

I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2015.

# Desarrollo territorial rural y ordenamiento territorial.

Mosca, Valeria Ana.

Cita:

Mosca, Valeria Ana (2015). *Desarrollo territorial rural y ordenamiento territorial. I Congreso Latinoamericano de Teoría Social. Instituto de Investigaciones Gino Germani. Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-079/261>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

Mesa Temática N° 41: El desarrollo rural, enfoques y sujetos.

Valeria Ana Mosca

Becaria doctoral del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)  
Programa de Estudios Regionales y Territoriales (PERT) - Instituto de Geografía de la FFyL-  
Universidad de Buenos Aires  
valeriamos@gmail.com

**La articulación de las políticas públicas de desarrollo rural y ordenamiento territorial:  
una perspectiva crítica.**

**Resumen:** Partimos de la consideración de que la problemática del desarrollo rural se inscribe en un contexto de discusiones mas amplias que versan sobre el modelo de desarrollo en si mismo y el rol del Estado en dicho modelo. Desde esta perspectiva, analizado como política publica, el desarrollo rural en los últimos años ha sido abordado a partir de una perspectiva territorial, dando lugar al enfoque del Desarrollo Territorial Rural, el cual asume al territorio como espacio de consenso. En relación a ello, y articulando con dichas políticas, han proliferado propuestas que buscan, al menos discursivamente, ordenar o planificar el uso del territorio. Desde una perspectiva crítica este trabajo buscará aportar a los debates en relación a las Políticas Públicas de Desarrollo Territorial Rural incorporando la cuestión del Ordenamiento Territorial al análisis.

**Palabras Clave:** Desarrollo Territorial Rural – Desarrollo – Ordenamiento Territorial – Políticas Públicas

## **I. Introducción**

En los últimos años la cuestión territorial se ha vuelto central en el campo de políticas públicas de desarrollo a través de lo que se conoce como enfoque territorial. A través de este enfoque las políticas buscaran intervenir en el territorio, dejando de lado aquellas perspectivas que se centraban en un sector o actor social específico. Acompañando a este enfoque aparecen propuestas de Ordenamiento Territorial que buscan articular con las políticas de desarrollo, ya que se considera que dicha articulación coadyuvará al desarrollo. En este trabajo intentaremos aportar una mirada crítica de esta articulación al problematizar los conceptos de desarrollo, ordenamiento territorial y políticas públicas.

En un primer apartado expondremos el enfoque territorial de las políticas de desarrollo rural y su articulación con el Ordenamiento Territorial, considerando que las propuestas en ese sentido lo consideran como una herramienta que ayudará a evitar conflictos, aportando a la consecución del desarrollo. En el segundo apartado nos abocaremos a desentrañar la cuestión del ordenamiento territorial repasando, aunque mas no sea superficialmente, las principales discusiones en torno a su concepción, finalizando con una lectura crítica al respecto. En el mismo sentido, en el tercer apartado analizaremos críticamente al concepto de desarrollo con el fin de develar su naturaleza como discurso de poder y negando aquellos abordajes que lo plantean como un proceso beneficioso en si mismo. En el cuarto apartado introduciremos la perspectiva de análisis de las políticas públicas en tanto proceso social que esperamos contribuya a problematiza las propuestas de articulación de las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial. Por último retomaremos las principales conclusiones de este trabajo.

## **II. Desarrollo Territorial Rural y su articulación con el ordenamiento territorial.**

En los ámbitos rurales, las políticas de desarrollo forman parte de lo que se conoce como “desarrollo rural”. Su objetivo es el de mejorar la condición de vida de los productores agropecuarios pobres y sus familias. En Argentina, las primeras iniciativas se remontan a la década de 1970, sin embargo en aquel entonces se trató de una experiencia que se gesta en el marco del neoliberalismo y “con un Estado prescindente y carente de instrumentos para la implementación de una política de desarrollo nacional” lo cual redundó en procesos de “exclusión social, y en particular del sector pequeño productor agropecuario” (Manzanal, 2002, p.10).

Por otro lado, en los últimos años estas políticas son abordadas desde un enfoque territorial, aunque ello no configura una novedad. La incorporación de la cuestión territorial en las políticas públicas de desarrollo puede advertirse en dos períodos: el primero, se da entre 1960 y 1975 y se proponía atender a las desigualdades entre regiones del mismo país; el segundo, comienza a gestarse hacia 1995 cuándo aparecen las políticas de desarrollo endógeno, desarrollo local y/o desarrollo territorial (Manzanal, 2014). Este segundo período se extiende hasta el presente y su propuesta se presenta como superadora de estrategias focalizadas en algún sector u actor social, siendo el territorio objeto de las políticas. Así, bajo este nuevo enfoque, se otorga un rol esencial a la participación de todos los actores locales (Arzeno y Ponce, 2013) centrándose en la búsqueda “de territorios con condiciones de ‘atractividad’ para captar el capital y las inversiones foráneas (acentuando en el

desarrollo local y en la gestión estratégica de ámbitos locales)” (Manzanal, 2007, p.30).

Un ejemplo paradigmático que forma parte de este tipo de enfoque lo representa el Desarrollo Territorial Rural (DTR) que se presenta como una propuesta superadora de las anteriores métodos para la intervención pública en áreas rurales pobres. Una gran parte de los organismos internacionales de cooperación han manifestado su adhesión a dicha propuesta a la hora de establecer las directrices de financiamiento para el desarrollo rural: “numerosas iniciativas prácticas y teóricas, públicas y privadas, nacionales e internacionales se declaran parte de este nuevo enfoque” (Schejtman y Berdegué, 2006, p.45). En sus definiciones más acabadas encontramos que el DTR es “un proceso de transformación productiva e institucional en un espacio rural determinado, cuyo fin es reducir la pobreza rural” (Schejtman y Berdegué, 2006, p.67). Esta propuesta se basa en dos procesos interrelacionados; por un lado la transformación productiva del territorio para lograr su articulación con los mercados dinámicos; por otro lado el desarrollo institucional que busca la concertación entre los actores locales y aquellos externos que se observan como relevantes para el desarrollo del territorio.

En relación a esta centralidad que asume lo territorial en las políticas públicas de desarrollo comienzan a tomar relevancia las propuestas y discusiones en torno a la planificación y el ordenamiento territorial. Éste será abordado como un instrumento público que coopera en la transformación del territorio con miras al desarrollo. Por ejemplo, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), el Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca (MAGyP) en conjunción con la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO) gestan una “Guía Metodológica para el Ordenamiento Territorial desde los municipios” la cual tiene por objetivo difundir una metodología para la construcción de un Plan de Ordenamiento Territorial municipal, el cual ayudaría a una “distribución territorial más equitativa y eficiente de las oportunidades de desarrollo” (Mendez Casariego y Pascale Medina, 2014, p.6). Se plantea allí que “mediante el diálogo y la búsqueda de soluciones planificadas que tengan en cuenta los intereses de los sectores involucrados” (Mendez Casariego y Pascale Medina, 2014, p.6) se deben resolver las transformaciones en el uso y organización del territorio. Subyace entonces que a partir de la articulación del ordenamiento territorial y las políticas de desarrollo se lograría la adecuación del territorio con el fin de generar un desarrollo endógeno “(...)ya sea proveyendo de las infraestructuras necesarias para, la competitividad de las empresas, la preservación del entorno ambiental, el atractivo territorial para las inversiones, etc, pero sobre todo para en mejorar la calidad de vida de la población.” (Rios, Rocca y Bono, 2008, p.82).

Un plan de ordenamiento territorial se establece como una herramienta de gestión territorial que trabaja para “(...) lograr una organización eficiente del territorio principalmente en base a dos grandes ámbitos: el uso y manejo de la tierra y la ocupación y funcionamiento del territorio, de acuerdo al modelo de desarrollo definido por el municipio.” (Mendez Casariego y Pascale Medina, 2014, p.8)

Como surge de la anterior cita, son diversas las problemáticas que busca superar esta articulación, centrándose sobre todo en las asimetrías que genera el modelo de desarrollo hegemónico a escala local. Entre otras problemáticas territoriales que se observan, las más visibles son aquellas relacionadas con el fomento de actividades que son incompatibles con actividades preexistentes lo cual genera problemas de “convivencia”, ya sea por el acceso a la tierra o la incompatibilidad en relación a su uso. También en zonas periurbanas el crecimiento “anárquico” de las urbanizaciones genera problemáticas en el mismo sentido. Desde este tipo de perspectiva se asume que establecer un orden en el uso y ocupación del territorio posibilitará un desarrollo equilibrado y resolverá los conflictos entre actores que surgen por la superposición de actividades en los mismo espacios.

### **III. Ordenamiento Territorial ¿Una herramienta de política o un mecanismo de control social?**

Definir el ordenamiento territorial es un tema complejo ya que éste se caracteriza por atender cuestiones muy diversas. Analizando a grandes rasgos observamos que existen acepciones al respecto relacionadas con la administración del territorio, el desarrollo regional, la planificación, la dotación de infraestructura, entre otros. Precedo Ledo (2008) dará cuenta de esto al mencionar la imposibilidad de unificar posiciones entre los países europeos para determinar una definición unívoca:

*“en España (...) la denominación de ordenación del territorio es resultado de una extensión del concepto de ordenación urbana a un ámbito territorial más extenso, fuera nacional o regional, pero con un enfoque ordenacionista de tipo administrativo; en Francia el término “aménagement du territoire” está más orientado al equipamiento del mismo y a su articulación desde una preocupación centrada en la gestión; en el Reino Unido, con “spatial planning” se entiende una actividad orientada a la zonificación del uso del suelo predominantemente, y en los países del Este, como Polonia, se confunde con*

el desarrollo regional.” (Precedo Ledo, 2008. La cursiva es nuestra)

Es así que nos encontramos frente a un concepto cruzado por muchas discusiones en torno a su funcionalidad.

Sin embargo, en la mayoría de los casos, el ordenamiento territorial se considera atendiendo a sus funciones técnicas, como herramienta al servicio del desarrollo. Justamente desde esta perspectiva el ordenamiento territorial se define “(...) por la voluntad, expresada desde los poderes públicos, de introducir un componente de racionalidad en la disposición de los elementos que conforman el orden territorial guiando el sentido de las transformaciones que todo territorio debe inevitablemente experimentar.” (Galiana y Vinuesa, 2010, p.21). No obstante, se reconoce que “la evolución de la manera de entender la práctica de esta función pública discurre igualmente en paralelo con la propia reelaboración del concepto de territorio, cuya consideración global e integrada pasa a ser el asunto central de esta política (...)” (Galiana y Vinuesa, 2010,p.23). De esta forma la definición de territorio que acompañe repercutirá en el tipo de intervención que se realizará y en que aspectos o dimensiones del territorio serán atendidos, obviando las restantes dimensiones y los efectos que ello supone. En ese mismo sentido se pronuncia Haesbaert (2006) al explicitar la necesidad de definir los conceptos que forman parte del ordenamiento territorial para desentrañar su sentido.

En nuestro caso, analizamos al ordenamiento territorial en su articulación con el DTR considerando que parte de una definición de territorio<sup>1</sup> en tanto “espacio con identidad y con un proyecto de desarrollo concertado socialmente” (Schejtman y Berdegú, 2006, p.69). En el caso de la definición anteriormente citada, si bien se acepta la dimensión social del territorio y que se trata de una construcción, no se explicita de que manera y bajo que patrones se da esa relación social, ni quien posee los recursos que determinarán la dominación en dicha construcción social. Al contrario se presenta al territorio como un espacio de acuerdos, factible de desarrollarse de manera consensuada y superando los conflictos. Este tipo de noción de territorio que redunda en el renovado enfoque territorial presente en las políticas de desarrollo y en el ordenamiento territorial, ignora la estructura de poder inherente al mismo y postula un supuesto alcance de consenso y homogeneidad que “(...) es, a lo sumo, un caso particular y contingente (...) *ya que (...) solo eventual o transitoriamente se puede evadir la conflictividad social latente en toda estructura donde se dan relaciones asimétricas de poder*”. (Manzanal, Arqueros, Arzeno y Nardi, 2009,p.136. La cursiva es nuestra). Otra forma de abordar al territorio es como relación de apropiación de

---

1 En relación a ello, podemos advertir que las discusiones en torno al concepto de territorio son amplias y no es el objetivo de este trabajo detenernos en ellas de forma particular.

la sociedad por sobre su espacio (Haesbaert, 2006), asumiéndolo a partir de las relaciones de poder presentes en él, es decir como “espacio definido y delimitado por y a partir de relaciones de poder” (Lopes de Souza citado en Manzanal, Arqueros, Arzeno y Nardi, 2009, p.134).

En relación al concepto de ordenamiento, Haesbaert (2006) planteará que es intrínseco aludir a su par contradictorio, es decir el desorden. En ese sentido cabe señalar que siempre existe un criterio a partir del cual algo se establece como ordenado (o no) y vale preguntarse a través de que procesos y mecanismos se definen los criterios hegemónicos a partir de los cuales la sociedad se organiza.

Partiendo de la noción de territorio antedicha y reconociendo que el orden estará asociado a un criterio sobre ello, podemos advertir que el ordenamiento territorial puede ser advertido también como un mecanismo de control social y de integración de territorios a una lógica hegemónica global. Las acciones que se realizan en pos de ordenar al territorio pueden ser advertidas como dispositivos disciplinares que tienen como fin controlar y desechar aquello que no forma parte del modelo de desarrollo (Barbosa, 2011). En la sociedad de clase el ordenamiento territorial debe mantener y contener los conflictos en límites administrables por medio de reglas y normas de regulación fundadas en la hegemonía política de clase (Moreira, 2011). Esto significa que aquella clase que sea hegemónica socialmente dictará aquello que se considera “orden” y en relación a sus propios intereses, que no son los de todos los sectores de la sociedad. El ordenamiento en este caso ya nace orientado a la regulación de ese estado de desigualdad.

Al advertir que la definición de territorio que tomemos afectará el tipo de intervención que se lleva a cabo y que el orden se establece a partir de un criterio ligado a un interés de clase, notamos que la articulación de las políticas de desarrollo territorial rural y de ordenamiento territorial, parten de una definición que condiciona la intervención pública y esconde el conflicto, ocultando la dominación bajo la que el territorio se construye como tal.

#### **IV. Desarrollo como discurso de poder**

Al pensar en el desarrollo en tanto concepto utilizado en las ciencias sociales y en la práctica política, se nos presenta su dificultad para definirlo. Esta situación, sin embargo, no evita que se lo utilice para definir una amplia gama de acciones sin vislumbrar un significado concreto. En relación a su origen relacionado a la política, puede registrarse que en la década de 1950 el presidente estadounidense Truman hace mención a la necesidad de ayudar a los países “subdesarrollados” para que éstos acceden a los beneficios del

desarrollo. Desde ese momento el desarrollo rondará la idea de superar una situación indigna llamada subdesarrollo (Esteva, 1996, p.53 y ss. citado en Manzanal, 2014, p.23), dónde pareciera que todos los capitalismo convergen a un modelo único de desarrollo. Ello implica analizarlo a partir de una suerte de escala evolutiva por la que atraviesan los diversos países desde el subdesarrollo hacia el desarrollo “siguiendo trayectorias uniformes donde el punto de llegada es el mismo: la democracia liberal poliárquica y una economía regida por los mercados” (Roig, 2008, p.84)

Si bien podemos deducir a partir de su contexto de surgimiento una idea subyacente bien clara, tanto Roig como Manzanal coincidirán en que se trata de un concepto comúnmente usado a pesar de que carece de una definición unívoca. Así y todo su “problema no radica en la pluralidad o en la contradicción de sus definiciones sino en los usos políticos que de él se hacen.” (Roig, 2008, p.81). Como se infiere de lo antedicho, la cuestión en torno al concepto de desarrollo está relacionado con los proyectos políticos<sup>2</sup> que se establecen y se ejecutan en su nombre. Esto permite dar cuenta de que a pesar de su contexto de surgimiento, no existe un modelo de desarrollo único, sino diversos modelos de desarrollo, relacionados con ciertos intereses que se encuentran en pugna dentro de los cuales emerge uno hegemónico.

A partir de allí podemos abordar al desarrollo de manera crítica, impugnándolo en su significado como proceso intrínsecamente beneficioso para toda la sociedad. En ese sentido podemos advertir que “cualquier conceptualización, es una producción de discurso, de verdad desde un ámbito de poder” (Manzanal, 2014, p.19). La imposición de un discurso (como puede ser un discurso respecto a qué es el desarrollo, qué implica y cómo se llevará adelante – por ejemplo, a través del ordenamiento territorial) involucrará la existencia de relaciones de poder, y por tanto implicará la existencia de la dominación, entendida como “la capacidad, actual y potencial, de imponer regularmente la voluntad sobre otros, incluso pero no necesariamente, contra su resistencia” (O’Donnell, 1977, p.2). La dominación es por tanto relacional, y por definición es asimétrica y surge a partir del control de ciertos recursos clave que están distribuidos de manera desigual en la sociedad tales como: el control de los medios de coerción física, el control de los recursos económicos, el control de información o el control ideológico. Este último será definido como el más eficiente a la hora de mantener la dominación sobre otro ya que “el dominado asume como justa y natural la relación asimétrica de la que es parte” (O’Donnell, 1977, p.4) y no la cuestiona.

---

2 En relación a la categoría de -proyecto político- Oszlak (1980) intenta aludir a “las pautas a las que se ajustan efectivamente las relaciones de producción, la asignación de recursos productivos, la distribución del excedente social, la organización y ejercicio del poder político o la propiedad de los medios de producción. En la medida en que estas pautas conforman un marco normativo de la acción social, pueden interpretarse (...) como el proyecto político de la coalición dominante.” (p.10)



He aquí la importancia de imponer como verdadero un discurso de desarrollo. En relación a ello Manzanal (2014) expresará que:

“(…) el poder no se expresa abiertamente, se oculta, se enmascara, tras la producción de verdad, porque de no ser así perdería su efectividad para dominar, para lograr que el otro actúe sin ejercer su propia autonomía, sin llevar a la práctica su propio discurso, su propia verdad.” (p.20).

Consideramos que esta perspectiva que propone la articulación de las políticas de desarrollo y el ordenamiento territorial, parte de una visión unívoca de desarrollo. A través de dichas políticas se impulsa un modelo de desarrollo que está centrado en la inserción del territorio a mercados dinámicos. De esta forma se postula una visión que no tiene en cuenta las propuestas de desarrollo alternativas que surgen de los territorios por parte de poblaciones excluidas a quienes no se considera para establecer las políticas de desarrollo. Esto significa que, a pesar de que se plantea un modelo de desarrollo concertado socialmente, las directrices del mismo ya están definidas de ante mano: el desarrollo se logra a través de la inserción del territorio a los mercados dinámicos. La insistencia en estas políticas sobre la importancia de la participación de todos los actores, es dudosa en tanto esa participación suele estar predeterminada a pocos aspectos de los que conforman la totalidad de los problemas del territorio. Todos los mecanismos de participación se gestionan “(…) bajo métodos institucionalizados que determinan con suma precisión las características de los beneficiarios, los proyectos y las demandas a financiar y, asimismo, el modo y alcance de la participación.” (Manzanal, 2009, p. 34). De este modo solo se trata de un modo de participación específico y limitado a determinados actores.

En definitiva nos interesa subrayar el carácter político que asume la definición del desarrollo, siempre que lo entendamos como resultado de un proceso de puja de intereses. Esto implica analizar las políticas públicas de desarrollo y sus herramientas técnicas partiendo de las relaciones de poder que las sustentan como tal.

## **V. El análisis del Estado a través de las políticas públicas**

Como damos cuenta hasta aquí la cuestión del ordenamiento territorial y del desarrollo, está relacionada con los intereses de clase y con la capacidad de imponer un objetivo particular como general. Creemos que a través del estudio del Estado podemos determinar los mecanismos a través de los cuales un concepto, una idea de desarrollo, una visión de mundo, se establece como hegemónica por sobre el resto.

Nos interesa analizar las políticas públicas ya que “permiten una visión del estado ‘en acción’, desagregado y descongelado como estructura global y ‘puesto’ en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales” (Oszlak y O’Donnell, 1995:104). Esta propuesta parte del hecho de que una sociedad no tiene la posibilidad de atender a todas las demandas y necesidades de sus integrantes y por ello los actores ponen en juego los recursos a su alcance para posicionar sus intereses y problematizarlos. Llamamos a estos asuntos que logran problematizarse “cuestiones socialmente problematizadas”. Las políticas públicas se constituyen en ese sentido, como una suma de acciones manifiestas o implícitas que permiten determinar la posición “predominante” del Estado en relación a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O’Donnell, 1995:111). Cada política delinea un entramado de intereses a su alrededor compuesto por una complejidad de actores, gubernamentales y de la sociedad civil que intervienen en los procesos de implementación de políticas públicas y que a su vez se ven condicionados mutuamente por cada intervención (Rodríguez et al, 2007, p.14). En definitiva, las políticas públicas se establecen como:

“(…) una secuencia de posiciones tomadas por las instituciones gubernamentales y burocráticas (...) que actúan en nombre del estado, con relación a las cuestiones incluidas en la agenda pública. Las opciones específicas adoptadas para resolver estas cuestiones terminan generando una dinámica social caracterizada por conflictos, confrontaciones entre actores con perspectivas diferentes y a menudo contradictorias” (Oszlak, 2006, p.5)

No obstante, reconocemos a través de los aportes de Oszlak (1980,p.9) la distinción entre los momentos de formulación e implementación de una política. La formulación de una política se relaciona con cierta abstracción ya que implica definir el sentido de una acción. Se asocia al nivel político donde se decide el “que hacer” lo cual supone la existencia de elementos normativos y prescriptivos que se encuentran alineados a un proyecto político y su visión de un futuro deseable. La implementación de una política, en cambio, se inserta en un proceso conflictivo en relación a la dinámica social generada por la toma de posición del Estado, que a su vez generará la toma de posición de otros actores en relación a la cuestión y una serie de redefiniciones en dichas posturas. En ese sentido, el momento de la implementación se asociará a un campo de disputa. Esta distinción nos remite a las definiciones de Poulantzas (1980) donde lo político se define como el poder del

Estado<sup>3</sup>, entendido como la utilización de los aparatos del Estado de acuerdo a objetivos de clase, y la política como la practica política de clase (o lucha política de clases) que tiene como objetivo específico, el poder del Estado, es decir lo político. Existe allí una correlación entre el momento de formulación de una política y la esfera de lo político ya que supone la definición de un sentido en la acción del Estado. La implementación, por otro lado, podrá estar asociada a la esfera de la política en tanto refiere al campo de lucha y de disputa de los actores en torno a la toma de posición del Estado en relación a una cuestión. A partir de este análisis, se entiende que todo nuevo proyecto político se propondrá alterar las relaciones de fuerza dentro de la sociedad, pero también dentro del aparato estatal, intentando “Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato” (Oszlak, 1980, p.10), lo cual refuerza la distinción hecha por el autor entre ambas esferas.

En definitiva podremos advertir que “el resultado final de una política parece ser una construcción tejida desde las estrategias de los actores, en torno a las condiciones sociopolíticas del contexto (del cual son producto y productores en un contexto en pugna bajo desiguales relaciones de poder)” (Rodriguez et al, 2007, p.15), lo cual no implica adscribir a aquellas corrientes que abordan al Estado en un sentido instrumentalista<sup>4</sup>. Mas bien consideramos que insertos en un contexto caracterizado por la existencia de relaciones de poder, se libra la lucha hegemónica por dotar de sentido a las acciones del Estado. Si, puede reconocerse que en tanto componente central del fenómeno de la dominación el Estado capitalista (en particular) es expresión de un interés que no es neutral ni igualitario como en muchos casos pareciera: es el de la reproducción de una relación social que articula desigual y contradictoriamente a la sociedad (O’Donnell, 1977). Con esto queremos adscribir a aquellas concepciones que reconocen el carácter de clase del Estado partiendo de la premisa de que los aparatos del Estado si bien pueden expresar posturas contradictorias, incluso en detrimento de la clase capitalista, actúan de acuerdo a la preservación de un estado de desigualdad. Sin embargo, cabe reconocer que este tipo de lecturas pueden hacerse a largo plazo, y analizando grandes procesos históricos. En el análisis de procesos de corto/mediano plazo, lo que subyace es la lucha de clases en el contexto de las políticas públicas y para lograr determinada posición del Estado.

---

3 La tradición marxista suele distinguir entre el aparato del Estado (aparato represivo y aparato administrativo, gobierno y Jefe de Estado) y el poder del Estado que supone “la utilización del aparato de Estado por las clases (o alianza de clases o fracciones de clases) que tienen el poder del Estado en función de sus objetivos de clase”, es decir, definición del sentido (Althusser, 2005: 23).

4 En dichas concepciones, “el Estado aparece como un conjunto de aparatos que se encuentran por encima y al margen de la sociedad, que son utilizados por la clase dominante a su antojo, para asegurar su predominio.” (Thwaites Rey, 2007:140) En definitiva, quien detenta el poder del Estado, utiliza los aparatos del estado cual instrumento. Como se ve en la propuesta retomada aquí, no se da una correspondencia directa entre ambas.

## **VI. Conclusiones**

A partir del recorrido teórico realizado en este trabajo hemos reconocido la articulación de las políticas públicas de desarrollo rural con el ordenamiento territorial. En esta revisión hemos observado que el ordenamiento territorial es abordado como herramienta clave para lograr el desarrollo de los territorios.

No obstante, de dicho análisis nos surgen una serie de interrogantes: ¿Es el ordenamiento territorial tan solo una elemento técnico dotado de neutralidad? ¿Cómo se definen las directrices a partir de las cuales se encamina una sociedad hacia el desarrollo? ¿Es posible consensuar un modelo de desarrollo que no excluya a ningún sector?

A partir de estas dudas nos propusimos ahondar críticamente en los conceptos de desarrollo y ordenamiento territorial, así como analizar el proceso de definición de las políticas públicas, entendido como espacio de lucha y donde se definen dichos conceptos.

El concepto “desarrollo” utilizado de manera tan natural y repetitiva se establece como netamente político en el sentido de que, a través de él, se llevan adelante intervenciones territoriales concretas en pos de intereses sectoriales que discursivamente son presentados en nombre del bienestar de toda la población. Su utilización en el ámbito de las políticas suele encubrir prácticas de dominación y por lo tanto relaciones de poder en las cuales participa el Estado en tanto garante de una relación desigual. El “ordenamiento territorial” por otra parte, se establece como un proceso a través del cual la estructura espacial de la sociedad se autorregula, en el marco de sus contradicciones, a partir de un conjunto de reglas y normas del arreglo espacial (arreglo que resulta de los procesos económico-productivos, político-institucionales o ideológico-culturales).

Despojados de un análisis crítico, el desarrollo y el ordenamiento territorial, se establecen como conceptos y mecanismos que legitiman la acción del Estado, contribuyendo a naturalizar su postulación como ente neutral y escondiendo su carácter de clase. Sin embargo, consideramos que si bien las políticas públicas de desarrollo pueden formularse a partir de un sentido de clase, su puesta en marcha obedece a un proceso social donde se entrecruzan diversos actores con sus propios intereses y recursos, los cuales ponen en juego en pos de modificar la acción estatal. En ese sentido las propuestas de desarrollo y ordenamiento territorial, obedecen esta misma lógica de disputa en el campo de implementación.

Un ejemplo de esta situación puede observarse en América Latina donde se distinguen dos modelos de desarrollo contrapuestos: uno hegemónico, cuyo ejemplo paradigmático lo constituyen los proyectos extractivistas que posibilitan la entrada de divisas en los países de América Latina y que son impulsados y promocionados abiertamente por el Estado; y otro,

que, con dificultades, sale a la luz a raíz de los procesos que desatan la implementación de dichas políticas, llevadas adelante en pos del modelo de desarrollo hegemónico. Éste último surge como reacción al modelo de desarrollo hegemónico que se establece como un proceso conflictivo cuestionado desde sectores de la sociedad que son atravesados por las transformaciones que dicho proceso genera a nivel territorial. En ese sentido, el conflicto en relación a ello permite observar la existencia de otro modelo de desarrollo asociado a otros intereses. Es así que a pesar del sentido inicial en la formulación de una política, a la hora de implementarse en un territorio se redefine, de acuerdo al equilibrio de fuerzas existente a nivel local.

## **VI. Bibliografía**

- Althusser, L. (2005) Ideología y aparatos ideológicos del Estado. Freud y Lacan. Ediciones Nueva Visión, Buenos Aires. 1° edición – 4° reimpresión [1970].
  
- Arzeno, Mariana y Ponce, Mariana (2014) “El desarrollo territorial rural en cuestión. Contradicciones de las políticas públicas en Misiones, Argentina”. En: Revista Cuadernos del Cendes. Centro de Estudios del Desarrollo, Universidad Central de Venezuela
  
- Barbosa, J. (2011). “O ordenamento territorial urbano na era da acumulação globalizada”. En: Santos, M. et al. (Eds) Território, Territórios. Ensaio sobre o ordenamento territorial, Lamparina editora. 3° edición. 2011 [2002].
  
- Galiana, L. y Vinuesa, J. (2010) “Definición y evolución del concepto y de su práctica”. En: Galiana, L y Vinuesa, J. Teoría y práctica para una ordenación racional del territorio, Síntesis, Madrid, p.21-44.
  
- Haesbaert, R. (2006) “Ordenamento Territorial”. En Boletim Goiano de Geografia n. 26
  
- Manzanal, M. (2002) “Instituciones y gestión del desarrollo rural en la Argentina”. En Economía, sociedad y territorio N°12, El Colegio Mexiquense, A.C, Septiembre, México, ISSN 1405-8421.
  
- Manzanal M. (2007) "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (comp.), Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el

conflicto. Edit. CICCUS, ISBN 978-987-9355-49-7, p.15-50 (284), Buenos Aires.

- Manzanal, M. (2009) "Desarrollo, poder y dominación. Una reflexión torno a la problemática del desarrollo rural en Argentina" en Manzanal Mabel y Federico Villarreal (Org.) (2009) El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del Norte Argentino, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, Pág. 17-46 pp.

- Manzanal, M. (2014) "Desarrollo. Una perspectiva crítica desde el análisis del poder y del territorio". En: Realidad Económica 283, IADE, Buenos Aires

- Manzanal, M., Arqueros, M., Arzeno, M., Nardi, M. (2009), "Desarrollo territorial en el norte argentino. Una perspectiva crítica", EURE 106, vol 35, Diciembre, Santiago de Chile, p. 131-153, ISSN 0250-7161. ISSN 0717-6236.

- Mendez Casariego, H. y Pascale Medina, C. (2014) Ordenamiento Territorial en el Municipio: una guía metodológica. FAO. Santiago, Chile. Disponible en <http://inta.gov.ar/documentos/ordenamiento-territorial-en-el-municipio-una-guia-metodologica-2/>

- Moreira, R. (2011). "O Espaço e o Contra-Espaço: as Dimensões Territoriais da Sociedade Civil e do Estado, do Privado e do Público na Ordem Espacial Burguesa". En: Santos, M. et al. (Eds) Território, Territórios. Ensaio sobre o ordenamiento territorial, Lamparina editora. 3º edición. 2011 [2002].

- Oszlak, O. (2006) "Burocracia Estatal: Política y políticas públicas.". En: POSTData. Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. IX, Buenos Aires.

- Oszlak, O. (1980) "Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas ". En: Estudios CEDES, vol. 3, Nº 2. 1980: Buenos Aires.

- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1995) "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". En Redes, v. 2, nº4, pp. 99-128.

- O'Donnell, Guillermo (1977) "Apuntes para una teoría del Estado". Documentos CEDES-

CLACSO N° 9, Buenos Aires.

- Poulantzas, N. (1980) Poder político y clases sociales en el Estado capitalista, Editorial S. XXI. 19a edición, 1980 [1969] .

- Precedo Ledo, A. (2008) La ordenación del territorio en perspectiva. A propósito del libro 'Introducción a la ordenación del territorio. Un enfoque geográfico' de V. Bielza". En Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales (Serie documental de Geo Crítica), Vol. XIII, n° 802, noviembre, Universidad de Barcelona. ISSN: 1138-9796. Depósito Legal: B. 21.742-98 . Disponible: <http://www.ub.edu/geocrit/b3w-802.htm>

- Rios, L., Rocca, M. y Bono, N. (2008) "Desarrollo local y ordenamiento territorial en la provincia de Buenos Aires" en Revista Geografar, v.3, n2, p.59-85. ISN: 1981-089X

- Rodriguez, M.; Di Virgilio, M.; Procupez, V.; Vio, M.; Ostuni, F; Mendoza, M.; Morales, B.; (2007) Producción social del hábitat y políticas en el Área Metropolitana de Buenos Aires: historia con desencuentros. Documento de Trabajo n° 49 – Instituto de investigaciones Gino Germani (IIGG) – Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires.

- Roig, Alexandre (2008) "El desarrollo como conflicto institucionalizado" en Realidad Económica 237, pág. 80-92

- Schejtman, A. y Berdegué, J. (2006). "Desarrollo territorial rural". En: Bengoa, J. (ed.) Movimientos sociales y desarrollo territorial rural en América Latina, p. 45-83. Santiago de Chile, RIMISP – Catalonia.

- Thwaites Rey, M. (2007). Estado y Marxismo. Un siglo y medio de debates. Editorial Prometeo. 1° edición, Buenos Aires.