

Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval
coordinadoras

Ciudades intermedias y nueva ruralidad

© 2021 FLACSO Ecuador

Enero de 2021

Cuidado de la edición: Editorial FLACSO Ecuador

ISBN: 978-9978-67-549-6 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savía>

FLACSO Ecuador

La Pradera E7-174 y Diego de Almagro, Quito-Ecuador

Tel.: (593-2) 294 6800 Fax: (593-2) 294 6803

www.flacso.edu.ec

Ciudades intermedias y nueva ruralidad / coordinado por
Andrea Carrión Hurtado y María Fernanda López-Sandoval.
Quito : Editorial FLACSO Ecuador. 2021

xvi, 356 páginas : ilustraciones, cuadros, figuras, fotografías,
tablas. - (Serie SAVIA)

Incluye bibliografía

ISBN: 9789978675496 (pdf)

<https://doi.org/10.46546/202010savía>

CIUDADES ; URBANIZACIÓN ; POLÍTICA URBANA
; DESARROLLO RURAL ; PLANIFICACIÓN URBA-
NA ; DEMOGRAFÍA ; SEGURIDAD ALIMENTARIA ;
GOBERNANZA AMBIENTAL ; AMÉRICA LATINA. I.
CARRIÓN HURTADO, ANDREA, COORDINADORA.
II. LÓPEZ-SANDOVAL, MARÍA FERNANDA, COORDI-
NADORA

307.76 - CDD

Índice de contenidos

Presentación	xii
Abreviaturas	xv
Introducción. Territorio y poder: las políticas de desarrollo a debate	1
<i>Mabel Manzanal</i>	
 PARTE I LAS CIUDADES INTERMEDIAS EN PERSPECTIVA REGIONAL: NUEVAS FORMAS DE POLICENTRALIDAD	
<hr/>	
Ciudades intermedias y ordenamiento territorial en Argentina	10
<i>Mariana Schweitzer, Marisa Scardino, Santiago Pablo Petrocelli y Mariel Alejandra Arancio</i>	
Ciudades médias, policentrismo e desenvolvimiento regional no Rio Grande do Sul, Brasil	36
<i>Rogério Leandro Lima da Silveira</i>	
La urbanización de los frentes litorales fluviales, marinos y lacustres en Chile (1992-2017)	62
<i>Rodrigo Hidalgo</i>	

Dinámicas territoriales en cantones pequeños en Ecuador: los casos de Baños y Jama	87
<i>Grace Guerrero Zurita</i>	

PARTE II

EL INTERFAZ URBANO-RURAL: SEGREGACIÓN, PERIURBANIZACIÓN Y RURURBANIZACIÓN

Segregación y singularidades en el periurbano de ciudades medias mexicanas	114
<i>Cynthia Fabiola Ruiz López, Antonio Vieyra y Yadira Méndez-Lemus</i>	

Expansión urbana, rururbanización y gentrificación incipientes en Punta Arenas, Chile	136
<i>Gustavo de la Barra Riquelme</i>	

Impactos socioespaciales y demográficos del agronegocio en Cayambe, Ecuador	160
<i>Diana Calero y Susana Kralich</i>	

Uso agrícola do território e ruralidade em Natal e Parnamirim, no Rio Grande do Norte, Brasil	180
<i>Celso Donizete Locatel</i>	

Expansión urbana y ordenación territorial: la urbanización fuera de plan en Popayán, Colombia	209
<i>María Isabel Mazorra Argote, Andrés A. Córdoba Calvo, Francisco León Zúñiga Bolívar y Valerià Paül</i>	

PARTE III

ASENTAMIENTOS HUMANOS Y NUEVA RURALIDAD: SERVICIOS REGIONALES Y DINÁMICAS RURALES

A produção do espaço em uma cidade média da Amazônia: o caso de Marabá, Pará, Brasil	234
<i>Naurinete Fernandes Inácio Reis y Leandro Pansonato Cazula</i>	

Transformaciones rurales frente al desarrollo del turismo metropolitano en Girardot, Colombia	257
<i>Alejandro Delgado Ballesterosa</i>	
Huertos familiares para la seguridad alimentaria en ciudades intermedias del subtrópico mexicano	281
<i>José Carmen García Flores, Jesús Gastón Gutiérrez Cedillo, Miguel Ángel Balderas Plata y José Isabel Juan Pérez</i>	
Nueva ruralidad y gobernanza ambiental: la Mancomunidad del Chocó Andino en Pichincha, Ecuador	304
<i>Ronald Torres y Manuel Peralvo</i>	
Resistência e identificação dos assentados rurais na Mata Norte Pernambucana, Brasil	320
<i>Ana Regina Serafim</i>	
Autoras y autores	345

Ilustraciones

Figuras

Figura 1.1. Sistema urbano de la Argentina según rangos del PET.	26
Figura 2.1. Localização e configuração espacial da Região dos Vales, Rio Grande do Sul	43
Figura 2.2. PIB per capita dos municípios em 2010 da Região dos Vales - RS	44
Figura 2.3. Deslocamentos pendulares da População Economicamente Ativa (PEA) para trabalho entre os municípios da Região dos Vales - RS	49
Figura 2.4. As FUAs de Santa Cruz do Sul e de Lajeado - RS	51
Figura 2.5. Os fluxos de gestão empresarial do território na Região dos Vales - RS	52
Figura 3.1. Luminosidad artificial en la zona sur del país (1992-2012)	73
Figura 3.2. Valdivia: viviendas sociales y económicas, equipamiento, servicios y humedales	76
Figura 3.3. Evolución de las zonas de ocupación humana en la comuna de Villarrica (1973-2010).	77
Figura 4.1. Tamaño y tasa de crecimiento poblacional en los cantones del Ecuador	88
Figura 5.1. Localización de ciudades medias mexicanas en 2018.	119

Figura 5.2. Modelo de ciudad latinoamericana	122
Figura 5.3. Modelo de segregación de ciudades medias mexicanas . . .	126
Figura 6.1. Localización de Punta Arenas y del área de estudio	146
Figura 6.2. Detalle del área de estudio	152
Figura 7.1. Plantaciones florícolas en torno a las ciudades de Cayambe y Tabacundo	164
Figura 7.2. Ciudad de Cayambe. Localización dentro del territorio nacional (A) y cantonal (B). Alcance del área urbana analizada, 2010 (C) . . .	166
Figura 7.3. Ciudad de Cayambe. Configuración espacial sociodemográfica (1990, 2001, 2010)	171
Figura 7.4. Ciudad de Cayambe. Población económicamente activa urbana por sector económico (1982-2010).	174
Figura 8.1. Região Metropolitana de Natal/RN: localização dos municípios, situação das áreas urbanas e ano de inclusão na RMN.	191
Figura 8.2. Natal e Parnamirim: agricultura urbana	195
Figura 8.3. Natal: Bairro Salinas: viveiros de criação de camarão.	200
Figura 8.4. Natal e Parnamirim: produção de hortaliças de folhas, de fruto e de raízes	203
Figura 9.1. Ciudad consolidada en 1983 y primeros asentamientos informales después de 1983.	214
Figura 9.2. Clasificación del suelo de Popayán de acuerdo con el POT vigente	216
Figura 9.3. Ubicación de los asentamientos en suelo rural	220
Figura 9.4. Previsión de nuevos urbanismos informales	224
Figura 10.1. Localização do município de Marabá - Pará na Amazônia legal brasileira	235
Figura 10.2. Imagem coroplética de população dos municípios da Amazônia legal brasileira	241
Figura 10.3. Localização dos principais serviços na cidade de Marabá - Pará - Brasil	244
Figura 11.1. Localización del área de estudio	263
Figura 11.2. Reducción del área destinada a uso del suelo agrícola entre 1991 y 2018	269
Figura 11.3. Aumento de áreas asociadas a procesos de suburbanización por usos del suelo urbano y turístico entre 1991 y 2018.	270

Figura 12.1. Localización del área estudiada en el subtrópico mexicano	288
Figura 13.1. Macrozonificación de la MCA	314
Figura 14.1. Localização do Brasil, Estado de Pernambuco, com destaque para a Zona da Mata	331
Figura 14.2. Localização do Nordeste brasileiro, Estado de Pernambuco, com destaque para o município de Tracunhaém - Pernambuco	332

Fotografías

Fotografia 8.1. Horta localizada no município de Natal: aspecto da produção de hortaliças de folha	201
Fotografia 9.1. Invasiones sobre suelo rural.	221
Fotografia 9.2. Parcelaciones en suelos rurales legalmente no parcelables	221
Fotografia 9.3. Urbanismos informales sobre suelos rurales parcelables	222
Fotografia 14.1. Tratores da Usina Santa Tereza com apoio da Polícia Militar de Pernambuco destruindo as casas cumprindo ordem judicial	334
Fotografia 14.2. Em um dos momentos de conflitos, funcionários da Usina Santa Tereza colocam veneno nas lavouras dos camponeses	335
Fotografias 14.3. y 14.4. Casas e móveis destruídos após ação de despejo. Camponeses tentam recuperar algo	335

Gráficos

Gráfico 2.1. Número de empresas por setor nos municípios - 2014, Região dos Vales - RS	47
Gráfico 4.1. Cantones por población intercensal y tasas de crecimiento.	91
Gráfico 4.2. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños	95
Gráfico 4.3. Relación VAB-población ocupada, cantón Baños (excluye el sector eléctrico)	96
Gráfico 4.4. Flujo de conexión regional en el cantón Baños	99

Gráfico 4.5. Relación VAB-población ocupada, cantón Jama	101
Gráfico 4.6. Flujo de conexión regional en el cantón Jama	105
Gráfico 9.1. Evolución de la población del perímetro urbano de Popayán (1985-2016)	215
Gráfico 10.1. Estimativa de população dos municípios da Amazônia Legal brasileira, em 2018 - acima de 150 mil moradores	242
Gráfico 10.2. Estimativa de população dos municípios da mesorregião do sudeste paraense, em 2018	243
Gráfico 10.3. População de Marabá – urbana e rural – 1970 a 2018 e taxa de urbanização	245

Quadros

Quadro 2.1. Região dos Vales e municípios de Lajeado e Santa Cruz do Sul: população urbana, população total e taxa de crescimento e urbanização - 2000 e 2010.	46
Quadro 2.2. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales - RS: empresas controladoras, filiais e municípios controlados selecionados - 2014.	54
Quadro 2.3. Gestão territorial empresarial na Região dos Vales – RS: Empresas atraídas, filiais e municípios atraídos selecionados – 2014	56
Quadro 8.1. Tipos de Sistemas de produção na agricultura urbana. . .	186

Tablas

Tabla 1.1. Criterios para las tipologías de ciudades	16
Tabla 1.2. Argentina Urbana 2011: variables e indicadores para jerarquizar núcleos de población.	21
Tabla 1.3. Servicios y niveles de prestación según Schweitzer y colegas	22
Tabla 1.4. Jerarquías de los nodos urbanos según variables de Argentina Urbana 2011.	24
Tabla 3.1. Ciudades marinas, lacustres y fluviales: condiciones de sitio y su producción de espacio	74

Tabla 5.1. Población y tasas de crecimiento de ciudades medias de 1990 a 2015	117
Tabla 6.1. Población y cantidad de viviendas por localidad.	145
Tabla 6.2. Zonificaciones del PRC de 2016 en el área de estudio	149
Tabla 6.3. Comparación de valores avalúo fiscal y comercial.	153
Tabla 7.1. Parroquia Cayambe. Población urbana y rural (1982-2010)	167
Tabla 7.2. Ciudad de Cayambe. Índice de Theil (1982-2010)	173
Tabla 9.1. Categorización de asentamientos en suelo rural	223
Tabla 11.1. Veredas seleccionadas para levantamiento de usos del suelo.	264
Tabla 11.2. Reclasificación de coberturas de la tierra identificadas por CORINE Land Cover a usos del suelo	265
Tabla 11.3. Área en hectáreas y porcentaje de participación de los usos del suelo en el lugar de estudio, años 1991, 2002 y 2018.	268
Tabla 11.4. Producción de cultivos en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1991 y 2016	271
Tabla 11.5. Producción de cultivos en el municipio de Flandes en 1992 y 2013.	273
Tabla 11.6. Producción pecuaria en los municipios de Girardot y Ricaurte entre 1990 y 2015	274
Tabla 11.7. Número de habitantes y porcentaje de participación en los municipios del área de estudio, durante el período 1985-2018	275
Tabla 12.1. Distribución de la población por sector de actividad económica en 2015	289
Tabla 12.2. PIB por municipio según sector de actividad económica en 2015 (millones de pesos mexicanos).	290
Tabla 13.1. Actores y roles en el proceso de elaboración del Plan Especial de la MCA	309
Tabla 13.2. Descripción de los grupos definidos en la macrozonificación de la MCA y objetivos de gestión del territorio prevalentes por clase	315

Tabelas

Tabela 8.1. Natal e Parnamirim: Número de estabelecimentos agropecuários, Área dos estabelecimentos agropecuários, Área territorial total e Condição legal das terras - 2006/2017	197
Tabela 8.2. Número de estabelecimentos agropecuários, por associação do produtor à cooperativa e/ou à entidade de classe, 2006 - 2017	198
Tabela 8.3. Número de estabelecimentos agropecuários por grupos de área total - 2017.	199

Abreviaturas

ACUS	Áreas de Conservación y Uso Sustentable
AEHF	Agroecosistemas con Huertos Familiares
AUF	Agricultura Urbana Familiar
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Brasil)
CEOA	Corredor Ecológico del Oso Andino (Ecuador)
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CIGA	Centro de Investigaciones en Geografía Ambiental (México)
CIME	Centro de Investigaciones Multidisciplinarias en Educación (México)
CODESAN	Consortio para el Desarrollo de la Ecorregión Andina (Ecuador)
CONAPO	Consejo Nacional de Población (México)
CONEVAL	Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (México)
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social (Colombia)
CPT	Comissão Pastoral da Terra (Brasil)
CRC	Corporación para la Reconstrucción del Cauca (Colombia)
DANE	Departamento Administrativo Nacional de Estadística (Colombia)
DMQ	Distrito Metropolitano de Quito (Ecuador)
ESPON	European Observation Network for Territorial Development and Cohesion
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura

FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de Naciones Unidas
FUA	Área Urbana Funcional
FUNASUP	Fundación Nacional para la Superación de la Pobreza (Chile)
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografía e Estatística (Brasil)
ILPES	Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social
INCRA	Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Brasil)
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (Argentina)
INE	Instituto Nacional de Estadísticas (Chile)
INEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos (Ecuador)
INEGI	Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (México)
IPT	Instrumentos de planificación territorial (Chile)
MCA	Mancomunidad del Chocó Andino (Ecuador)
NR	Nueva Ruralidad
ODS	Objetivos de Desarrollo Sostenible
ONU	Organización de Naciones Unidas
PDA	Plano de Desenvolvimento da Amazônia (Brasil)
PEA	Población económicamente activa
PET	Plan Estratégico Territorial
PGC	Programa Grande Carajás
PIB	Producto interno bruto / Produto Interno Bruto
PND	Plano Nacional de Desenvolvimento
POT	Plan de Ordenamiento Territorial
PP	Políticas públicas
PRC	Plan Regulador Comunal (Chile)
PSP	Programa Servicio País (Chile)
RM	Región Metropolitana
RMN	Região Metropolitana de Natal
SEDATU	Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (México)
SUN	Sistema Urbano Nacional
UF	Unidades de Fomento (Chile)
UNAM	Universidad Nacional Autónoma de México
UNIFESSPA	Universidade Federal do Sul e Sudeste do Pará
VAB	Valor agregado bruto

Introducción. Territorio y poder: las políticas de desarrollo a debate

Mabel Manzanal

Desde mediados del siglo XX, en América Latina, comenzó a pensarse el desarrollo y el espacio (la región, el territorio) de manera asociada y como parte constituyente del accionar político de los Estados. La Conferencia de Punta del Este (1961) y la Alianza para el Progreso (1961-1970) son referentes insoslayables que dan cuenta del comienzo de esta relación entre desarrollo y espacio tanto a través de las políticas públicas¹ (PP) cuanto en la planificación del Estado keynesiano.

Las PP referidas al espacio (de desarrollo regional, local, rural, territorial) se instrumentaron en Latinoamérica a mediados del siglo XX. Las mismas siguieron pautas generales comunes, vinculadas a las propuestas de organismos internacionales y multilaterales como BID, CEPAL, ILPES, FAO, FIDA o BM.² Dichas pautas no impidieron que las PP presentaran sus particularidades según el país y el territorio. Estas se observan tanto en su formulación como en su gestión y ejecución. Tales especificidades son un reflejo de las realidades geográficas,

¹ Seguimos a Oszlak y O'Donnell (1995, 112) en su definición de “políticas públicas” como “conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.

² Las abreviaturas significan: BID (Banco Interamericano de Desarrollo), CEPAL (Comisión Económica para América Latina y el Caribe), ILPES (Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social), FAO (Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, FIDA (Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola de Naciones Unidas) o BM (Banco Mundial).

económicas, sociales, políticas e institucionales de cada nación, región, lugar. Las mismas no pueden ser soslayadas, aunque provengan de un mismo campo analítico y propositivo.

En otras palabras, en cada caso, los determinantes internacionales confluyen con procesos socioeconómicos e institucionales nacionales al configurar las PP específicas de cada país o territorio. Para describir una política o explicarla se requiere comprender sus orígenes, sus causas, en definitiva, todo su proceso histórico, que a su vez es el resultado de diferentes disputas de poder entre intereses económicos y sociopolíticos nacionales e internacionales.

La interacción entre actores y relaciones de poder que conducen al diseño de políticas se producen en las siguientes escalas: a) Estado y ámbito nacional, b) territorio y ámbito local, y c) ámbito internacional o global. Estas interacciones están en permanente formulación y reformulación (por el propio juego de intereses contradictorios) hasta agotar la cuestión que las suscitó o hasta que esta pierde interés.

Al analizar y proponer acciones de desarrollo y al intervenir en la formulación de PP asociadas con la inclusión social, con el acceso a mejores y más igualitarias condiciones de vida, con la sostenibilidad ambiental, con la ampliación de libertades y derechos (entre otros) debemos renovar el enfoque vigente hace más de 70 años, desde que se inició la relación entre desarrollo y región en las PP.

En primer lugar, no podemos soslayar la importancia de indagar, descubrir y comprender que, en cada territorio bajo análisis, sus expresiones particulares son producto de procesos históricos que implican relaciones y disputas de poder que operan a diferentes escalas temporales y espaciales. Este tema cobra mayor relevancia cuando percibimos serias falencias en las políticas; por ejemplo, que en más de medio siglo no se ha logrado superar los escollos identificados originalmente, como la falta de sustentabilidad del desarrollo y los enormes grados de desigualdad social y económica (Manzanal 2017).

La proliferación de políticas de desarrollo (desarrollistas, keynesianas, neoliberales, neoestructuralistas) no pudo eliminar la persistencia del hambre; la pobreza; la desigualdad económica, social y de género; el desempleo y la precariedad laboral; los déficits de vivienda, de educación, de salud, de saneamiento. Se mantiene la persecución y represión

política contra quienes se oponen o se diferencian de las prácticas hegemónicas, como los pueblos originarios, las comunidades campesinas, los productores familiares, entre otros. Bajo la globalización, estas situaciones parecieran agravarse.

El capitalismo se enmarca en nuevos escenarios: la dupla global-local, global-territorio, desplaza o transforma el rol de los Estados nación, mientras los procesos de extranjerización y de financiarización de la economía se profundizan hasta tornarse parte intrínseca de la realidad de los ámbitos locales y territoriales. Saskia Sassen (2007, 12) sostiene que buena parte de lo que sucede en los territorios, en el presente, ocurre al margen de las regulaciones y controles del Estado nación y se constituye directamente en “una localización de lo global” o “una entidad nacional que ha sido desnacionalizada”. En este marco se generan renovadas formas de dependencia respecto de las anteriores y respecto de aquellas que se reconocían hacia 1960, cuando el estructuralismo, la teoría de la dependencia y del subdesarrollo eran los ejes para analizar la realidad latinoamericana.

En las décadas posteriores a 1960 se han gestado profundas transformaciones socioeconómicas en los ámbitos nacionales del primer y tercer mundo. Son, en su mayoría, resultado de las políticas de liberalización, ajuste, desregulación y privatizaciones y de los procesos de integración regional (Unión Europea, Mercosur, Nafta, Pacto Andino). Ello nos obliga a repensar el análisis regional, territorial y a redefinir los modelos interpretativos existentes.

Desde la década de 1990 aparece un renovado discurso que delega en los “territorios” y en los actores locales buena parte de la responsabilidad de diseñar las estrategias y comandar el desarrollo local. Es la etapa en que el territorio irrumpe en los discursos y todo se espera de él. Se descubren sus especificidades, asociadas con identidades particulares, frecuentemente vinculadas con la cultura. Comienza a definirse un nuevo desarrollo, el “territorial”, acompañado de los discursos que vinculan el territorio con el ambiente, con los actores, con los movimientos sociales, con el poder (Manzanal 2006). En todas estas perspectivas está, explícita o implícita, la concertación público-privada a través de la promoción de las relaciones entre los actores locales, la movilización de la población, la cohesión social, la identidad cultural,

la colaboración entre instituciones, la formación de redes. Todas estas cuestiones son consideradas clave para el desarrollo territorial. De su conjugación surgirá el concepto-propuesta de “gobernanza”, relacionado con el fortalecimiento de la relación y gestión público-privada y Estado-actores sociales.

La gobernanza implica propuestas de desarrollo que enfatizan en la integración social a escala de cada ámbito local, porque ello mejora la competitividad de los territorios en el mundo globalizado. Este pensamiento, si bien pone énfasis en los territorios, puede no incluir al conjunto de los espacios que conforman la nación; algunos pueden quedar excluidos por no cumplir con los requisitos de inserción competitiva en el ámbito internacional. En realidad, esta cohesión e integración no garantiza la unidad del conjunto de los espacios que componen un Estado nacional. Desde estos enfoques, “territorios” son solo los que demuestran capacidad de interactuar directamente con los actores del mundo “globalizado”, los que por su modalidad de gestión y sus “recursos” tienen condiciones para trascender más allá de las fronteras nacionales. En estos casos, lo habitual es que las empresas globalizadas busquen un vínculo directo con los actores locales, tratando de evadir los controles legales y/o institucionales de otros órdenes de gobierno, de otras jerarquías nacionales o estatales. En definitiva, este modelo es factible solo en los territorios considerados “competitivos” a nivel internacional.

Profundizar el accionar de las PP bajo esta propuesta de desarrollo territorial conlleva a preguntarse: si los territorios competitivos negocian directamente con las empresas globalizadas, con los territorios de otros Estados, con agentes particulares, ¿cuál será el rol del Estado nacional en el futuro? ¿Garantizar la libre circulación entre los territorios y el mundo globalizado? ¿Se protege así la integración y la soberanía nacional? Estos cuestionamientos avizoran un futuro conflictivo en las próximas décadas.

La conflictividad se acrecienta si se agregan otras limitaciones estructurales resultantes del sistema capitalista de “acumulación por desposesión” (Harvey 2005). Estas son: a) la financiarización de la economía; b) el modelo neoextractivista y de reprimarización dominante; c) la especulación inmobiliaria implícita en los procesos de urbanización y suburbanización de ciudades grandes y medias; d) las recurrentes y

cada vez más frecuentes crisis financieras, ambientales, alimentarias y energéticas; e) las desregulaciones, privatizaciones y restricciones en la distribución de la renta (donde el Estado juega un rol central).

Todas estas cuestiones están determinadas, explícita o implícitamente, por relaciones de poder y de dominación. Se trata de relaciones asimétricas entre los actores participantes que resultan del control diferenciado de los recursos –económicos, de información, ideológicos, científicos, tecnológicos– y que conllevan a capacidades diferentes para instituir el desarrollo.

En realidad, transformar, producir e imponer acciones y voluntades (con o sin resistencia o conflicto) está en la génesis misma del desarrollo tanto en el pasado como en el presente (Manzanal 2015). Este conjunto de relaciones y redes de poder se expresa en el campo de la cultura, en el ámbito del deber ser (de los valores, de las normas) y en el de la estructura social (el del ser, lo que realmente es [Portes 2006]). De aquí la importancia y necesidad de identificar y analizar las restricciones estructurales y las disputas de poder e intereses presentes en cada territorio o tema, cuando buscamos explicaciones y conocimientos dirigidos a transformar la desigualdad y la marginalidad.

Según Poulantzas (1969, 124) el poder es “la capacidad de una clase social para realizar sus intereses específicos”. Esta concepción ubica al poder en el marco de la lucha de clases que “puede rastrearse partiendo de las estructuras”. Gramsci (1972, 53) completará este marco al analizar hechos sociales *situados espacial e históricamente*. Este contexto resalta “las relaciones entre estructura y superestructura” y urge distinguir, en el análisis de una estructura, “los movimientos orgánicos (relativamente permanentes) de los que se pueden llamar de ‘coyuntura’ (ocasionales, inmediatos, casi accidentales)”.

Al analizar hechos “situados” espacial e históricamente, enfoques como los de Gramsci son claves para responder varias preguntas. ¿Por qué ciertas situaciones y procesos económicos, sociales e institucionales de desigualdad y exclusión hacia sectores de escasos recursos no lograron revertirse a lo largo de décadas de intentos fallidos (reales o supuestos)? ¿Por qué la desigualdad y la exclusión persisten a pesar de las múltiples PP cuyo objetivo explícito es transformar y mejorar la calidad de vida de los sectores sociales más desfavorecidos? ¿Por qué

la desigualdad y la exclusión son producto de situaciones estructurales que no pueden ceñirse, por ejemplo, a la estricta y tradicional división entre urbano y rural? ¿Por qué la división entre ámbitos urbanos y rurales es un instrumento metodológico de dominación que desvirtúa la comprensión de la realidad territorial bajo estudio? Todas estas interrogantes tienen en común que las relaciones de poder presentes en las estructuras sociales se ocultan y se desdibujan cuando se las encasilla en estrictas delimitaciones físicas, espaciales y metodológicas (por ejemplo, la división entre lo urbano y lo rural). Por ello sucede que campesinos, pequeños productores, agricultores familiares, población originaria que han sido sujeto y objeto de sucesivos programas y financiamientos no consiguieron mejorar sus condiciones de vida y de producción de forma regular y sostenida. Por el contrario, es población frecuentemente sometida a desplazamientos, persecuciones y expulsiones de sus hábitats por parte de actores interesados en sus tierras o en sus recursos materiales o simbólicos. Lo mismo se observa con las migraciones de trabajadores agrarios, asociadas con la sostenida expansión de la agricultura en las economías latinoamericanas que disminuye el trabajo asalariado, permanente y transitorio dadas las nuevas formas productivas o tecnológicas ahorradoras de mano de obra.

En todos los casos mencionados, la acumulación capitalista presente en América Latina (asociada al neoextractivismo, la explotación de *commodities*, el acaparamiento de tierras y la financiarización económica) permite que aparezcan y se profundicen variadas formas de desposesión del trabajo y de la tierra y sus recursos. Postulamos, entonces, que el problema para explicar y comprender estas realidades radica en que no se visualiza (o se oculta) que el territorio es poder. Queda velada la concepción de que el territorio se disputa, que es territorialidad, que es ejercicio de poder. Y este ocultamiento es producto de una práctica epistemológica y metodológica recurrente. Así por ejemplo, la mencionada división entre urbano y rural dificulta explicar y comprender los procesos en el espacio porque no se refiere a escenarios independientes sino, por el contrario, absolutamente interrelacionados, interconectados por relaciones de clase y estructuras de poder.

Cuando se utilizan recursos teórico-metodológicos como los que diferencian un territorio de otro, según el número de personas que lo

habitan o la densidad del aglomerado, se mitifica la realidad, y un sinnúmero de determinantes en el accionar de los actores y de las políticas permanecen ocultos, sesgados, lo que impide conocer, analizar y delimitar la raíz del problema. Tampoco se logran PP que conduzcan a los objetivos deseados y explícitos (en sus diferentes etapas de formulación, diseño, intervención y gestión). Sostenemos que no es posible pensar PP relacionadas con el territorio, con sus actores, ignorando y minimizando la disputa territorial, las relaciones de clase y de poder que atraviesan y son fundantes del territorio, cualquiera que sea su escala o clasificación.

Todo lo anterior nos advierte acerca de la necesidad de modificar el campo teórico-metodológico de interpretación del desarrollo, del territorio, de la política y de las instituciones, en general. Se requiere, en consecuencia, cambiar el campo empírico de investigación. Estamos operando con conceptos-propuestas que son “construcciones sociales”, 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 global a lo local).

Referencias

- Gramsci, Antonio. 1972. *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires: Nueva Visión.
- Harvey, David. 2005. “El ‘nuevo’ imperialismo: acumulación por desposesión”. *Socialist Register 2004*, 40: 99-129.
<https://bit.ly/30fnNCF>
- Manzanal, Mabel. 2006. “Desarrollo territorial e integración nacional ¿convergencia o divergencia?”. En *Territorios, identidades y federalismo*, compilado por José Nun y Alejandro Grimson, 101-110. Buenos Aires: Edhasa.
- 2015. “Desarrollo. Análisis crítico desde la perspectiva del territorio y del poder”. En *Política, territorio y medio ambiente*, compilado por Enrique Elorza y Gloria Trocello, 43-76. Buenos Aires: Universidad Nacional de San Luis-Facultad de Ciencias Económicas, Jurídicas y Sociales.

- Manzanal, Mabel. 2017. "Desarrollo, territorio y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 46: 5-31. <https://bit.ly/39Ervsk>
- Oszlak, Oscar, y Guillermo O' Donnell. 1995. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". *Redes* 2 (4): 99-128. <https://bit.ly/3gi66Ic>
- Sassen, Saskia. 2007. *Una sociología de la globalización*. Buenos Aires: Katz Editores.
- Portes, Alejandro. 2006. "Institutions and Development: a conceptual reanalysis". *Population and Development Review* 32 (2): 233-262. <https://doi.org/10.1111/j.1728-4457.2006.00117.x>
- Poulantzas, Nicos. 1969. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. 29.^a ed. México D.F.: Siglo XXI.