

mos, las visiones estructuralistas y las fenomenológicas), es muy poco probable que desaparezcan. Más allá de esto, como el trabajo inicial de Kuhn lo subraya con claridad, mientras ciertos periodos históricos pueden ser caracterizados por el predominio de una visión particular del mundo o por el estruendo creciente de la oposición de paradigmas teóricos, otros pueden manifestar un caleidoscopio de posibilidades y combinaciones. Aunque para algunos esto último puede parecer desconcertante debido a la ausencia de una guía clara de la investigación y una falta de principios fijos para legitimar el trabajo de investigación y las conclusiones, creo que este escenario es el más conducente al desarrollo de nuevos tipos de investigación exploradores e innovadores. Esta es la situación en que nos encontramos al principio del siglo XXI. Estamos en un cruce de caminos crítico y estimulante, en donde las ortodoxias viejas han cedido lugar a (o cuando menos permitido espacio para) nuevos modos de conceptualizar las complejidades y dinámicas de la vida social. La sociología del desarrollo está a punto de hacer adelantos teóricos mayores, entre los cuales resalta el desarrollo de un análisis más integrado de cómo la agencia, las instituciones, el conocimiento y el poder se interrelacionan en la nueva era global.

CAPÍTULO 2

LA DESMITIFICACIÓN DE LA INTERVENCIÓN PLANEADA Y EL ESTADO¹

Como se sugirió en el capítulo anterior, un análisis crítico de la política y de los procesos de la intervención² requiere la desmitificación de nociones del desarrollo planeado. Es decir, es importante cuestionar las definiciones de tiempo-espacio, supuestos normativos y la praxeología implicada en los modelos ortodoxos de intervención, y exponer las limitaciones de ciertas concepciones teóricas que las apuntalan, prestando atención particular en teorizar el mercantilismo, la incorporación institucional y las interrelaciones entre el Estado y la sociedad civil. Este capítulo ofrece tal crítica y propone la alternativa de ver la intervención como una realidad múltiple, compuesta por percepciones culturales e intereses sociales que difieren, así como por los continuos forcejeos sociales y políticos que tienen lugar entre los varios actores sociales involucrados.

De entrada, debemos distinguir entre *modelos teóricos* que apuntan al entendimiento de los procesos de cambio social y desarrollo y *modelos de la política* que establecen las maneras en que el desarrollo³ debe promoverse. Esta distinción es importante, pero no absoluta, puesto que los modelos de la política están basados explícita

¹ Este capítulo en parte está basado en un artículo escrito con Jan Dowe van der Ploeg (1989) y en Long (1988).

² A lo largo del texto tengo en mente sobre todo las formas institucionales de intervención que involucran la puesta en escena de proyectos de desarrollo o programas coordinados de desarrollo. No se consideran otras formas menos directas de intervención, como el uso de precio y mecanismos de impuestos u otras medidas fiscales o legales.

³ Por supuesto, el desarrollo puede ser definido de varias maneras: en términos de aumentos en la productividad o niveles de producción, redistribución del ingreso, equidad aumentada o bienestar general, el ataque a la pobreza, o como un proceso político en que los grupos "en desventaja" intentan mejorar sus oportunidades de vida.

o implícitamente en los supuestos teóricos e interpretaciones que se supone explican cómo tiene lugar el cambio o cómo se lograrán los objetivos.⁴ Los modelos teóricos pueden enfocarse hacia dimensiones específicas (por ejemplo, desarrollo rural o urbano, o la transformación del aparato estatal y estructuras macroeconómicas), y algunos pretenden caracterizar los elementos esenciales de la forma de hacer la política y de la aplicación misma. De aquí se desprenden modelos “racionales”, basados en la creencia de que introduciendo más información, pensamiento y análisis a la elaboración de las políticas, sus procesos resultarán más eficaces. Por una parte está el “incrementalismo desarticulado”, que considera el hacer política como la ciencia de “arreglárselas”, según la cual los diseñadores de la política toman en cuenta un rango estrecho de alternativas y responden a las contingencias políticas como y cuando éstas se presentan (Lindholm, 1980). Por otra parte, varios modelos abordan la elaboración de las políticas y su aplicación como procesos inherentemente políticos que involucran regateos y transacciones entre diferentes grupos de interés (Warwick, 1982; Palumbo, 1987).⁵

Sin embargo, las interrelaciones de los modelos teóricos y los de la política a menudo quedan inexplicados y, por consiguiente, inciertos. Resulta importante, entonces, enfocarse en las *prácticas* de intervención, cómo evolucionan y se forman por los forcejeos entre los varios participantes, en lugar de simplemente enfocar los *modelos* de intervención, es decir, las construcciones ideales que los proyectistas, implementadores o los clientes pueden tener sobre el proceso. Enfocar

⁴ La interacción de modelos (o normativas) teóricos y de las políticas es bien ilustrado por la colección de documentos editados por Eicher y Staatz (1984), *Agricultural Development in the Third World*, véase en especial su apreciación histórica global de las teorías y políticas de los años 50 a inicios de los 80.

⁵ Al exponer la aplicación de la política, Warwick diferencia entre modelos de “planificación y control”, “juegos evolutivos” y “transaccionales”; mientras que Pressman y Wildavsky (1983) conceptúan esto como una forma de conducta exploratoria. Una colección excelente de extractos de los textos mayores del hacer política y su aplicación es el de Hill (1993). Véase también a Marinetto (1999) en su apreciación global introductoria de perspectivas, en que rastrea la importancia creciente de los problemas de la agencia humana y procesos organizativos en los estudios de la política. Sus estudios de caso en la segunda parte del libro ilustran el “acoplamiento interdependiente” de las propiedades emergentes de los sistemas sociales y políticos, y las cualidades dinámicas de la actividad humana (Marinetto, 1999:60).

las prácticas de intervención permite tomar en cuenta las formas emergentes de interacción, los procedimientos, las estrategias prácticas, los tipos de discurso, las categorías culturales y las “partes interesadas” de los proyectos (Palumbo, 1987:32) involucrados en los contextos específicos, y reformular las preguntas de intervención del Estado y del desarrollo desde una exhaustiva perspectiva del actor.

La necesidad de deconstruir el concepto de intervención

Los paradigmas teóricos dominantes de la intervención planeada en los años 60 y 70 adoptaron un modelo mecánico de la relación entre la política, su aplicación y sus resultados. Una tendencia en muchos estudios (que todavía persiste en ciertos discursos de la política) era conceputar el proceso como de naturaleza lineal, e implicaba alguna clase de progresión gradual desde la formulación de la política, la aplicación hasta los resultados, después de lo cual se podría hacer una evaluación para establecer la medida en que se habían logrado los objetivos originales. Sin embargo, como cualquier proyectista experimentado o trabajador del desarrollo apreciará con prontitud, esta separación de política, implementación y resultados es una burda sobresimplificación de un juego mucho más complicado de procesos en que interviene la reinterpretación o la transformación de la política durante el mismo proceso de aplicación, de tal modo que no hay de hecho ninguna línea recta entre la formulación de la política y los resultados. Además, los resultados pueden ser el producto de factores no unidos de un modo directo a la aplicación de un programa de desarrollo particular. Es más, no deben restringirse los problemas en la aplicación de la política al caso de intervenciones planeadas de arriba abajo por los gobiernos, instancias de desarrollo e instituciones privadas, ya que los grupos locales formulan activamente y persiguen sus propios “proyectos de desarrollo”, los cuales a menudo chocan con los intereses de la autoridad central (Long, 1984a:177-9; Van der Ploeg, 1987).

A inicios de los 80 crecía el reconocimiento de tales deficiencias entre analistas políticos que buscaban nuevas maneras de conceptuar la formulación de la política y su aplicación (véase Grindle, 1980, y Clay y Schaffer, 1984). Se argumentó, por ejemplo, que la implementación debía verse como un proceso transaccional que involucra la

negociación de las metas y los medios entre las partes con intereses divergentes y en conflicto, y no sólo como la ejecución de una política particular (Warwick, 1982). Esto estuvo acompañado de nuevas formas de análisis de las organizaciones que estudiaban las dinámicas de acción administrativa en la aplicación de la política (Batley, 1983). Algunos antropólogos se centraron en preguntas acerca de la naturaleza de la planificación como una ideología y actividad social (Robertson, 1984); otros se interesaron en cómo son asignados los servicios públicos mediante las interacciones entre el personal de la "línea frontal" de la institución y sus clientes (véase Schaffer y Lamb, 1976; Lipsky, 1980; Handleman y Leyton, 1978; y Rees, 1978, quienes se enfocaron en las percepciones culturales y las estrategias de la gerencia social de agentes y clientes).

Estas nuevas direcciones coincidieron con un reconocimiento creciente de las diversas maneras en que los individuos y sus hogares se organizan de manera individual y colectiva ante la intervención planeada por el gobierno u otros cuerpos. Las estrategias que inventan y los tipos de interacción que evolucionan entre ellos y las partes que intervienen influyen la naturaleza y resultados de tal intervención (véase Long, 1984a; Long y Long, 1992, y de Vries 1992, 1997). Un problema central en el análisis, por consiguiente, es entender los procesos por los cuales las intervenciones entran en los mundos de vida de los individuos y grupos afectados y así llegan a formar parte de los recursos y las limitaciones de las estrategias sociales que desarrollan. De esta manera, los llamados factores externos resultan "internalizados" y llegan a significar cosas diferentes para los diferentes grupos de interés o para los diferentes actores individuales involucrados, sean éstos implementadores, clientes o espectadores.

Estas consideraciones llevan a la conclusión de que el concepto de intervención necesita ser deconstruido para que sea reconocido por lo que es; a saber, un proceso continuado, socialmente construido y negociado, no sólo la ejecución de un plan de acción preespecificado con los resultados esperados. El supuesto común "es que quienes toman las decisiones, antes de actuar, identifican las metas, especifican maneras alternativas de llegar allí, evalúan las alternativas contra una norma —como costos y beneficios— y entonces seleccionan la mejor posibilidad". Sin embargo, como señalan Palumbo y Nachmias, quienes formulan las políticas a menudo "no están buscando la mejor ma-

nera o la alternativa más eficaz para resolver un problema. En cambio, están buscando apoyo para la acción ya tomada, y para apoyar lo que sirve a los intereses de los varios componentes de la política que forman la comunidad" (Palumbo y Nachmias, 1983:9-11). No es suficiente, entonces, modificar o refinar puntos de vista ortodoxos en la intervención planeada. En cambio, se debe romper con los modelos convencionales, imágenes y razonamiento.⁶

La imagen de intervención como un "proyecto" circunscrito en tiempo y espacio

A pesar de estas observaciones críticas, a menudo la intervención para el desarrollo aún se ve como un conjunto de actividades circunscritas que tienen lugar en una escena definida en términos espacio-temporales que involucra la interacción entre las llamadas partes interventoras y los grupos "blanco" o "receptores". Tal imagen aísla la intervención del flujo continuo de la vida social y las relaciones continuas que evolucionan entre los varios actores sociales, incluyendo, por supuesto, aunque no exclusivamente, las múltiples maneras en que los actores locales (tanto dentro como fuera de la escena) se interrelacionan con el Estado, las instituciones y sus oficiales. Así, conceptualizar la intervención como una actividad circunscrita y claramente localizada⁷

⁶ El argumento seguido aquí converge en aspectos importantes con el reciente trabajo antropológico sobre proyectos de desarrollo y los procesos de intervención en África (véase Olivier de Sardan, 1985, 1988; Chauveau, 1985; Elwert y Bierschenk, 1988; y Geschiere, 1989). También coincide con algunos de los puntos críticos elaborados por Schaffer (1984) en su ensayo "Towards responsibility: Public policy in concept and practice". El ensayo de Schaffer, junto con sus otros escritos sobre políticas de administración y política, permanecen como una fuente fecunda de ideas para hacer un análisis más sistemático y crítico de los procesos de la política.

⁷ Conyers (1982:80), ella misma investigadora y proyectista, deja esto bastante explícito en su exposición del significado de "proyecto":

"...un proyecto normalmente se planea y se lleva a cabo como una sola actividad identificable, o un conjunto de actividades relacionadas. Puede tener muchos elementos o involucrar a muchas instancias diferentes o individuos; pero estos componentes están interrelacionados y por consiguiente es importante que el proyecto se planee y se lleve a cabo como un todo. En virtud de ello, un proyecto tiene a menudo su propio documento del plan, un gerente del proyecto especial o comité de administración, su propia asignación del presupuesto, y así sucesivamente. La otra característica impor-

encubre el importante asunto teórico de que la intervención nunca es un "proyecto" con límites claros en tiempo y espacio, como es definido por el aparato institucional del Estado o por la entidad implementadora. Las intervenciones siempre forman parte de una cadena o flujo de eventos localizados en una estructura más amplia de actividades de los cuerpos estatales y/o internacionales y las acciones de diferentes grupos de interés que operan en la sociedad civil. Es más, las intervenciones se enlazan a intervenciones previas (en modelos de la política por medio de "estudios de evaluación"), tienen consecuencias para otras intervenciones futuras y la mayoría de las veces son motivos de forcejeos interinstitucionales o representan arenas donde se libran batallas sobre metas percibidas, competencias administrativas, asignación del recurso y límites institucionales.

Por consiguiente, un análisis crítico de la intervención visto como ideología y práctica debe ir más allá de las definiciones espacio-temporales contenidas en los modelos convencionales de la política. La intervención no se confina a un "espacio" específico, delimitado por la identificación del grupo o población beneficiaria. Tampoco las personas en el extremo receptor de políticas, o los responsables de manejar su aplicación, reducen o limitan sus percepciones de la realidad y sus problemas a aquellos definidos por la entidad interventora como constitu-

tante de un proyecto es que normalmente se localiza en un área geográfica específica. El área puede variar en tamaño desde un proyecto como una fábrica que ocupa un área muy limitada a un proyecto de desarrollo regional que cubre toda una región administrativa; pero en cada caso el área cubierta por el proyecto puede ser definida específicamente. Esta característica [el tamaño] se usa a menudo para distinguir un "proyecto" de un "programa".

Cernea (1985:4-5) reconoce algunas de las limitaciones prácticas y de investigación en el enfoque del proyecto: "los proyectos son sólo unidades segmentadas de intervención; a menudo franquean las estructuras globales, se desarrollan atípicamente, y están sujetos al síndrome del invernáculo. También se critica a los proyectos porque tienden a crear enclaves, a conducir los recursos a actividades paralelas al proyecto, y pueden no generar el desarrollo sustentable más allá de su marco temporal limitado".

Pero, al final, su exposición sólo refuerza el pensamiento del proyectista de buscar la identificación de "las variables sociológicas empotradas en los proyectos de desarrollo rural", y "aprender a hacer contribuciones operacionales al desarrollo planeado dentro de este enfoque". Para una valoración completa de los pros y contras del enfoque al desarrollo planificado consúltese el debate entre Rondinelli y Morgan, y una síntesis de los puntos centrales de Honadle y Rosengard, en *Public Administration and Development*, volumen 3, 1983.

yentes del "proyecto" o "programa". La personas procesan sus propias experiencias de "proyectos" e "intervención"; construyen su memoria de estas experiencias, y tienen en cuenta las experiencias de otros grupos dentro de sus redes socioespaciales; es decir, pueden aprender de las respuestas diferenciales, estrategias y experiencias de otros que están fuera de la población designada o del programa de acción específico. Así, la intervención no es un fenómeno limitado en el espacio y tiempo. En la práctica no hay ningún principio claro demarcado por la definición de metas y medios, ni un último punto de corte, el "final" del proyecto como es definido por el escrito del informe de evaluación.

Este embalaje del espacio y tiempo (y por consiguiente de estrategias y opciones), característico del pensamiento del desarrollo, está apuntalado por varios tipos de discursos intervencionistas que son en esencia "diagnóstico y prescripción" (Apthorpe, 1984:128). Promueven la idea de que los problemas se atacan mejor si se divide la complejidad empírica en "una serie de realidades independientes" basándose en criterios "sectoriales" (es decir, diseñando políticas enfocadas de manera específica en la agricultura, salud, vivienda, etcétera). Según Schaffer (1984:143), tal discurso de la política también promueve la idea errónea de que la política comprende decisiones verbales e intencionales y documentos autoritarios, después de lo cual algo diferente, llamado implementación, tiene lugar.

Esta imagen de la política y de los procesos de intervención es reforzada por la noción del "ciclo del proyecto" que coloca varias actividades (como establecer la agenda de la política, definición del problema, formulación de alternativas, diseño de la política, implementación y evaluación de resultados) en un orden secuencial, lineal y lógico (véase Clay y Schaffer, 1984:3-5; y Palumbo, 1987:38-41). Esto promueve la opinión de que la preparación de proyectos y su aplicación forman parte de un proceso racional de resolución de problemas que involucra a los expertos (solos o en consulta con sus clientes) en la percepción de "los síntomas, en la formulación del problema, en la identificación de las causas (el diagnóstico), en la generación de soluciones alternativas y en la elección y realización de la apropiada [...] finalmente, la ayuda en la evaluación de los resultados" (Röling, 1988:57).⁸

⁸ Como esta cita muestra con claridad, y como es evidente en el libro en el que expone sus puntos de vista generales acerca de la intervención a través de la extensión

Sin embargo, si tomamos distancia de estas concepciones espacio-temporales idealizadas y, en cambio, nos concentramos en entender la intervención planeada como un juego complejo de prácticas y forcejeos sociales que evolucionan, el tiempo y el espacio pueden ser reintroducidos como elementos de procesos históricos específicos que se distorsionan cuando son confinados a la plantilla espacio-temporal del modelo del proyecto. Por ejemplo, del lado del "intervenido", está el conocimiento acumulado de experiencias anteriores de intervenciones de varias clases, no sólo aquellas organizadas por el Estado o la entidad en cuestión. Estas experiencias constituyen un tipo de impresión y plantilla histórica que es colectiva, en cuanto es compartida como un legado por un grupo particular de personas, y es individual, en cuanto las biografías de actores particulares contienen experiencias específicas de intervención. Y lo mismo se sostiene en relación con los grupos e instituciones definidos como las "partes interventoras", tales como las instancias de desarrollo gubernamentales o los burócratas individuales. Los procesos de intervención específicos deben ser vistos, por consiguiente, en relación con las memorias colectivas e individuales (lo que Bourdieu [1981:305-306] ha llamado la historia encarnada y objetivada) de relaciones estatal-cívicas de la sociedad, iniciativas locales y forcejeos interinstitucionales.

La intervención, entonces, implica la confrontación o interpenetración de mundos de vida diferentes y experiencias sociopolíticas que pueden ser significativas para generar nuevas formas de práctica social e ideología. Visto desde este punto de vista, las concepciones de tiempo-espacio contenidas en modelos ortodoxos de intervención se vuelven un arma estratégica en las manos de las entidades que inter-

(1988:39-42), la exposición de Röling usa una mezcla de lenguaje y analogía pseudo-técnica y médica. Así, su explicación de la naturaleza e importancia del trabajo de la extensión descansa en gran medida en la noción de que la sociedad manifiesta ciertos rasgos patológicos que deben curarse de algún modo por medio de intervención externa "premeditada", "planeada", "programada" y por lo general "profesional" o "paraprofesional" (1988:39-41). Otra limitación de la exposición de Röling es la manera en que él resbala en una visión de la intervención de arriba a abajo, externalista y administrativa que describe como: "Un esfuerzo sistemático para aplicar recursos estratégicamente para manipular los elementos en apariencia causales en un proceso social continuado, así como para reorientar de modo permanente ese proceso en las direcciones juzgadas deseables por la parte interventora".

vienen.⁹ Al adoptar la noción de que la intervención consiste en proyectos limitados en el espacio y en el tiempo, se remueve la historia, por así decirlo, lo que implica que la memoria y el aprendizaje del pasado son de hecho superfluos.¹⁰ Esta actitud se refuerza por el supuesto de que, cualesquiera hayan sido las dificultades del pasado e independientemente de lo arraigado de los patrones de subdesarrollo, un programa de intervención bien diseñado y bien enfocado puede romper con el peso muerto de los modos de existencia tradicionales, y así estimular o inaugurar el "desarrollo", cualesquiera sean sus rasgos específicos.

La intervención y su carga simbólica

La terminología específica usada en el discurso de la intervención, incluyendo la descripción de los encuentros directos entre las partes interventoras y los beneficiarios, está teñida por la noción de que hay un tráfico de regalos o donaciones procedentes del exterior y que tienen calidades supremas que no pueden producirse dentro de la propia situación local. Esto se ilustra en los casos de las semillas "milagro", las variedades "mejoradas", "el mensaje de la extensión" y "los beneficios de receptores privilegiados". Estas metáforas reproducen la imagen de un exterior todo poderoso y un interior inferior. Muchos de estos términos también tienen una connotación mágico-religiosa com-

⁹ Si se acepta que los llamados grupos blanco también son estrategias activos, entonces lo contrario también es verdad; a saber, que los miembros de la población designada pueden usar las mismas armas conceptuales y administrativas para bloquear las acciones de las partes que intervienen. Véase en Scott (1985) una exposición de las varias formas que puede tomar la resistencia cotidiana.

¹⁰ No excluyo, claro, la posibilidad de que las prácticas de la intervención pueden afectar de un modo significativo la organización social del tiempo y el espacio de los involucrados. Esto se ilustra en los proyectos de irrigación en los Andes, donde para enfrentar sus metas, introducen el trabajo asalariado para la construcción de canales y otra infraestructura, cuando tal trabajo normalmente es organizado por las comunidades mediante la movilización de faenas (grupos de trabajo cooperativos). Ya que con frecuencia el último modo de organización implica plazos más largos que el usual ciclo del proyecto de cinco años, la organización del tiempo, espacio, trabajo y recursos materiales es forzada a un nuevo y mucho más corto marco temporal, con grandes implicaciones sociales. Una exposición general de este problema puede ser consultada en Van der Ploeg (1987:155-8).

parable con la idea de carga que se encuentra en los cultos del "carga" en Melanesia. Quienes se adhirieron a tales cultos creyeron que si seguían los procedimientos morales y rituales debidos y honraban a los espíritus, serían premiados con la llegada súbita y milagrosa, en barco o avión, de una carga de artículos muy valiosos provenientes de ultramar. Cómo y dónde fueron producidos estos artículos (por ejemplo, latas de carne, fósforos y otros artículos manufacturados) era desconocido para los melanesios, quienes asumieron que los blancos que los llevaron tenían acceso privilegiado a formas de conocimiento esotérico que los melanesios mismos habían perdido. Fue considerado un acto de redención guardar y cumplir con rigor el código ético del culto previo a la llegada de la carga.¹¹

Igualmente estratégico en la ideología de la intervención es la tajante separación de factores internos y externos, de lo interior y lo exterior. Aunque las intervenciones no poseen en realidad un "interior" y un "exterior", ya que las prácticas de la intervención consisten (y sólo pueden consistir) en la entremezcla de diferentes flujos de eventos e intereses, desde los cuales surge la intervención como un proceso socialmente negociado, esta separación del interior y el exterior es, no obstante, omnipresente y central en los modelos estándares de la política.

La separación de interior y exterior parece indispensable en la imagen relacionada de la intervención consistente en la entrega de alguna clase de material o contribución organizacional o "paquete" desde el exterior (o "del mundo más allá") que se diseña para estimular la emergencia de ciertas actividades "internas" orientadas al logro de niveles superiores de producción, generación de ingresos, "eficiencia" económica o la mejor utilización de los recursos existentes y del "factor humano". Aun los programas (a menudo promovidos por ONG en lugar del Estado) que no tienen paquetes materiales tangibles para ofrecer, pero manejan artículos menos tangibles, como organización o habilidades, siguen basados en la idea de transferir a los grupos beneficiados esas capacidades o tipos de conocimiento que se supone que les hace falta. De este argumento se infiere que los grupos beneficiados necesitan habilidades de organización y la ayuda de personas inter-

medias, "facilitadores" o "corredores culturales" con el fin de obtener acceso a las instituciones y recursos externos, puesto que sin tales contribuciones ellos, los beneficiarios son absolutamente incapaces de dirigir sus propias circunstancias de vida y resolver las situaciones problemáticas que enfrentan.

Vinculada a esta imagen de "carga" está la creencia subyacente de que si el desarrollo ha de tener lugar, las situaciones locales, los mundos de vida o las maneras de organizar la vida social están de algún modo infundados, ya no son válidos, o son inapropiados, y por lo tanto necesitan ser reestructurados o quizá incluso eliminados por completo. La "carga" propuesta se diseña para resolver esto al establecer nuevas y más apropiadas maneras de hacer las cosas. Así, la intervención se vuelve una manera de reformar la práctica social y el conocimiento, y de introducir nuevos elementos (por ejemplo, semillas "milagrosas") que reemplazan u otorgan nuevos significados a las maneras ya establecidas de hacer las cosas (Van der Ploeg, 1989:154, 161). El apuntalamiento ideológico de esto es la creencia de que la inyección de contribuciones externas proporcionará una mejor solución a los problemas que los medios ya existentes, y de ese modo se abren nuevas oportunidades y se mejoran las condiciones de vida y bienestar de la gente.

En síntesis, se podría decir que la intervención es percibida y legitimada como la producción continua de discontinuidades. Si se supone que el desarrollo ocurre mediante la intervención y la reestructuración de formas sociales existentes, entonces el desarrollo implica discontinuidad, no continuidad, con el pasado. La situación escogida para la intervención se juzga inadecuada o necesitada de cambio; así, los cuerpos locales de conocimiento, formas de organización y los recursos son implícitamente (y en ocasiones bastante explícitamente) deslegitimados, y por consecuencia las contribuciones externas se consideran condición necesaria e indispensable. De esta manera, el armazón normativo y los instrumentos técnicos del desarrollo planeado son validados por quienes intervienen. Esto sugiere que la intervención no debe verse como si consistiera fundamentalmente de contribuciones materiales y organizativas, sino que en ella toma parte un tipo de "comercio de imágenes"¹² que busca redefinir la naturaleza de relaciones

¹¹ Un análisis completo del significado del "carga" y la naturaleza del conocimiento esotérico buscado por los miembros del culto melanesio puede ser leído en Lawrence (1964).

¹² Para Röling (1988:40-41), los métodos y habilidades de comunicación son el "instrumento crítico" para promover el cambio conductual. Argumenta que la "co-

de la sociedad Estado-civil mediante la promoción de ciertas estándares normativos de desarrollo y de lo que éste debe traer consigo. Aquí se debe reconocer el papel central desempeñado por la tecnología en la promoción de nuevos valores sociales y maneras de organizar la sociedad (véase, por ejemplo, Galtung, 1982; y Latour, 1983).

La construcción de estas imágenes se sostiene por un proceso de "etiquetamiento" que funciona para promover o imponer ciertos esquemas interpretativos en relación con el diagnóstico y la solución de "problemas del desarrollo". Como argumenta Wood (1985), el etiquetado es común a todas las formas de comunicación social y, por consiguiente, es característico del discurso de la política del desarrollo. Esto último contiene los dispositivos de clasificación para identificar los problemas que tienen que ser solucionados, para describir la naturaleza de la población que será afectada y el contexto, y para llegar a "soluciones". Esto se ilustra en las maneras en que quienes hacen las políticas usan nociones simples: 1) para enunciar los "obstáculos" del desarrollo (por ejemplo, el supuesto dualismo de grandes propiedades y comunidades campesinas en América Latina, o la naturaleza "conservadora" o "tradicional" de los valores); 2) para identificar la población "blanco" (por ejemplo, el "sin tierra", "el pobre entre los pobres" o "la mujer campesina"), y 3) para impulsar los medios para resolver los problemas identificados (por ejemplo, la "reforma agraria", los programas para satisfacer "necesidades básicas", o la introducción de nuevos paquetes tecnológicos u organizacionales encaminados a los agricultores con "potencial de desarrollo" o a quienes se considera "receptivos al cambio"). El etiquetado, por consiguiente, legitima las medidas de diagnóstico y terapia aplicadas por los cuerpos públicos. También intenta establecer los parámetros y la superioridad del discurso de intervención planeada en sí mismo, utilizando, por ejemplo, conceptos como "eficiencia", "el bien común", "equidad social" y racionalidad de "fines-medios".¹³ Donde se introducen

municación requiere significados compartidos, de otra manera el mensaje codificado por el remitente y decodificado por el receptor no llevaría al efecto deseado en el receptor".

¹³ Apthorpe (1984) lleva el argumento un paso más adelante al analizar tres tipos contrastantes de discurso del desarrollo (fiscalista, institucionalista y distribucionista) usados para hablar sobre los programas de intervención y análisis de la política. Apthorpe y Gasper (1996) han conformado una colección importante de documentos

insumos materiales, éstos son estrictamente organizados de acuerdo con las líneas del esquema inicial de clasificación (esto es, según ciertos criterios de "etiquetado"). Así, por ejemplo, los agricultores con "potencial de desarrollo" o quienes son considerados "receptivos al cambio" recibirán la porción más grande en crédito, ganado o tecnología; y aun cuando muchos de ellos yerran al utilizar estos beneficios estrictamente de acuerdo con el método recomendado, el programa continuará reafirmando sus metas iniciales. Por ejemplo, en localidades donde los medios de transporte son escasos, podrían valorarse más los bueyes para el transporte de bienes y personas que para arar, la razón original dada para su introducción. Lo mismo se sostiene en lo relativo a paquetes tecnológicos que son "desempacados" por los mismos agricultores con el fin de lidiar con problemas que el programa original no había enfatizado o previsto. Al respecto, es interesante reiterar que los agricultores que desvían el crédito marcado para los propósitos específicos hacia cauces de inversión alternativos (aun en actividades generadoras de ingreso legítimas) de manera normal son designados "delincuentes".¹⁴ Etiquetarlos de esta manera sirve, es claro, para reforzar las metas originales y los valores normativos del programa. De aquí, en paradoja, cualquier déficit o fallas percibidas en el programa sólo llevarán a incrementar los esfuerzos o a renovar el proselitismo por el personal de la entidad para lograr sus objetivos en la siguiente vez.¹⁵

consagrada al análisis de las representaciones y discursos de la política de desarrollo. Para ahondar en el discurso del desarrollo véase Cooper y Packard (1997), Grillo y Stirrat (1997) y Arce y Long (2000).

¹⁴ Véase en el capítulo 9 de este libro un caso que ilustra este proceso.

¹⁵ Esta situación puede compararse provechosamente con el creciente celo mostrado por los miembros de un culto al platillo volador en Estados Unidos cuando su profecía falló. En *When Prophecy Fails*, Festinger, Rieken y Schachter (1964) narran cómo, en el día y la hora fijados, los creyentes se juntaron en la cima de una colina donde esperaban ser recogidos por un platillo volador y transportados al Nuevo Mundo. Ya habían dejado sus trabajos y habían vendido la mayoría de sus posesiones materiales. Sin embargo, el vehículo espacial no llegó, y los miembros de la secta se quedaron con la tarea casi imposible de reconocer dónde habían dejado sus vidas previas. Mientras algunos se desesperaron y dejaron el culto, al final la mayoría decidió seguir adelante y prepararse para la siguiente visita profetizada. Ellos racionalizaron la crisis sosteniendo que de algún modo leyeron mal las señales, y que quizá ésta fue una prueba de su fe y compromiso religiosos. Por lo tanto, decidieron intentar de nueva cuenta entregándose de lleno y con entusiasmo al proselitismo entre toda la

Así, las actividades de las instancias de desarrollo y su personal no pueden ser interpretados sólo en términos de sus contribuciones materiales y organizacionales, ya que introducen conceptos normativos y evaluadores que definen problemas, soluciones y medios. Aunque las estrategias interpretativas desarrolladas por el personal de la instancia para llevar a cabo sus tareas variará de acuerdo con sus intereses individuales y comprensiones culturales, sus repertorios serán en gran medida similares, ya que las maneras en que asignan los recursos o explican y legitiman los planes reflejarán las imágenes y prioridades de desarrollo promovidas por la institución particular para la que ellos trabajan. Es más, dado su compromiso con las soluciones externas, las instancias que intervienen de manera normal tenderán a suplantar o subsumir las concepciones y estrategias de desarrollo locales. Esta falta de atención en el conocimiento local y en las capacidades de desarrollo locales será más tarde reforzada por el argumento de que se necesitan expertos de varios tipos para facilitar una comprensión de los problemas, para su solución y para diseñar y llevar a cabo una transferencia lisa y eficaz de habilidades, información, tecnología y recursos. Como Edwards (1989:118-120) ha comentado en una crítica mordaz titulada "The irrelevance of development studies",

La consecuencia natural de un interés en las interpretaciones técnicas de la realidad es que el conocimiento, y el poder para controlarlo, se concentra en las manos de aquellos que tienen las habilidades técnicas necesarias para entender el lenguaje y métodos que se usan [...] El corolario lógico de una visión del mundo que ve el desarrollo como una serie de transferencias técnicas mediadas por expertos es que, dado un número suficiente de situaciones o proyectos en que estas transferencias sean hechas, ocurrirá "el desarrollo". Pero, como ha señalado Sithembiso Nyoni [director zimbabwense de La organización de Asociaciones Rurales para el Progreso], ningún país en el mundo se ha desarrollado alguna vez por sí mismo mediante los proyectos; el desarrollo resulta de un largo proceso de experimentación e innovación por medio del cual las personas construyen las habilidades, el conocimiento y la con-

población. Esto condujo a una efervescencia de actividad renovada del culto, pero con el tiempo la desilusión empezó a llegar.

fianza en sí mismas necesarios para formar su medio ambiente en maneras que promueven el avance hacia metas como el crecimiento económico, equidad en la distribución del ingreso y la libertad política.

Incluso el evidente interés creciente en aprender acerca del conocimiento y de las prácticas locales (ahora subvencionado en exceso por las instancias de desarrollo de la ONU y abanderado por científicos sociales aplicados como Chambers [1983], Rhoades [1984] y Richards [1985]) a menudo se entrapa por las limitaciones que pone en sí mismo. Aquí tengo en mente los varios métodos de investigación llamados "participativos" enfocados en aprender acerca de la práctica y el conocimiento del campesino. Aunque encaminados hacia el diseño de paquetes tecnológicos y modos de organización sostenibles, la mayoría de estos métodos permanecen en las manos de los "expertos". Consistente con esta situación está el enorme interés en los temas de "participación" y de investigación "participativa" mostrado por instancias de desarrollo internacionales cuyo compromiso está sin duda inspirado por la creencia de que la participación ayudará a reducir los costos de infraestructura, la carga organizacional y la mejora en la precisión de la investigación que llevan a cabo.

Todo esto sugiere que inherente al proceso de intervención planeada hay una contienda sobre la dominación y legitimidad de imágenes competitivas de desarrollo. Pero no debemos simplificar esto suponiendo que la contienda involucra sólo el choque entre las instancias que intervienen y los intereses locales. También trae consigo forcejeos dentro de y entre las mismas instancias de desarrollo.

La evaluación como el momento de objetivación del proyecto¹⁶

Al explorar las dimensiones normativas de la intervención planeada destaca un elemento crucial. Éste involucra la idea de la exigencia de

¹⁶ El término "objetivación" se usa aquí en esencia de la misma manera que Berger (1967:4-15) lo hace. Este último lo une a "externalización" o el proceso por el cual las personas construyen los mundos a su alrededor mediante la acción física y mental. Un producto externalizado se vuelve distintivo de la persona que lo produce,

la "evaluación" periódica de los proyectos o programas a lo largo de su vida. Se argumenta que la justificación para la persistencia o disolución de un proyecto particular o programa debe basarse en una apreciación global retrospectiva sistemática del proyecto, de sus objetivos originales y de sus logros. Normalmente un proyecto no se juzga "exitoso" a menos que muestre haber alcanzado algunos de sus objetivos establecidos y haberlo hecho sin incurrir en un costo demasiado elevado para la organización responsable o para la propia población blanco. Incluso si se juzgó como un fracaso según estos criterios, una evaluación puede, sin embargo, proveer las razones para reformular el programa e intentar una vez más el logro de las mismas metas.¹⁷ Ya que con escasa frecuencia se da el caso de que las evaluaciones cuestionen la idea entera de la intervención planeada y la racionalidad de la planificación, de manera usual se culpan del fracaso a los agricultores, los factores medioambientales o los misterios de los distantes mercados de productos, no al paquete o a las actividades de la propia instancia. Es así como la evaluación desempeña un papel útil al confirmar la profecía autocumplida de que las políticas intervencionistas son en verdad viables e ideológicamente sólidas, aunque moderadas o contrarrestadas por las fuerzas ocultas del llamado mercado libre.

Un análisis crítico de las prácticas de la intervención hace necesario que vayamos más allá de la declaración simple de las funciones

y así "lo confronta como una facticidad fuera de él mismo" —algo "ahí afuera"— que adquiere el carácter de una realidad "externa" y "objetiva" que es experimentada con otros. La actividad de evaluar un proyecto de desarrollo la establece como una parte objetiva, delimitada de la realidad social con su propia lógica. De ese modo, los procedimientos de la evaluación legitiman las actividades basadas en el proyecto y refuerzan las concepciones intervencionistas del desarrollo.

¹⁷ Guda y Lincoln (1987:207-208) proveen una revisión histórica de los estudios de evaluación. Distinguen entre: 1) una perspectiva técnica; 2) la perspectiva descrita que caracteriza patrones, fortalezas y debilidades respecto a ciertos objetivos (por ejemplo, percibir al evaluador como quien describe); 3) una perspectiva que se orienta a evaluar las conclusiones como evaluador y juez al tiempo de retener sus anteriores funciones técnicas y descriptivas, y 4) la perspectiva emergente desde la cual se observan no a los objetivos, decisiones, efectos organizadores, sino "las demandas, preocupaciones y asuntos" presentados por una variedad de audiencias que están involucradas de algún modo con la intervención (por ejemplo, los agentes del desarrollo, los cuerpos financieros, los beneficiados y los grupos marginados). Guda y Lincoln concluyen que aun con esta nueva perspectiva el evaluador permanece atrapado en el proceso político mismo.

políticas de los estudios de evaluación. La evaluación debe analizarse, en primer lugar, como un mecanismo que interconecta diferentes intervenciones en el transcurso del tiempo; y, en segundo lugar, como un factor importante en la producción sistemática de ideologías que legitiman el papel de las instancias que intervienen y, por lo tanto, las relaciones de poder implicadas entre estas instancias y los grupos beneficiados.¹⁸

Es más, un análisis crítico debe evitar la tentación de usar los estudios de evaluación sólo para denunciar las metas incumplidas de políticas particulares. Una crítica que de manera específica se enfoca en las "fallas" producidas está fuera de lugar. Con poca frecuencia la "falla" es una razón (quizá es uno de los pretextos) para detener una política de intervención particular. De manera normal las "fallas" son el punto de partida para la elaboración de la siguiente ronda de intervenciones. Incluso se podría defender que cierto grado de "falla" es estratégico en la reproducción de la intervención misma. Los esquemas de irrigación, los programas de desarrollo rural integrado, o los programas de extensión pueden de hecho continuar por decenios, ya que cada cuatro años (o el lapso planeado para la evaluación periódica) puede concluirse que las metas establecidas "todavía" no se han alcanzado, o que han surgido "nuevos problemas", como la salinidad, o un descenso de la demanda de productos particulares (véase Bolhuis y Van der Ploeg, 1985:322).

Como los últimos ejemplos subrayan, la intervención es un gran negocio, no sólo para las empresas y consultorías, sino también para las instancias gubernamentales o las ONG involucradas. Para todas éstas, el "desarrollo" es una mercancía con un valor de cambio calculable que reproduce y legitima prácticas e intereses de intervenciones particulares. Por consiguiente, las reglas del juego llamadas "evaluación" son condicionadas más por los intereses sociales de los involucrados en la fabricación, promoción, venta y utilización de esta mercancía particular que por las funciones que se asume que cumplirían en el modelo de intervención.

¹⁸ Como argumenta Quarles van Ufford (1988), es crucial para asegurar la entrada de dinero para las instancias de desarrollo; y puede (como en el caso de los donadores holandeses privados) volverse el foco de conflictos intraorganizacionales o entre los diferentes grupos de actores dentro de la organización, a saber, entre los evaluadores y los trabajadores de escritorio encargados de tomar decisiones de asignación.

Más allá de los modelos de la política: para teorizar la intervención planeada

Hasta ahora he defendido la deconstrucción de modelos lineales y cíclicos de la intervención planeada. Tales modelos y estrategias de intervención, sin embargo, están sostenidas (explícita o implícitamente) por suposiciones e interpretaciones teóricas generales. Es tiempo, por lo tanto, de que exprese mis dudas con respecto a estos modelos sociológicos generales. No puedo, por cuestiones de espacio, hacer una crítica completa a los marcos analíticos existentes, por lo que limito la exposición a tres áreas cruciales de análisis: el problema del desarrollo agrario y de la agencia, los procesos de institucionalización, y la concepción del Estado y de la acción estatal.

El desarrollo agrario, heterogeneidad y agencia

La planeación y la intervención tienen como fin el "desarrollo". Por lo menos eso es lo que se afirma y lo que legitima las prácticas de la intervención. Limitando la discusión, por cuestiones de brevedad, al asunto del desarrollo agrario, hay tres elementos esenciales para desarrollar un planteamiento metodológico y teórico que franquea la miopía del análisis actual de la intervención.

En primer lugar, debemos reconocer que el argumento de que la intervención es la llave para el desarrollo agrario no sólo es falso, sino que también, si consideramos las posibles consecuencias de tal argumento, es parte del problema del desarrollo mismo. La mayoría de las teorías dominantes establecen que el desarrollo debe ser "inducido" (véase, por ejemplo, Hayami y Ruttan [1985] para ahondar en el "cambio técnico e institucional inducido"); es decir, las intervenciones externas son consideradas necesarias para activar el proceso de desarrollo. Y, aunque es probable que nadie mantendría que no hay desarrollo fuera del dominio de la intervención, hay una opinión generalizada de que el desarrollo "sustancial" o "adecuado" depende críticamente de la intervención; en otros términos, de la introducción de paquetes consistentes en varias mezclas de especialización, capital, tecnología y modos eficaces de organización. El opuesto lógico de esto, claro, es que fuera de este reino del "culto a la carga" hay "ignorancia", "incapacidad", "recursos escasos", formas "atrasadas" de tecnología y escasez de poder; es decir, los mismos rasgos reproducidos normalmente mediante las técnicas del etiquetamiento delineadas antes, y que se deben combatir sobre todo durante las fases iniciales de la intervención.

Incluso un somero examen de los textos de historia agraria, economía y sociología mostraría de manera resolutoria que la mayor parte de la evidencia se contrapone a esta visión dicotómica. El desarrollo agrario no se limita a las prácticas de la intervención. Está en potencia en todas partes, y donde no se manifiesta a sí mismo como un proceso más o menos autónomo, diversificado y dinámico, es probable que ello se deba a que se le ha impedido u obstruido de alguna manera; y uno de los mecanismos por lo que esto ocurre (y aquí entramos en el problema real) es mediante la intervención misma. Así, detrás de la afirmación de que la intervención es el gatillo o la fuerza impulsora del desarrollo está el hecho de que la mayoría de las veces las prácticas de intervención aspiran a controlar el modelo de desarrollo económico y político local.

Las políticas de intervención aspiran a alinear las dinámicas de la iniciativa local con los intereses y perspectivas de las autoridades públicas, y reproducir la imagen del Estado (o sus instancias) como la llave del desarrollo. Este intento de aumentar el control externo puede afectar la efectividad y el significado otorgado a las actividades locales de desarrollo. Sobre todo cuando el establecimiento de nuevas formas de control consisten en externalizar partes particulares del proceso de trabajo agropecuario a instancias externas (el mercado), o cuando una cientificación masiva y abrupta de la agricultura está involucrada, el efecto global bien podría volverse un obstáculo mayor al desarrollo localmente estimulado. De hecho hay muchas evidencias históricas de que una reducción en el control de las autoridades centrales con frecuencia lleva a una súbita revitalización de las actividades locales de desarrollo. Por ejemplo, Samaniego (1978) documenta cómo la emergencia del finquero independiente en la Sierra Central del Perú a principios del siglo XX fue estimulada por el desarrollo de nuevas formas de control político y jurisdicción locales *vis à vis* los centros dominantes de poder localizados en los pueblos de la región. Spahr van der Hoek y Postma (1952) ofrecen una documentación similar de la historia agraria de Friesland, en los Países Bajos, enfocán-

dose en el impacto de las luchas de los agricultores por “la plenitud del poder” dentro de sus organizaciones; y Hayami y Ruttan (1985) de igual modo ligan el desarrollo agrícola japonés a las varias iniciativas locales.

Esto se vincula al segundo punto. Como he argumentado en otra parte, “el desarrollo agrícola tiene múltiples facetas, es complejo y a menudo contradictorio en su naturaleza. Involucra diferentes series de fuerzas sociales originadas en arenas internacionales, nacionales, regionales y locales. La interacción de estas fuerzas genera formas específicas, direcciones y ritmos del cambio agrícola” (Long y Van der Ploeg, 1988:37). La heterogeneidad es de hecho un rasgo estructural del desarrollo agrario. Esta heterogeneidad no surge por casualidad ni se puede fácilmente maquinar. Más bien es resultado de un desarrollo que se diseña y lleva a cabo desde “abajo” en el seno de una diversidad de escenarios locales (Van der Ploeg, 1986). Esta fabricación de cuerpos de conocimiento local, que resultan de la traducción detallada y mediada socialmente de recursos locales, limitaciones y condiciones en acción, es fundamental para esta producción y reproducción de la heterogeneidad. Las intervenciones planeadas en el exterior que funcionan con soluciones estandarizadas no pueden construir de un modo eficaz sobre el conocimiento y las experiencias locales. Así, al final, poseen muy poco control sobre estas heterogéneas situaciones locales.

El tercer punto importante es que el estudio de la intervención debe estar inserto en una comprensión de los contextos más amplios y crecientemente globales y al hacerlo, incluir tanto las tendencias dominantes de desarrollo como sus contratendencias (una exposición reciente de la importancia de las contratendencias se encuentra en Arce y Long, 2000). Dependiendo de las circunstancias, actores específicos y organizaciones pueden estimularse con intervenciones particulares; mientras que otros pueden encontrar sus intereses y estrategias impedidas o del todo bloqueadas. Es importante, por lo tanto, explorar los efectos de intervenciones de proyectos particulares, no sólo sobre los grupos “blanco” y otras partes interesadas, sino también, de manera más amplia, en los vecinos y actores localizados en regiones fronterizas a la zona del proyecto, en sus modos de sustento y sus instituciones. Es decir, necesitamos identificar los patrones específicos de interacción y acomodación que tienen lugar entre los diferentes actores (individual y colectivos) y analizar las maneras en que sus historias

particulares, memorias colectivas y concepciones espacio-temporales forjan la recepción y los resultados de medidas políticas particulares. Tales estudios difieren de los procedimientos estandarizados de evaluación de proyectos. En tanto que estos últimos abordan la engañosa pregunta de si se han alcanzado las metas originales, los estudios de impacto social visualizan la dinámica de intervención como un conjunto de prácticas sociales que surgen del entrelazamiento de las estrategias e intencionalidades de los actores (véase también Olivier de Sardan, 1995:173-175). Necesitamos ampliar el alcance de los estudios para examinar las consecuencias que han tenido ciertas intervenciones en los modos de desarrollo y organización “autónomos” o “endógenos” previamente existentes (véase Long, 1984b; Cernea, 1985; Long y Van der Ploeg, 1994).

Las estructuras agrarias y los procesos de institucionalización

Es necesario algún concepto de “estructura agraria” para identificar y clasificar los tipos de patrones de desarrollo agrícola, las formas de interacción entre diferentes actores sociales (agrarios y no agrarios), así como la intersección de marcos institucionales y arenas económicas y políticas contrastantes. Al respecto es crucial examinar las unidades operativas o administrativas relevantes y los patrones de asignación, intercambio y comunicación de recursos que los entrelazan. No sólo tengo en mente aquí las unidades de producción (como el hogar campesino, la cooperativa, la hacienda o la plantación), sino también las instituciones que se entrelazan con ellas por medio de las divisiones sociales del trabajo existentes (Benvenuti, 1987). De esta manera, las unidades de producción están articuladas a otras instituciones y mercados mediante una red de comercialización, así como por relaciones técnico-administrativas que tienen gran influencia en la organización del proceso de trabajo del rancho o de la finca (Van der Ploeg, 1986, 1990). Con base en tal planteamiento, la noción de estructura agraria puede ser operada como compuesta por un conjunto de agencias humanas entrelazadas involucradas en “la negociación cotidiana sobre definición y ejecución de roles por parte de los agricultores” (Benvenuti, 1985:225) y formando parte de una constelación regional que, siguiendo a Long y Roberts (1984), se podría llamar “un sistema regionalizado

de producción". Esto último es una forma abreviada de nombrar el complicado sistema de capital, trabajo y lazos sociopolíticos que se desarrolla históricamente entre los varios sectores económicos y actividades y entre las clases sociales y grupos engendrados por ellos. Este sistema de lazos es dinámico y no sólo está determinado por las acciones de un sector dominante. Está siendo remodelado constantemente por los forcejeos entre los diferentes individuos y grupos sociales, y, por supuesto, es afectado por fuerzas foráneas (cf. Long, 1984a:175-177). Sólo de esta manera puede evitarse la reificación implícita en las definiciones convencionales de estructura agraria.

Si adoptamos este enfoque del actor para el análisis de los procesos de intervención, identificando los tipos de arenas, forcejeos en las interfaces, negociaciones y transformaciones que tienen lugar, es evidente que los actores involucrados, sus identidades y sus intereses subjetivos y perspectivas deben ser considerados independientemente de la retórica de la intervención. Al hacer esto, es claro que diferimos de las teorías de la modernización y la marxista, ya que ambas se encaminan hacia el entendimiento de la "integración" o "sumisión" del mundo rural y sus actores dentro de la estructura global del capitalismo. De hecho, hay una convergencia notable entre ambas escuelas de pensamiento (véase Vandergeest, 1988; y Long y Van der Ploeg, 1988). En ambos hay una reificación y prevalencia de las tendencias centralistas y deterministas, lo cual oscurece la naturaleza y potencial de las estrategias y respuestas individuales y colectivas (Long, 1984a y 1988).

El hecho de enfocar la estructura agraria desde una perspectiva del actor permite el reconocimiento de la mercantilización y la incorporación institucional (o burocratización) como tendencias básicas en la historia rural contemporánea, sin atribuirles efectos deterministas (que, entre otras cosas, representan a los agricultores y otros actores en la arena local como cada vez con menor poder). Desde la perspectiva del actor, la mercantilización y la institucionalización sólo tienen consecuencias reales a través del significado atribuido por actores específicos (incluyendo no sólo a los agricultores, sino también a otros, tales como comerciantes, burócratas y políticos). La integración en nuevos mercados o la introducción de una nueva tecnología sólo pueden mediar y traducirse por estrategias e interpretaciones específicas de los actores involucrados; no se trata de procesos incorpóreos.

Una consecuencia adicional es el surgimiento de ciertas formas de heterogeneidad como acompañamiento de la mercantilización e institucionalización, que requieren ser teorizadas. No es suficiente, como sugiere Bernstein (1986:19), abordar la heterogeneidad sólo como una materia de diversidad empírica.

Esto implica que tales tendencias no necesariamente minan las relaciones de poder dentro de la situación local ni eliminan el papel activo de los agricultores involucrados. Lo que de ellas resulta es un giro en la base de las relaciones de poder y un cambio en las definiciones de los papeles de los agricultores y sus interrelaciones. Al mismo tiempo, la mercantilización y la institucionalización crecientes a menudo producen la emergencia de nuevas discontinuidades estructurales, y la creación de nuevos puntos de apalancamiento y espacio para maniobrar que pueden llegar a ser cruciales en la interacción con las varias instancias interventoras (Long, 1989).

Por supuesto, los asuntos anteriores se relacionan directamente con la intervención planeada. Las prácticas de la intervención a menudo producen aumentos repentinos y masivos de mercantilización e institucionalización, y estos procesos con frecuencia son vistos como los vehículos primarios del desarrollo.¹⁹ Pero aun así, uno no puede deducir que los actores locales sólo son "expropiados" y reducidos a una carencia de poder. Mientras las tendencias hacia tales formas de expropiación podrían ser fuertes, en la misma arena encontraremos ciertas contratendencias de las que emergerán nuevos puntos de contrapeso y nuevas relaciones de poder. Ya he descrito las prácticas de la intervención como forcejeos políticos por el acceso y la distribución de ciertos recursos decisivos y, sobre todo, como forcejeos normativos por la definición de desarrollo y el papel de los diferentes actores. Todos estos procesos serían de lo más significativos, si la mercantilización y la institucionalización constituyesen componentes importantes de las prácticas de intervención. Así, en lugar de eliminar los forcejeos sociales y normativos, es probable que las prácticas de la intervención

¹⁹ "El desarrollo rural se interesa en la modernización y monetización de la sociedad rural, y con su transición del aislamiento tradicional a la integración con la economía nacional (Banco Mundial, 1975:3, las cursivas son mías). Con base en estas propuestas muchas instancias interventoras fueron designadas de hecho como las fuerzas impulsoras del mercantilismo (es decir, la monetización) y la institucionalización (es decir, la integración).

los radicalicen, y así se introduzcan nuevas discontinuidades y lleven a las confrontaciones entre intereses y valores discrepantes.

Las imágenes y las interpretaciones teóricas del Estado

Un asunto crítico final que sostiene mucho del pensamiento intervencionista es la concepción del Estado. Aquí podemos distinguir varias interpretaciones.²⁰ La primera es el llamado modelo de “la lógica del capital” basado en las teorías marxistas del desarrollo que interpretan las acciones del Estado capitalista en términos de los imperativos y la “lógica” intrínseca del desarrollo capitalista (De Janvry, 1981). Éste enfatiza la manera en que las instituciones estatales y quienes sustentan el poder estatal funcionan para asegurar la supervivencia a largo plazo de formas capitalistas de acumulación, salvaguardando así los intereses de la clase dominante o la alianza de clase. Este proceso se complica por el hecho de que la acumulación de capital en la escala global está sujeta a crisis periódicas que requieren medidas correctivas por el Estado. El Estado también puede instituir políticas que tienen consecuencias negativas para ciertos segmentos de la clase dominante o la alianza de clase, y que ofrecen concesiones a grupos subordinados tales como productores campesinos u obreros. Es en tales coyunturas históricas cuando se dice que el Estado adquiere en cierta medida acción independiente o “autonomía relativa” *vis à vis* la clase dominante, aunque al final el “poder objetivo del capital” y el apuntalamiento del sistema obren en beneficio de los intereses capitalistas, nacionales y extranjeros.

Un problema no resuelto en esta línea de razonamiento es la “autonomía estatal” (véase Hamilton, 1982:8-13; y Skocpol, 1985). Dado que el análisis se dirige a revelar la estructura subyacente y las leyes del capitalismo, se dificulta, en términos teóricos generales, el permitir espacio para la acción independiente del Estado (y sus instituciones y organizaciones asociadas), si por esto queremos decir acción contra los intereses de la clase capitalista dominante, que al final derivarían en cambios fundamentales en el modo capitalista de producción exis-

²⁰ Hill (1993: 47-152) proporciona una revisión sucinta de las teorías del Estado y la burocracia por medio de textos escogidos.

tente. Para resolver esto, es necesario definir con mayor precisión los conjuntos de fuerzas sociales que afectan a los poseedores del poder del Estado e instituciones y determinar los medios y la magnitud del control político ejercido por grupos de interés poderosos, incluyendo las clases dominantes nacionales y extranjeras (véase en Milliband, 1969, los mecanismos usados por la clase dominante; por ejemplo, la obtención de posiciones en las instituciones estatales, membresía en los comités clave, cabildeando, haciendo campaña y controlando los medios de comunicación).

Se llega a la conclusión, entonces, de que el enfoque de la lógica del capital para la intervención del Estado no diferencia de un modo suficiente entre lo que se podría llamar los “imperativos” y las “realidades” del desarrollo capitalista como operan en contextos sociales discrepantes. Hay también una tendencia a la reificación de las instituciones y acciones estatales y, por consiguiente, a descuidar la importancia de procesos tales como las luchas entre instancias, entre ministerios, o entre grupos para la determinación y ejecución de programas de la política. De hecho, estas acciones y forcejeos forman y reproducen en gran medida el conjunto de colectividades relacionadas con la organización institucionalizada del poder político.

Un segundo planteamiento analítico se enfoca en el proceso de incorporación institucional según el cual los agricultores/campesinos llegan a ser integrados en un medio ambiente técnico-administrativo más amplio consistente de varias organizaciones estatales y no estatales (Benvenuti, 1975; Benvenuti y Mommaas, 1985). La incorporación se plasma en tres procesos interconectados: “externalización”, que describe cómo las tareas de la producción son tomadas cada vez más por cuerpos externos; “cientificación”, que identifica la importancia creciente de la tecnología moderna, y el aumento de “la centralización” por el Estado. El último proceso funciona para coordinar las interrelaciones entre las varias instituciones y asiste en la resolución de conflictos entre los diferentes grupos de interés, como agricultores, campesinos, extensionistas, banqueros y las organizaciones de agricultores o cooperativas.

El modelo de incorporación institucional es weberiano en su énfasis en la importancia de formas modernas de organización, tecnología y racionalidad. Sin embargo, a diferencia de Weber, se interesa más en la naturaleza del ambiente institucional que rodea a los produc-

tores que en las características de las instituciones burocráticas *per se*. Pretende mostrar cómo la integración en una red externa de instituciones, que desarrollan "racionalidad coordinada" propia, mina formas independientes de producción y toma de decisiones, y destaca, por ejemplo, el papel creciente desempeñado por instancias especiales preparadas por el Estado para promover programas de desarrollo rural integrado y para establecer producción controlada en su calidad para la exportación. Las trasnacionales y las agroempresas también asumen cada vez más un papel importante en la organización, procesamiento e internacionalización de la producción agrícola, como Sandersen documenta acerca de México a mediados de los ochenta. Este patrón de desarrollo margina aún más al agricultor, ya que compañías privadas o empresas del Estado introducen cultivos por contrato y sistemas de arriendo para ejercer un firme control sobre la planificación de la granja y la ejecución de las tareas de la producción. Con frecuencia, las cooperativas y las organizaciones de agricultores realizan funciones similares. Este complejo institucional, se ha argumentado, desarrolla un alto grado de consenso entre las organizaciones participantes sobre el diagnóstico y solución de problemas enfrentados por el agricultor, y sobre el compromiso hacia la promoción de desarrollo tecnológico y la producción comercial. El proceso se acompaña por el aumento de la centralización del Estado y es, por consiguiente, común a las economías capitalistas y socialistas.

Aunque el concepto de Estado permanece subdesarrollado, la implicación parece ser que la modernización trae consigo formas crecientes de "corporativismo", según el cual el gobierno central hace un pacto con los varios grupos socioeconómicos de interés para conducirlos a los procesos de planeación de políticas, a veces incluso les permite un espacio amplio para determinar sus asuntos. El sistema institucional que abarca al agricultor se vuelve parte del "estado extendido" que integra en el sistema gubernamental a grupos socioeconómicos productores mediante un sistema de representaciones organizadas; ni más ni menos de la misma manera en que las uniones del trabajo y asociaciones patronales llegan a ser "instituciones gobernantes" (Winkler, 1976).

La línea del argumento de Benvenuti, por consiguiente, parece atribuir considerable poder coordinado a la burocracia estatal; sólo el Estado parece estar en posición para determinar las reglas del juego

y establecer las relaciones activas entre las partes involucradas. Aunque el esquema de Benvenuti es interesante por el énfasis que pone en las dimensiones organizacionales, yerra de hecho en el examen, en cualquier profundidad, de la naturaleza de la organización y de las relaciones burocráticas, y así llega al supuesto injustificado de que las instituciones y las instancias de desarrollo involucradas en la construcción del ambiente institucional y tecnológico de los agricultores encajan juntas con coherencia y presentan un ataque concertado a la autonomía de la empresa de la granja.

Ahí no hay apreciación de la importancia del conflicto entre las instancias o de los forcejeos que tienen lugar entre las organizaciones de agricultores y el gobierno o las instituciones privadas. Un problema relacionado es el fracaso en la localización de la discusión dentro de un análisis de estructuras de poder existentes en los ámbitos regional o nacional. A diferencia de los enfoques marxistas que interpretan las acciones y políticas estatales como derivadas sobre todo de relaciones o de forcejeos de clase, o de la lógica del desarrollo capitalista, esta perspectiva define el Estado como en esencia compuesto por un conjunto complejo de organizaciones respaldadas por el poder político ejecutivo, que con eficacia controla el territorio y a la gente. Por lo tanto, es el perdurable aparato ejecutivo y administrativo el que toma decisiones autoritarias que están en "la base del poder estatal como tal" (Skocpol, 1979:29).

Los dos modelos anteriores de desarrollo agrario y del Estado presentan alternativas de conceptualización del creciente encapsulamiento de las poblaciones agrícolas; la primera se enfoca en la expansión de mercados y en la penetración de capital; el segundo, en el efecto de varias instituciones rurales preparadas para servir al agricultor por medio de la organización de insumos y rendimientos. Aunque ambos planteamientos mencionan el importante papel desempeñado por las instancias estatales y otras organizaciones, ninguno intenta analizar los tipos de interacciones y negociaciones que ocurren entre los representantes de las varias organizaciones y los agricultores mismos. Cuando se refieren a los encuentros entre el Estado y los grupos locales, no dan espacio a las maneras en que los agricultores o campesinos mismos intentan estructurar las interfaces a que son arrastrados. Así, se recibe la imagen de un campesinado pasivo enfrentado a agobiantes fuerzas externas. Es más, desde que ambas interpretaciones teóricas

asignan poca importancia al papel de las formas locales de organización y conocimiento en el desarrollo, tienden a reforzar la imagen y la eficacia de la planeación convencional de arriba a abajo y las políticas de intervención.

Asimismo, no muestran interés o sensibilidad hacia las maneras en que los representantes de las instituciones interventoras interpretan sus mandatos y definen sus tareas de trabajo *vis à vis* sus poblaciones cliente. Benvenuti tiende al supuesto de que se desarrolla una racionalidad común y una definición normativa entre los encargados de aplicar el programa y los representantes de las organizaciones, sean técnicos o administradores. Bernstein escribe con bastante simpleza sobre la política estatal, las acciones y las maneras en que facilitan la expansión capitalista; y De Janvry sigue una línea más estructuralista, defendiendo que el Estado —y, por consiguiente, quienes lo representan— por lo general actuará en los intereses de acumulación de capital, aun cuando eso significara oponerse en el corto plazo a los intereses de una clase dominante o alianza de clase. De aquí, al burócrata o al político se les asigna un papel igualmente pasivo.

Los tres escritores acaso responderían que recurren a supuestos simplificadores para desarrollar modelos coherentes. No obstante, argumento que para explicar las diferencias que pueden surgir, tanto dentro de una población definida como entre situaciones contrastantes, es necesario mirar de cerca los conjuntos de relaciones que evolucionan entre las instancias que intervienen y los grupos locales, y teorizar este punto. Sólo entonces podremos establecer con mayor precisión los grados de subsunción al capital o el control institucional ejercido por el Estado u otras instituciones externas *vis à vis* las diferentes categorías de actores, empresas y hogares. También ayudará a dar cuerpo a las estructuras un tanto incorpóreas supuestas como genéricas de los modos capitalistas de organización, así como, más generalmente, a la incorporación institucional.

Las perspectivas del actor en la política estatal e intervención

Aplicar una propuesta orientada al actor al asunto de la intervención del Estado implica una manera completamente diferente de formu-

lar el problema con respecto a las dos posturas teóricas anteriores. Todas las formas de intervención externa se insertan necesariamente en los mundos de vida de los individuos y grupos afectados, y de esta manera, terminan por formar parte de los recursos y constreñimientos de las estrategias sociales que desarrollan. Así, los llamados factores externos son interiorizados y pueden llegar a significar cosas muy diferentes para grupos de interés o actores diferentes. Los factores originados desde el exterior son, por consiguiente, incorporados, y a menudo transformados sustancialmente por las organizaciones locales y las estructuras cognoscitivas. También son influidos por los intercambios y negociaciones continuos que tienen lugar entre agricultores u otros actores locales y agentes interventores. Por consiguiente, debe prestarse atención a la comprensión de cómo las intervenciones particulares (por ejemplo, una nueva tecnología agrícola o un programa de reforma agraria) son modificadas o incluso transformadas por completo mediante la interacción de procesos locales y extralocales.

El libro de Grindle (1985) sobre el desarrollo agrario representa un esfuerzo interesante por asir asuntos de intervención del Estado desde una perspectiva del actor bastante explícita. Sin embargo, se centra en las élites estatales y burocráticas, en lugar de en los productores locales o grupos de campesinos. Un tema en que está interesada es el papel y la autonomía variable de las élites estatales en la formulación y aplicación de la política pública. Muestra que el aparato ejecutivo y burocrático puede tratar de conseguir el desarrollo nacional en oposición a los intereses de grupos poderosos particulares, o a una coalición o alianza de clase. Argumenta que un mayor énfasis en los “gerentes públicos” permitiría enfocarse en los sistemas de creencia sobre el desarrollo e ideologías de quienes hacen las políticas y los proyectos, en la formulación y aplicación de decisiones específicas, y en las destrezas e influencia de líderes políticos particulares.

Esto conduce al análisis del grado al que los tecnócratas y los gerentes públicos forman un “estado independiente” y asignan los recursos de tal modo que extienden el poder y la riqueza propios. El énfasis en estas dimensiones, subraya Grindle, ayuda a darse cuenta de la enorme dimensión del mismo aparato estatal. No asume ni que el Estado sea autónomo o monolítico; más bien está interesada en los grados relativos de autonomía en el tiempo, y con respecto a los diferentes

sectores políticos y ministerios. Esto no deja de lado el hecho de que las elites estatales están constreñidas por realidades políticas y económicas más amplias. Las políticas estatales de desarrollo pueden en algún momento dado coincidir con los intereses de grupos dominantes, pero es difícil inferir la dominación del Estado sólo del contenido o repercusiones de la propia política. Así, sus argumentos se oponen a los de Janvry al sugerir que las políticas que promueven el capitalismo agrario o la reforma agraria, por ejemplo, no resultan únicamente de la dominación del Estado por los intereses específicos de clase (extranjeros y nacionales). Esas políticas también son influidas por las ideologías del desarrollo adoptadas por las elites estatales, por liderazgos individuales, y por los acomodos políticos y los tratos entre las elites estatales y otros grupos (en especial, el sector privado).

En su estudio anterior sobre CONASUPO, la comercializadora gubernamental mexicana de alimentos básicos y agencia de servicio, Grindle (1977) usa un modelo de intercambio para analizar las maneras en que los burócratas desarrollan estrategias para concretar las metas públicas y las personales. Muestra que los intercambios informales tienden a evolucionar hacia compromisos de largo plazo entre individuos de niveles jerárquicos diferentes y en la pirámide de redes de intercambios de alianza, semejante al modelo del patrón-cliente descrito por antropólogos y científicos políticos en el caso de América Latina (véase, por ejemplo, el estudio de Leeds [1964] del sistema político brasileño de patronos; véase un examen más refinado de las redes y procesos políticos mexicanos en Carlos y Anderson [1981] y en De la Peña [1986]). Grindle documenta los modelos de la movilidad de carrera y los problemas provocados por la inseguridad en la tenencia del trabajo a causa del sistema electoral sexenal mexicano. Observa los métodos usados para obtener empleo y las maneras en que los jefes de oficina, las cabezas departamentales y otros reclutan subordinados locales, y usan sus posiciones públicas para reforzar el poder de la agencia y sus administradores en la cima de la pirámide. Examina entonces cómo las alianzas políticas personales afectan o se movilizan para provocar el cambio de la política.

Otro aspecto involucra la implementación de la política, primero, en el Estado provincial. En coincidencia con Martínez (1983), muestra cómo la política del gobierno central es diluida o redefinida en la esfera estatal como resultado de la presión de los grupos locales poderosos

y debido a la exigencia de dar respuesta a las situaciones inmediatas de conflicto y competencia. Se aplicó con mayor efectividad la política central en los estados donde las oficinas de CONASUPO eran operadas por individuos que dependían de un modo directo del líder de la dirección central para las continuas oportunidades de movilidad de carrera.

Finalmente, Grindle observa el funcionamiento del programa de desarrollo rural en el ámbito local. Funcionarios del sector público que trabajan de un modo directo con la gente se vuelven intermediarios entre los clientes de bajo ingreso de la agencia y la propia institución para lograr una entrega más rápida y adecuada de los servicios. De nueva cuenta, las estructuras de alianza personales fueron decisivas en la efectividad de estos intermediarios en la esfera local, de la misma manera que los funcionarios de campo "exitosos" formaban parte de los seguidores de sus superiores, los clientes campesinos servían a los intermediarios. Grindle dilucida los dilemas del funcionario de campo, pero presta menos atención al análisis de las respuestas y estrategias campesinas. El extremo inferior del proceso se toma en gran parte por supuesto, en lugar de ser descrito y analizado adecuadamente; no hay, por ejemplo, un análisis apropiado de las relaciones de poder y los recursos de la organización, ni de las expectativas sociales al nivel de los productores agrícolas. De hecho, el estudio se detiene en el punto de interfaz directa con ellos.

Un estudio posterior (Arce, 1986, y capítulo 9 del presente libro) de la interacción entre funcionarios de campo del gobierno (técnicos) y los campesinos en un área rural de México llena varios huecos. Por ejemplo, muestra cómo con frecuencia los técnicos están atrapados entre dos sistemas de conocimiento (el del administrador técnico y el del pueblo campesino), y les resulta imposible pontear estos mundos; en parte porque la unidad administrativa a que pertenecen los técnicos efectúa sus propios acomodos (mediante la influencia del jefe y su red de apoyo) a la situación. El estudio de Arce proporciona un cuadro más completo de las maneras en que operan, en el nivel más bajo, los funcionarios de la línea frontal. Muestra sus visiones del mundo y perspectivas de desarrollo, sus redes de influencia y los mecanismos para retener el control, que incluye enviar a los alborotadores (grillos) a áreas remotas llamadas "zonas de castigo" cuando no se avienen a las reglas del juego puestas por el jefe administrativo.

A este tipo de estudios acerca del escalón más bajo de las instituciones gubernamentales²¹ lo complementan los estudios de la vida cotidiana y cultura de la formación estatal. Estos estudios se enfocan en la exploración, como dice Nuijten (1998:10), de “las prácticas de representación e interpretación que caracterizan la relación entre la gente y la burocracia estatal y a través de la cual se construye la idea del Estado”. Nuijten ilustra estas prácticas en la manera en que los líderes campesinos locales y lugareños comprenden e interpretan los actos oficiales, proyectos, discursos y documentos publicados por los ministerios gubernamentales, y al hacerlo desarrollan una representación de la cultura de las instituciones estatales. Por otro lado, el gobierno central se representa como una “máquina generadora de esperanzas”, mientras por otro, se caracteriza por “la opacidad, desconfianza y conspiración que siempre rodea los conflictos, negociaciones y tratos con la burocracia” (Nuijten, 1998:10).²²

Grindle tiene un punto de vista distintivo de la naturaleza de la autoridad estatal. Primero argumenta contra las nociones simplistas de una alianza entre capital doméstico y extranjero en que domina el Estado y que prescribe la naturaleza y dirección de la política estatal. Señala que las políticas reformistas de vez en cuando amenazan el interés de la clase dominante, a veces incluso refrenando las operaciones del capital extranjero, y en otros momentos podrían incorporar grupos que no pertenecen a la elite. Un segundo punto importante es que las políticas del Estado no son del todo consistentes y a menudo no son identificables con facilidad. Mientras que una política dada puede beneficiar a un grupo específico, otras pueden infringir de un modo directo los intereses del mismo grupo. También hay consecuencias imprevistas de la política, y muchas políticas son adoptadas pero de hecho nunca implementadas. Desde aquí, el hecho de vincular el contenido de la política y los procesos de formulación de políticas por

²¹ Compare la etnografía que hace De Vries (1992, 1997) de las interfaces entre funcionarios gubernamentales y campesinos en la región atlántica de Costa Rica. De Vries distingue entre estilos de operación contrastantes entre implementadores: un estilo “autoritario” entre *agraristas* motivados políticamente que buscan control social, una “actitud propositiva” de extensionistas orientados al establecimiento de relaciones de confianza con sus “clientes” y un estilo “negociador e intermediario” de trabajadores sociales (De Vries, 1997: 96-134).

²² Ver también Alonso, 1994; y Joseph y Nugent, 1994.

la elite estatal con el control ejercido por los intereses, domésticos o internacionales, de la clase capitalista presenta problemas conceptuales difíciles. En muchos sentidos la política del Estado es un resultado de intereses competitivos y conflictivos entre las entidades burocráticas del propio Estado, aunque, como Grindle reconoce, este proceso también está influido por fuerzas económicas y políticas más amplias.

En este sentido, su trabajo combina un enfoque “pluralista” (véase Dahl, 1961) que enfatiza el modo en que las instancias gubernamentales y sus oficiales actúan como un conjunto de grupos de presión entre muchos otros, con un interés en examinar la interacción entre la elite burocrática y las elites de otros grupos en términos de su influencia sobre los recursos estatales y la política. Tal postura tiene la ventaja de enfocar la atención en los procesos de regateo político que constituyen la formulación e implementación de la política.

Una perspectiva del actor más explícita que la de Grindle, expondría la importancia de, en el análisis, hacer una mejor apreciación de la agencia humana. Esto trae consigo, como ya se sugirió en la exposición del cambio agrario y desarrollo, la idea de cómo individuos o grupos —no sólo influidos por la clase— desarrollan estrategias sociales con base en el conocimiento existente, recursos y capacidades, y formas organizacionales emergentes que tanto habilitan como restringen sus acciones. Así, la ejecución de poder político y la política se vuelven un proceso de transformación activo y continuado (a menudo con resultados imprevistos), que involucra la cooperación y el conflicto entre las varias partes involucradas. Estos procesos tienen lugar en contextos históricos e institucionales específicos que se forjan y transforman a través de las acciones de grupos e individuos.

Debemos, entonces, ir más allá de la noción de partes interventoras que “actúan en nombre del Estado” o de alguna otra “autoridad superior” o “interés de clase”. El personal individual y las instancias de desarrollo interpretan de modo diferente y actúan en las políticas en que se les exige realizar, y su conducta no sólo es influida por sus experiencias administrativas, sino también por sus experiencias en otros dominios (por ejemplo, en la familia, en la arena política, en la interacción con los compañeros profesionales, los ex estudiantes, etcétera). De esta manera, las biografías y experiencias obtenidas de contextos sociales diferentes alimentan y forman las acciones de los oficiales estatales, así como de sus “clientes” (Arce, 1993). La agencia

es, por consiguiente, tan crucial para ellos como para los llamados grupos blanco.

El hecho de aplicar esta perspectiva teórica a asuntos del Estado y políticas estatales nos lleva a una apreciación más completa de las complejidades de las prácticas de intervención y los procesos. Acentúa la importancia teórica de considerar las diferentes respuestas y los resultados de la intervención, y expone así las limitaciones de modelos en extremo generalizados. Critica los modelos de planificación que presuponen un proceso lineal o cíclico simple de la formulación de la política, implementación y resultados, y apunta a la necesidad de examinar cómo se transforman los programas de la política durante el proceso de aplicación. Postula que la política del Estado no sólo es determinada por factores estructurales mayores, como las tendencias a la acumulación de capital en una escala global y nacional, mercados internacionales, y la supuesta importancia de la lucha de clases, sino también por los intereses sociales, ideologías y estilos administrativos de la elite política y burocrática del Estado. En suma, apunta al valor de emprender estudios comparativos de las repercusiones sociales y las dinámicas de formas particulares de intervención del Estado en los ámbitos regional y local, y de los procesos más autónomos que toman lugar fuera de la escena o en los intersticios de las estructuras político-administrativas formales. Este enfoque permite un mejor entendimiento de las prácticas de intervención y sus continuas transformaciones.

CAPÍTULO 3

LA CONSTRUCCIÓN DE UN MARCO CONCEPTUAL E INTERPRETATIVO¹

Como dejé claro en el capítulo uno, no es mi objetivo formular una teoría genérica de la sociedad o del cambio social basada en principios universales que dicten cómo se constituyen y transforman los órdenes sociales. En cambio busco entender los procesos por los cuales las formas sociales o arreglos particulares surgen y se consolidan o re-trabajan en las vidas cotidianas de las personas. Esto es, me interesa analizar las heterogéneas prácticas sociales y discursivas² que son ejecutadas e interpretadas por los actores sociales en el forjamiento de sus vidas y las de otros. Una perspectiva orientada al actor ofrece valiosas pistas en estos procesos de construcción y reconstrucción social. También permite conceptualizar la manera en que los escenarios de interacción a pequeña escala (o *locales* como diría Giddens para hablar de sitios de interacción) se entrelazan con dominios más amplios, campos de recursos y redes de relaciones, facilitando de esta manera un nuevo proceso de revisión de conceptos importantes, tales como “constricciones”, “estructura” y relaciones “micro-macro”.

La intención de este capítulo, entonces, es poner en claro los fundamentos conceptuales y metodológicos de una perspectiva orientada al actor mediante la dilucidación de ciertos conceptos y los procedimientos analíticos. Espero de esta manera transmitir a los lectores la utilidad de tal metodología para examinar problemas de cambio y continuidad en general, y no sólo aquellos relacionados de un modo

¹ Este capítulo retoma los problemas metodológicos que se exploraron en dos publicaciones anteriores (Long, 1989 y 1997).

² A lo largo del texto uso el término “prácticas” para enfatizar la concreción de la acción social, más que la noción más abstracta de *praxis* que, como Bourdieu (1990:22) bien señala, “tiende a crear la impresión de algo pomposamente teórico [...] y hace pensar en el marxismo de moda, el Marx joven, la Escuela de Frankfurt y el marxismo yugoslavo”.