una modalidad de acumulación que remite a la acumulación por desposesión que señala Harvey. Fue entonces que EEUU comenzó a colocar, a precios artificialmente abaratados, sus excedentes de alimentos en el Tercer Mundo. Porque no lo pudo hacer en los otros países desarrollados, pues le impusieron barreras a la entrada. Desde entonces comenzó a modelarse el mercado agroalimentario mundial comandado por Estados Unidos. A la cuarta fase la denomina de transición capitalista y transcurre entre 2003 a 2015. Esta se inicia con la salida de la crisis de 2003 de las punto.com. Luego deviene el aumento del precio del petróleo (asociado con la invasión de EEUU a Irak y la reducción de oferta de petróleo por parte de este país -p.147). Y finalmente la crisis multidimensional de 2007/8/9 donde se potenciaron los problemas de sobreacumulación y subconsumo (con intensidad semejante a la crisis de 1929). Entonces los fondos especulativos fluyeron del sector inmobiliario hacia los commodities mientras la hegemonía de EEUU comenzó a debilitarse por cierto retroceso en el mercado de granos frente al avance de otros países productores (entre ellos Argentina, Brasil y Paraguay). Pero EEUU avanzó con una nueva política de acuerdos comerciales que firmó con 33 países y para evitar su menor control de la producción petrolera avanzó con la producción de commodities y la financiarización de los mismos. Esto dice Blanca Rubio constituyó una herramienta central a favor del mantenimiento del dominio económico de EEUU (p. 150). Sin embargo, sigue sosteniendo, con ello también emergió la crisis alimentaria, por la elevación del precio de los alimentos a niveles inéditos (pues el capital financiero invirtió -como refugio- en el mercado de futuros del sector petrolero y de alimentos). Blanca Rubio afirma que esta especulación elevó los precios de los alimentos. Otros autores sostienen que la causa de dicho aumento está en el dominio de las empresas agroalimentarias sobre el sistema alimentario; y otros en el incremento de la demanda de granos por parte de China e India (p.150)

No puede dejarse de tenerse en cuenta que, en definitiva, todo esto conlleva al hambre, claramente un resultado de la acumulación por desposesión del actual modelo capitalista de crecimiento y exclusión (Manzanal; 2016: 30)

Estas restricciones estructurales son la causa que conlleva y/o explica los procesos poblacionales que a través de décadas no han podido revertirse a pesar de las múltiples PP dirigidas al sector, como: (i) El desplazamiento de población campesina, pequeños productores, agricultores familiares, población originaria expulsada de sus hábitats (con frecuencia por persecución y despojo de sus tierras). (ii) Las migraciones rural-urbanas de trabajadores agrarios y la disminución del trabajo asalariado, permanente y transitorio, asociada con las modalidades productivas y tecnológicas ahorradoras de mano de obra y actualmente vinculadas a los procesos de agriculturización.

## Limitaciones y desafíos para un futuro igualitario

Como ya señalamos múltiples calificativos recibieron las referidas “políticas de desarrollo” (nacional, regional, local, endógeno, territorial, sustentable, ambiental, humano, sostenible). Sin embargo, sólo transitoria y parcialmente algunas cuestiones (como el desempleo, la salud, la vivienda, el saneamiento) lograron mejorar bajo ciertos gobiernos (en general identificados con el “populismo”<sup>21</sup>). Precisamente, corresponde detenerse y prestar atención a estos retrocesos para preguntarse: ¿por qué las mejoras parciales no se consolidan y modifican su tendencia en forma permanente?

La respuesta está en la estructura y la cultura hegemónica que siempre vuelve sobre sus pasos y se consolida, con el apoyo de los sectores dominantes, presentes en los gobiernos, en la sociedad, en las empresas, en los organismos multilaterales y en la banca de financiamiento nacional e internacional. Este es el verdadero problema del presente y del largo plazo para las mayorías sociales que condiciona la sustentabilidad del desarrollo: la democracia se torna incompatible bajo el control corporativo multinacional.<sup>22</sup>

---

21 Para un análisis en perspectiva histórica acerca del “populismo” sin la carga peyorativa impuesta en las discusiones políticas del presente véase Ezequiel Adamovsky (2017: 65-80).

22 Un ejemplo actual lo encontramos en el dominante proceso de reprimarización de las economías del Cono Sur de AL controlado directa o indirectamente por grandes

Fue en este contexto que, junto al nuevo milenio, surgió el paradigma que subraya la importancia del territorio y de la gestión territorial del desarrollo<sup>23</sup>. Sin embargo, la noción de territorio que aparece, explícita o implícitamente, en la PP en general no difiere demasiado de la tradicional visión naturalista propia del determinismo geográfico, donde *territorio* corresponde al ámbito donde los estados ejercen soberanía o al escenario receptor de acciones, inversiones, construcciones, población: “la mayor parte de la literatura científica, tradicionalmente restringió el concepto de territorio a su forma más grandilocuente y llena de carga ideológica: el territorio nacional” (Lopes de Souza, 1995: 81 –traducción nuestra).

Como señalamos arriba, las PP de desarrollo territorial tampoco visualizan que el territorio es poder. Más bien, lo ocultan. Por ello se trabaja en PP territoriales ignorando (aparentemente) que el territorio es un ámbito de disputa, de ejercicio de poder. Las relaciones de clase y de poder son fundantes del territorio, cualquiera sea su escala. En palabras de un precursor de esta temática, el verdadero Leitmotiv del territorio es “quien domina e influencia y cómo domina e influencia” (Lopes de Souza, 1995: 79, traducción nuestra)

Entonces, desde este contexto y perspectiva: ¿qué retos se pueden prever para el futuro? Y específicamente en lo que refiere a desarrollo y territorio.

Desde nuestra perspectiva sólo una *transformación cultural* permitirá modificar los procesos generadores de desigualdad y exclusión social. Para lo cual se necesita difundir y comprender acabadamente las limitaciones a las que nuestro futuro se enfrente (algunas -muy pocas- aquí expuestas entre las tantas resultantes del sistema en el que vivimos).

Sólo desde dicha comprensión -generalizada y global- es posible que se den las condiciones que permitan comenzar a revertir los principales procesos de dominación, dependencia y exclusión con los cuales convivimos regularmente. Consideramos que una transformación cultural implica intervenir y modificar:

---

corporaciones multinacionales (Monsanto, Syngenta, Bayer, Cresud, Cargill, ADM, Maggi, Bunge, entre otras). Se trata de procesos que conducen a deforestación, contaminación, expulsión y persecución de pobladores campesinos, judicialización de la protesta social. Y que consecuentemente condicionan la soberanía nacional por la pérdida de la autonomía en la gestión política, económica y científica de los países.

23 Como señalamos arriba, entre 1960 y 1980 el territorio también estuvo presente en las políticas de desarrollo, pero entonces en su versión de “desarrollo regional” y bajo el modelo y la concepción keynesiana.

## 1. *La sociedad de consumo*

Se trata de construir una conciencia social generalizada acerca de los efectos negativos de las formas productivas y de consumo del presente para la sostenibilidad de la población mundial. Si para el 2050 la tierra albergará 9,700 millones de personas (FAO, 2017: 9), con una clase media compuesta por más de la mitad de esa cifra, las pautas de consumo actual para toda esa población se tornan insostenibles. Por ejemplo, de mantenerse dichas pautas en relación a la demanda de proteína de origen animal, peligra el futuro ambiental del planeta según lo vienen manifestando diferentes expertos que sostienen que el formato actual de consumo y producción no puede sostenerse en el tiempo. (Holt-Giménez y Patel, 2012).

Cómo adecuar y hacer frente al consumo y a las necesidades de la población en relación a su alimentación implica comenzar por reconocer la necesidad de modificar las pautas alimenticias, avanzando conjuntamente hacia cambios en las formas de producción y productividad de los respectivos sistemas agropecuarios.

Se trata de un desafío de enorme magnitud para el campo social, político, tecnológico e institucional, que genera resistencias de todo tipo (culturales, valorativas, económicas, políticas, etc.). Lo cual, de algún modo, ya lo estamos viviendo en el presente con las enormes dificultades que aparecen en el contexto mundial para enfrentar al cambio climático. El cambio de pautas culturales es aún de mayor complejidad, pero no está desconectado de la cuestión del cambio climático. Entendemos que en este sentido ya hay un camino iniciado.

## 2. *Las modalidades de producción*

La cuestión del desarrollo y el territorio requiere resolver nudos contradictorios entre la expansión de la producción agraria y el logro de una alimentación adecuada para el sostenimiento de la población mundial. Porque, a pesar que según la FAO (2017) vivimos en un mundo con enorme capacidad productiva para la producción de alimentos hay, según sus mismo datos, 800 millones de personas que padecen hambre crónica y 2.000 millones que padecen carencias de micronutrientes. Los grandes conglomerados agroindustriales y las empresas agroalimenticias no hay logrado solucionar este problema, en realidad lo agravaron.

En este contexto importa reconocer la importancia de la promoción de la producción agroecológica de pequeños y medianos productores. Es este tipo de producción que, en un futuro con otras pautas

culturales, debería ser valorizada, priorizada y promovida en cantidad, calidad, tiempo y regularidad. Lo cual implica su expansión y fortalecimiento a partir de PP que se constituyan en sostén económico, social, político e institucional de este sector social y productivo. Ampliar la producción agroecológica de alimentos es un desafío de largo alcance, que debería ser parte de un objetivo y accionar a escala global en tanto métodos sostenibles de producción de alimentos que no agotan recursos. Generación de grandes inversiones productivas y tecnológicas, de infraestructuras de transporte y comercialización, de conexión y comunicación entre zonas productivas y mercados, de acceso a créditos subsidiados en beneficio de pequeños y medianos productores, son acciones básicas para las que, además, la presencia del Estado es crucial.

### *3. Las modalidades de funcionamiento y ejercicio de la propiedad privada*

Es cada vez más evidente (producto de los procesos de concentración, extranjerización, despojos, usurpaciones, judicialización) la importancia de regular y controlar la política de tierras, instrumentando una transformación cultural e institucional tendiente a considerar que la tierra es un bien social y no un recurso escaso y productivo. Ello se asocia con la necesidad de: (i) establecer mecanismos de distribución de la tierra a favor de procesos productivos sustentables; (ii) controlar procesos de concentración y extranjerización de la tierra; (iii) regular el ejercicio de la propiedad de la tierra, (iv) validar diferentes formas de expropiación de la tierra cuando ésta se torna improductiva o favorece procesos de concentración privada y control de alimentos; (v) promover el acceso a la tierra por parte de pequeños y medianos productores, acorde con su capacidad productiva y la de su familia; (vi) promover una política impositiva progresiva para financiar estas acciones; (vii) regular la intervención de las empresas biotecnológicas y agroalimentarias.

### *4. El rol de la ciencia y de la tecnología*

En ciencia y tecnología, la relación público – privado requiere ser explicitada en sus alcances (acuerdos laborales, arreglos de financiamiento, formas de difusión y comercialización pactadas) y luego delimitada en la distribución de sus resultados y beneficios. Los acuerdos de colaboración y regulación importa que se difundan y transparenten, del mismo que las modalidades de relevamiento, gestión, aplicación y difu-

sión de los resultados. Todo lo cual puede instrumentarse adhiriendo a diferentes modalidades aplicadas bajo mecanismos de ciencia abierta.

Entendemos que si se gestiona la ciencia con métodos de ciencia abierta es posible restringir o delimitar prácticas monopólicas en el uso del conocimiento científico. Conocimiento que, aunque suele ser financiado por el sector público o ser parte del saber local o tradicional, frecuentemente termina siendo usufructuado por el sector privado (así sucede con el monopolio tecnológico sobre las semillas y con muchas innovaciones biotecnológicas). Del mismo modo, el control de los procesos alimentarios exige regular el accionar de las corporaciones en la producción de ciencia y en la generación de innovaciones.

### *5. Articulación global de organizaciones e instituciones nacionales e internacionales. Trascender globalmente.*

Así como desde el ámbito de los organismos multilaterales se habla de una nueva gobernanza y arquitectura institucional, sería muy importante alcanzar una amplia red de consenso y apoyo a escala global, regional, en la dilucidación de estas problemáticas, con la participación de organizaciones globales.

En este marco importa poner en discusión la realidad del presente y los riesgos futuros de la actual etapa de acumulación por desposesión del capitalismo (por ejemplo en relación a la contradicción que se presenta entre expansión de la producción agrícola y pérdida de la soberanía alimentaria) difundiendo ampliamente sus consecuencias negativas y de amplio espectro para el futuro de la humanidad. Más aún cuando reconocemos, al decir de F.J.Hinkelamert (2011:70), que los problemas señalados están todos interrelacionados:

la falta de alimentos para la gente, la escasez de energía para las máquinas y la crisis de medio ambiente. Es todo una gran crisis, una crisis global; la enfocan como si fuera una crisis del clima, pero es una crisis de los límites del crecimiento, una rebelión de los límites. Como no se los ha respetado para nada, ahora los propios límites se rebelan. Y ahí aparece de nuevo la necesidad de *otra civilización, por el lado de la producción misma de alimentos y de energía* (cursiva nuestra).

Todo lo anterior nos indica que necesitamos modificar el campo teórico-metodológico de interpretación (del desarrollo, del territorio, de la política y de las instituciones, en general) y consecuentemente, el campo empírico de investigación. Es muy importante recordar que



estamos operando con conceptos-propuestas que son “construcciones sociales”. Es decir, donde participan actores con distinta inserción territorial, social y de clase, con diferente integración a redes y a prácticas específicas de poder, con particulares territorialidades y escalas de acción (de lo mundial a lo local). Se trata de un contexto en el que importa tener presente: que no es posible formular políticas de desarrollo sustentable sin aceptar que buena parte de lo que sucede en los territorios puede obviar las regulaciones y controles del Estado–Nación y resultar directamente en “una localización de lo global”. (S.Sassen, 2007:29). Tampoco es posible pensar políticas de desarrollo sustentable con una cultura hegemónica que avala o se desinteresa de la desigualdad y de la subordinación social que lleva implícita.

## Bibliografía

- Adamovsky, Ezequiel (2017). *El cambio y la impostura*. Buenos Aires, Planeta.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (2016). “Concentración económica y cuestión agraria en el agro pampeano del siglo XXI (contribución para la discusión)”. En Tsakoumagkos, Pedro (Coord.) (2016). *Problemas actuales del agro argentino*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- CEPAL (2010). *La hora de la igualdad. Brechas por cerrar, caminos por abrir*. ONU
- CEPAL (2016). *Objetivos de desarrollo sostenible. Agenda 2030*. ONU
- Credit Suisse (2015). *Global Wealth Databook 2015*.
- FAO (2017). *El futuro de la alimentación y de la agricultura. Tendencias y Desafíos. Sumario*. FAO
- Harvey, David (2005). *El “nuevo” imperialismo: acumulación por desposesión*. CLACSO.
- Hinkelammert, Franz Joseph (2011). “El pesimismo esperanzado”. En *Crítica y Emancipación. Revista latinoamericana de ciencias sociales*, N° 5, Año III, primer semestre 2011, CLACSO.
- Holt-Giménez, Eric y Patel, Raj (2012). *¡Rebeliones alimentarias! La crisis y el hambre por la justicia*. México DF, Edición Universidad Autónoma de Zacatecas y Miguel Angel Porrúa.
- Lopes de Souza, Marcelo (1995). “O territorio: sobre espaço e poder, autonomia desenvolvimento”. En De Castro, I.; P. da Costa Gómez

- y R. Lobato Correa. *Geografía: conceitos e temas*. Rio de Janeiro, Bertrand Edit.
- Manzanal, Mabel (2000). “Los programas de desarrollo rural en la Argentina (en el contexto del ajuste macroeconómico neoliberal)”, *EURE, Revista Latinoamericana de Estudios Urbano Regionales*, N° 78, Vol. XXVI, septiembre 2000, p. 77-101, Instituto de Estudios Urbanos, Pontificia Universidad Católica de Chile, Santiago de Chile.
- Manzanal, Mabel (2006). “Regiones, territorios e institucionalidad del desarrollo rural”. En Manzanal M, Neiman G y Latuada M (coord), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires, Edit. CICCUS.
- Manzanal, Mabel (2009). “El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica”. En Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado (Organizadores), *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/ Desarrollo rural en el Cono Sur, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento*, Porto Alegre.
- Manzanal, Mabel (2013). “Poder y desarrollo. Dilemas y desafíos frente a un futuro ¿cada vez mas desigual? En Mabel Manzanal y Mariana Ponce (Org.). *La desigualdad ¿del desarrollo? Controversias y disyuntivas del desarrollo rural en el norte argentino*. Buenos Aires, CICCUS.
- Manzanal, Mabel (2014). “Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio”. *Realidad Económica* 283, Buenos Aires, p. 17-48.
- Manzanal, Mabel (2016). “Acumulación, crisis y la problemática del hambre y de la desnutrición en América Latina”. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales -ReLaER-I* (1)
- Rofman, Alejandro (1999). *Las economías regionales a fines del siglo XX. Los circuitos del petróleo, del carbón y del azúcar*. Buenos Aires, Edit. Ariel.
- Rubio, Blanca (2017). “La fase de transición mundial y el dominio agroalimentario de estados unidos: una visión histórico- estructural”. *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales -ReLaER-I* (2)
- Sassen, Saskia (2007), *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires, Katz Editores.
- Soverna, Susana (2016). “Políticas de desarrollo rural en Argentina”. En Tsakoumagkos, Pedro (Coord.) (2016). *Problemas actuales del agro argentino*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.

- Svampa, Maristella (2013). “‘Consenso de los Commodities’ y lenguajes de valoración en América Latina”. En *Nueva Sociedad* N° 244, marzo-abril de 2013.
- Tsakoumagkos, Pedro y Susana Audero (2016). “La cuestión tecnológica en relación a las diversas formas de pequeña producción agropecuaria en la Argentina”, en Tsakoumagkos, Pedro (Coord.) (2016). *Problemas actuales del agro argentino*. Ciudad Autónoma de Buenos Aires: Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras Universidad de Buenos Aires.
- Oxfam (2016). *Una economía al servicio del 1%* ([www.oxfam.org](http://www.oxfam.org)).
- Fecha de recepción: 13/5/2017  
Fecha de aceptación: 10/6/2017

Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial

Fecha de recepción: 13/5/2017

Fecha de aceptación: 10/6/2017

