

# EL ORDENAMIENTO TERRITORIAL ¿POLÍTICA SOCIAL O POLÍTICA ECONÓMICA? (1)

**José María Mantobani\***

## **Introducción**

En este último lustro, Argentina experimenta profundos cambios socio-territoriales resultados del embate de políticas neoliberales y neoconservadoras que, al afectar la constitución del Estado, repercuten también sobre sus modalidades de intervención territorial. Aunque siempre existió un consenso bastante generalizado sobre la pertenencia del Ordenamiento Territorial al conjunto de políticas sociales públicas (PSP) de un país, actualmente en nuestro medio existe, como consecuencia de dichas transformaciones socio-territoriales, una corriente de pensamiento que sostiene que el Ordenamiento Territorial es evidente y necesariamente, sobre todo en un momento donde lo privado prevalece sobre lo público, una política económica con escasa o nula pertinencia social. En este trabajo, me propongo aportar argumentos que sustentan la interdependencia entre políticas sociales públicas, la planificación y el territorio.

Contemporáneamente en la Argentina, las PSP se han relacionado con aquellas formas de intervención social estatal que tienen que ver con la política previsional, educativa, de salud, de asignaciones familiares, compensación de desempleo, de vivienda, de saneamiento y de asistencia y promoción social (Isuani y Tenti, 1989; Isuani, 1992; Lo Vuolo y Barbeito, 1993). Aunque en este conjunto también se incluyen las políticas de empleo y de salario, no he encontrado un tratamiento del Ordenamiento Territorial como forma de política estatal o como producto de las PSP a pesar de que, como mínimo, el territorio se presenta como el escenario de la intervención social del Estado y, además, es muy difícil separar a la sociedad y al territorio en cualquier análisis comprensivo de los problemas sociales de América Latina.

Los *objetivos* que guían el desarrollo de este trabajo, son los siguientes:

- a) Elaborar una definición de Ordenamiento Territorial que explicita las relaciones entre intervención social del Estado y territorio
- b) Definir las políticas sociales
- c) Justificar y encuadrar al Ordenamiento Territorial como conjunto de PSP.
- d) Definir las características del Ordenamiento Territorial como conjunto de PSP que tienen como campo de aplicación a la ciudad, a la región y al territorio.

---

\* Prof. y Lic. en Geografía. Becario de Perfeccionamiento del CONICET con sede de trabajo en el Centro de Estudios del Desarrollo Urbano e investigador del Centro de Estudios Históricos Arquitectónico-Urbanísticos, ambos pertenecientes a la Universidad Nacional de Mar del Plata, Facultad de Arquitectura, Urbanismo y Diseño.

e) Establecer sus semejanzas y/o diferencias con las demás formas de intervención social del Estado que forman parte del sistema de PSP contemporáneo en la Argentina;(2)

Las *hipótesis* o presupuestos de este trabajo son:

a) Que en particular, la planificación (social, urbana, regional) y el Ordenamiento Territorial en general constituyen formas de intervención social del Estado y estrategias a través de las cuales el Estado intenta armonizar las política económica (*crear condiciones para la acumulación*) y la política social (*reducir las desigualdades sociales*),(3) es decir implementar soluciones para los conflictos y antagonismos entre eficiencia y equidad que se derivan del Modelo de Acumulación adoptado.

b) La ciudad, al igual que las regiones y el territorio, es un escenario de negociación y concurrencia de intereses, un campo constituido por la convergencia de variadas fuerzas sociales y políticas y, a la vez, un producto de las intervenciones estatales orientadas tanto a la gestión de dichos intereses y disciplinamiento de dichas fuerzas como a la implementación de un estilo de desarrollo o modelo de acumulación.(4)

## **DEFINICIONES**

### **Cuestiones preliminares**

El ajuste estructural,(5) la globalización de la economía y el apogeo del Neoliberalismo en América Latina conlleva una redefinición de las funciones del Estado que, a su vez, implica correspondientes cambios en las formas de intervención social del Estado (6) (7) y en las PSP que no son inocuos para la estructura social. Por el contrario, afectan negativamente tanto la relación entre equidad y eficiencia (8) en la producción, distribución y consumo de bienes y servicios, como las oportunidades de vida y la morfología y la movilidad social.

En este trabajo queremos enfocar un aspecto de la política social que con mucha frecuencia ha pasado desapercibido como tal, aunque se encuentra relacionado indirecta pero contundentemente con la población mediante las operaciones y estrategias de intervención social del Estado encaminadas a organizar el espacio urbano y el territorio. Se trata de lo que en la literatura especializada se conoce como planificación (9) urbana y regional, disciplinas de contenido técnico, social y político, que se subsumen en lo que se conoce como Ordenamiento Territorial.(10)

### **El Ordenamiento Territorial**

Antes que nada es importante explicitar el contenido de algunas de las definiciones más recientes de Ordenamiento Territorial. Por ejemplo, para Guidiño de Muñoz (1993:111) se trata de “una política voluntaria que intenta ejercer una acción sobre la organización del territorio; es decir sobre las relaciones existentes en el funcionamiento de la economía y la estructuración del espacio en el cual se desarrolla un sistema económico social”. Mientras que, en un Documento emanado por la Presidencia de la Nación,

podemos leer que “El objetivo fundamental de la ordenación territorial es lograr una adecuada organización de la estructura espacial, propiciando la disminución de las disfuncionalidades que obstaculizan un desarrollo más equilibrado socialmente y ambientalmente sustentable. [...] La ordenación del territorio tiene tres dimensiones principales, la *ecológica-ambiental*, preocupada por las relaciones entre la sociedad y su medio ambiente; la atinente al *sistema espacial*, interactivo a su vez con el ambiental y orientado a las interacciones entre los asentamientos, las ciudades y las regiones en donde las redes desempeñan un rol culminante y el *sistema político*, relacionado con la administración y gestión del territorio” (Documento de Trabajo “Reflexiones y Orientaciones para la Formulación de una Política de Ordenamiento Territorial”, 3ª versión, diciembre de 1993, p. 46).

Es de destacar que estas definiciones me parecen limitadas si queremos establecer una relación entre el Ordenamiento Territorial y las PSP. A continuación adelantaremos una definición mucho más comprehensiva y elaborada, cuya fundamentación será desarrollada en las páginas siguientes. Así, según mi opinión, el Ordenamiento Territorial es:

— *una forma de intervención social del Estado encargada de regular los distintos requerimientos de las empresas (acumulación del capital), la sociedad (reproducción de la vida cotidiana, reducción de desigualdades sociales y protección ambiental) y el gobierno (legitimación política) mediante la organización, administración y gestión racional y técnico-científica a nivel urbano y regional de aquellas **condiciones generales** que sostienen un proceso de desarrollo sustentable (11) y de aquellos **medios** provistos por el Estado para elevar o mantener los niveles de equidad y de eficiencia de la sociedad.*

### **Las Políticas Sociales Públicas (PSP)**

También es necesario precisar qué entendemos por políticas sociales o públicas. Para ello podemos empezar analizando las definiciones dadas por Bustelo e Isuani (1983:343-344) y por Cohen (s/r). Para los primeros una política pública:

“puede ser conceptualizada como resultante o síntesis de los intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones de gobierno del Estado. En otras palabras, las políticas públicas son el fruto de la lucha y negociación de dichas fuerzas. Desarrollando y sistematizando estas nociones básicas puede establecerse cuáles son los **principales componentes** de una política pública. i) Intereses de las fuerzas políticas que participan en las organizaciones del Estado; ii) Que se expresan en una decisión o conjunto de decisiones (u omisiones); iii) Traducidas en acciones (o inacciones); iv) Con la intención de obtener determinado fin o fines. Ahora bien, las políticas públicas no constituyen una respuesta al azar a los problemas que la originan. Por el contrario, las que versan sobre temas clave de la vida social, están dirigidas hacia dos **conjuntos básicos de finalidades**: i) determinar el papel que el Estado desempeña en la sociedad. Es por lo tanto un movimiento del Estado hacia la sociedad para la manutención del orden y la armonía social. ii) Obtener los elementos que el Estado necesita para desarrollar sus políticas y, por lo tanto, refleja un movimiento de la sociedad hacia el Estado, dando apoyo o legitimidad política. Estos dos conjuntos de finalidades pueden ser ilustrados con una creciente literatura orientada a mostrar la determinación estrictamente política en la formulación e implementación de un área significativa de la denominada política social. De cualquier manera, sea en aras de mantener el orden y la armonía social, o de obtener apoyo político o legitimidad, las políticas públicas revelan siempre su determinación básicamente política, es decir, ellas son, primero y fundamentalmente, expresión de los intereses de las

fuerzas que participan en las organizaciones del Estado. Esta determinación política es fundamental para entender la importancia de la viabilidad política de las políticas públicas, especialmente de aquellas con énfasis distributivo.”

Para Cohen, en cambio, las políticas sociales son respuestas a problemas sociales y tienen como objetivo satisfacer necesidades que afectan a y son percibidas por un número importante de individuos. Cuando el Estado formula y pone en marcha distintas estrategias para solucionar dichos problemas, estamos en el ámbito de las políticas sociales. Para la satisfacción de las necesidades que forman parte del problema social el Estado puede recurrir a dos tipos de mecanismos habitualmente no excluyentes entre sí: *a)* provisión de **satisfactores directos** ofrecidos a través de las instituciones tradicionales encargadas de administrar y gestionar la salud, la educación, etc. *b)* provisión de **medios** para alcanzar los satisfactores de las necesidades. Estos están relacionados con las *políticas de empleo e ingreso*, “medios” para que la población pueda acceder al mercado de bienes y servicios.

Si comparamos ambas definiciones es posible hallar una característica en común entre ellas. Ambas en cuanto formas de intervención social del Estado comparten un mismo objetivo: solucionar los problemas sociales.

Teniendo en cuenta las definiciones anteriores, ¿puede considerarse al Ordenamiento Territorial como una PSP? De acuerdo con la primera, el Ordenamiento Territorial sí puede considerarse como una política pública pues calza perfectamente dentro de los criterios propuestos (“componentes principales” y “conjuntos básicos de finalidades”). En cambio a partir de la segunda, mucho más estricta, el Ordenamiento Territorial no puede considerarse como PSP pues no recurre a ninguno de los dos mecanismos, ni a la provisión de los satisfactores ni a la provisión de medios como el empleo y el ingreso).

Debido a esta oposición entre criterios de definición, creemos conveniente en el marco de este trabajo definir a las PSP a través del hecho de brindar *prestaciones*. Así, en un primer grupo, que podríamos denominar políticas sociales *estricto sensu*, ubicamos las políticas de salud, educación, vivienda, previsión social, asistencia social; mientras que en otro grupo, quedarían enmarcadas las PSP que no brindan prestaciones directas, como las PSP de salario y empleo.

¿Dónde ubicamos al Ordenamiento Territorial? Pensamos que no sería adecuado incluirlo en el primer grupo, debido a que es problemático afirmar que el Ordenamiento Territorial, o la planificación regional o la planificación urbana brinden prestaciones directas. Sin embargo, tampoco es posible ubicarlo en el segundo grupo, al menos si no admitimos la existencia de otros medios aparte de los indicados por Cohen. Siendo así, cuáles son los puntos en común entre PSP y el Ordenamiento Territorial? Una primer característica en común es que, en cuanto formas de intervención social del Estado, ambas comparten un objetivo: reducir las desigualdades sociales.

Otra característica es que ambas dependen del gasto público social y en consecuencia son sumamente sensibles al contexto económico global (por ejemplo, a la globalización de la economía, al ajuste estructural y al cambio de Modelo de Acumulación o Estrategia de Desarrollo) como también al tipo de alianza entre las clases que controlan

el Estado, sustentan el modelo de acumulación vigente y definen el tipo de política social. Esto nos permite visualizar por qué el Ordenamiento Territorial puede ser tratado ya sea como una PSP —o al menos como otra forma de política social— aunque no cumpla con el requisito básico de brindar prestaciones .

Existe, sin embargo, una interesante articulación entre PSP y Ordenamiento Territorial ya que si las primeras se distinguen por brindar prestaciones, el segundo se caracteriza por una toma de decisiones con impacto espacial. Así, por un lado estas decisiones por lo general se materializan en la localización e instalación de las infraestructuras y equipamientos que la población urbana necesita para cubrir ciertos servicios básicos de consumo público domiciliario (agua corriente, electricidad, gas, comunicaciones) y para cubrir consumos colectivos ligados a ciertas PSP y sus prestaciones, como por ejemplo salud, educación, transporte público, recolección de residuos y esparcimiento principalmente. Por otro lado, en contraste con las prestaciones “directas” de las PSP *stricto sensu* (provisión de satisfactores), tenemos las transferencias “indirectas” de salario o renta que el Ordenamiento Territorial lleva a cabo, tanto a escala territorial, regional o urbana, mediante las decisiones ligadas a cómo, para quiénes y dónde localizar soportes materiales necesarios para brindar servicios y consumos colectivos públicos.

Asimismo, también puede visualizarse como semejanza el hecho de que ambas —las políticas sociales y las prácticas encuadradas dentro del Ordenamiento Territorial— son, por lo general, remedios aplicados *a posteriori*. En efecto, ambas formas de intervención social del Estado suelen encontrarse retrasadas con respecto a las situaciones que desean controlar. Esto nos permite retomar la pregunta que nos habíamos hecho a partir de la definición de Cohen: ¿Existen otros medios provistos por el Estado más allá del empleo y el salario cuya finalidad sea solucionar distintos problemas sociales? ¿Y es posible definir mediante estos al Ordenamiento Territorial de modo claro y distinto pero sin perder de vista sus vinculaciones con las PSP y sus dos finalidades principales (crear condiciones para la acumulación del capital y reducir las desigualdades sociales)? Creo que estos medios son principalmente las infraestructuras de servicios y los equipamientos de consumo colectivo, a nivel urbano, y todas aquellas intervenciones a escala regional y territorial que persiguen mayores niveles de equidad y de eficiencia social y sustentabilidad ambiental cuya instalación y localización suele estar relacionado con las decisiones emitidas por los organismos de Ordenamiento Territorial.

Por último, también hay que advertir que si seguimos profundizando en sus afinidades con las políticas estatales el Ordenamiento Territorial, la planificación regional y la planificación urbana nos remiten a una especificidad conflictiva muy particular derivada del cometido de armonizar *a nivel territorial* sus diversos y contradictorios objetivos: la reducción de las desigualdades sociales y la creación de condiciones para la acumulación, el mantenimiento del orden, la legitimación de un gobierno, la preservación ambiental, la reproducción social, todo lo cual nos remite a los protagonistas o grandes actores del Ordenamiento Territorial: los sectores populares de la sociedad, las empresas, el Estado, las ONGs, el gobierno, el medio ambiente y la sociedad en general.

Así, partiendo de la base de que las acciones que componen una política de Ordenamiento Territorial tienen en común con la planificación social y las PSP el hecho de ser formas de intervención social del Estado y derivarse de una política social determinada a partir de esta premisa, y a través de una explicitación de sus complejas relaciones, entonces será posible, que se adviertan con mayor claridad los futuros contenidos y efectos sobre la equidad y la eficiencia provenientes de las transformaciones socio-territoriales vigentes. Sin lugar a dudas, estas constituyen el contexto de cualquier cambio en los contenidos de las PSP pues están ligadas a los condicionamientos producidos por el cambio de modelo de acumulación (o estilo de desarrollo), la redefinición de las funciones del Estado y la reestructuración de la economía, el debilitamiento de la intervención social estatal en todos sus órdenes, la fragmentación del espacio, la disolución de las identidades colectivas tradicionales, la polarización social y la segmentación cultural, la deslegitimación de lo público, condiciones límite de incertidumbre, etcétera.

## Conclusiones

Los argumentos que acabo de presentar reconducen a algunas ideas fundamentales que quisiera destacar. En primer lugar, recapitemos las semejanzas y diferencias entre las PSP y el Ordenamiento Territorial. Entre las principales *semejanzas* entre las PSP y el Ordenamiento Territorial tenemos que *a)* son formas de intervención social del Estado; *b)* dependen del Estado y de sus lineamientos sobre política social y gasto social público; *c)* son intervenciones reparadoras *a posteriori*; *d)* intentan resolver desequilibrios y desigualdades sociales; *e)* se inspiran en un consenso político y de la opinión pública históricamente desarrollado que sostiene que dichos desequilibrios y desigualdades tanto en sus dimensiones sociales como territoriales no son inevitables; *f)* tienen como campo o escenario al territorio, a sus regiones y ciudades, ya sea afectando a la población urbana o a los soportes materiales públicos y privados relacionados con los servicios básicos, el consumo colectivo y la calidad ambiental; *g)* se encuentran igualmente afectadas por el modelo de acumulación vigente y el bloque o alianza de clases que sustenta dicha estrategia o estilo de desarrollo.

Entre sus principales *diferencias* se registra que: *a)* mientras que unas brindan prestaciones (como las PSP) otras implican una toma de decisiones que afecta directamente al espacio y su organización (Ordenamiento Territorial) —en algunos casos estas decisiones pueden convertirse en infraestructuras y equipamientos a través de los cuales se brindan servicios básicos domiciliarios y/o consumos colectivos (salud, recreación, educación, etc.) relacionados en algunos casos con las prestaciones que brindan las PSP—; *b)* mientras que una de las formas de intervención social del Estado se comporta como *vía directa* (PSP), la otra forma lo hace como forma *vía indirecta* (Ordenamiento Territorial); *c)* el Ordenamiento Territorial al decidir dónde, cómo y para quiénes se instalan infraestructuras y equipamientos, implica una transferencia indirecta de renta o de salario. Por eso también se puede decir que el Ordenamiento Territorial, en comparación con las PSP —que se relaciona con prestaciones directas—, se relaciona con políticas sociales indirectas, es decir con políticas estatales de distribución indirecta de salario.

Estas diferencias nos permiten entender por qué el Ordenamiento Territorial tiene como función organizar racionalmente el espacio con la finalidad de establecer las bases materiales para que un Estado Nación alcance el desarrollo nacional, regional o urbano. En el caso del desarrollo urbano, el Ordenamiento Territorial se propone tres objetivos: *a)* organizar el consumo de servicios públicos urbanos a nivel colectiva y domiciliaria, lo cual es esencial para la reproducción de la fuerza de trabajo; *b)* organizar la reproducción de las condiciones generales de producción, tanto las fundiarias (uso y ocupación del suelo urbano, medios de producción y componentes del medio ambiente) y las materiales como las ambientales, lo cual es fundamental para que la dinámica de la acumulación del capital no resulte autodestructiva; de ambas se desprende el tercer objetivo, *c)* asegurar niveles relativos de calidad ambiental. Como se ve, se trata de funciones de regulación.

En segundo lugar, es importante considerar a la planificación en general como una matriz de las PSP. En efecto, a lo largo de la historia de los Estados-Nación se ha venido verificando una progresiva interdependencia entre ambas alrededor del Estado como macroinstitución. Sin embargo en la actualidad, comienza a constatarse lo contrario, a saber, una paulatina escisión entre ellas que reconduce a una creciente dilatación de la brecha entre Política Social y Política Económica que genera nuevos problemas de gobernabilidad (crisis de integración sistémica en la terminología de Habermas). Esto implica que, de mantenerse y agudizarse esta tendencia, no sólo tendremos un empobrecimiento del repertorio de PSP, sino que además de más sectores sociales excluidos de ellas también habrán zonas intraurbanas y regiones al margen de la atención gubernamental.

También me ha parecido importante destacar la necesidad de una nueva articulación entre eficiencia y equidad, sobre todo en momentos como este cuando las tradicionales representaciones colectivas sobre el Estado, la intervención pública, las PSP, la ciudad y el territorio, manifiestan cambios rápidamente asimilados por el sentido común y la racionalidad política. A mi juicio, tanto el divorcio entre Política Social y Política Económica como el que también se da entre eficiencia y equidad indican una profunda reestructuración en los fundamentos de la vida civil. Puntualmente me refiero a la transición hacia otro régimen de acumulación (¿Postfordista?), hacia estilos o modos de desarrollo neoliberales y hacia PSP postkeynesianas.

Hasta el presente el diagnóstico de la situación actual es negativo tal como lo manifiestan los nuevos calificativos elaborados por los representantes de la ciencia social y los analistas políticos. Así, expresiones tales como "Estado del Malestar", "País Archipiélago", "Sociedad Polarizada", etcétera también nos inducen a realizar predicciones escépticas. Por otra parte, la emergencia de la crisis social se mantienen latente gracias a PSP focalizadas, a la segmentación social imperante y al disciplinamiento del mercado de trabajo.

No obstante este panorama sombrío, estoy convencido de que el Ordenamiento Territorial puede convertirse en una valiosa herramienta al servicio de la construcción de un país más equilibrado social y territorialmente. Pero para ello debemos volver a definirlo como una forma de intervención social del Estado cuyo objetivo no termina en proveer adecuadas y ventajosas condiciones para la acumulación y el crecimiento de la

economía empresarial capitalista sino, sobre todo, proveer al mantenimiento de ciertos niveles de equidad social y territorial y de sustentabilidad ambiental. No debemos olvidar que en un pasado reciente los niveles relativos de integración territorial que alcanzó nuestro país se debieron, en mayor o en menor medida, a sucesivos y variados proyectos de un Ordenamiento Territorial que supo articular estos dos objetivos fundamentales y subyacentes a cualquier estilo o modo de desarrollo competitivo, gobernable y sustentable.

## NOTAS

(1) La presente ponencia constituye una versión considerablemente reducida del trabajo final presentado, a fines de 1995, en el Seminario Políticas Sociales dictado por el Dr. Aldo Isuani en el marco de la Maestría en Ciencias Sociales orientación Sociología del Programa UNMdP-FLACSO. Agradezco la colaboración de la Lic. en Antropología Analía Verón quien efectuó valiosos comentarios sobre el trabajo original.

(2) El concepto de “sistema de políticas sociales” está tomado de Lo Vuolo y Barbeito, 1993. A lo largo de este trabajo además del concepto de “políticas sociales públicas” utilizaremos igualmente “políticas sociales”, “políticas públicas” y “políticas estatales”. El concepto de “políticas sociales públicas” parecería ser mucho más claro que los conceptos de “políticas sociales” y “políticas públicas” pues no todas las políticas sociales presuponen al Estado ni todas las políticas públicas son “sociales”, como por ejemplo, la política fiscal. También utilizaremos el concepto de “política social” pero entendiendo los grandes lineamientos, principios y objetivos que rigen las distintas modalidades de intervención social del Estado. Esto no significa que adscribamos al enfoque tradicional que escinde la política económica de la política social.

(3) Al hablar reiteradamente de política social, política económica y política laboral, no estoy sosteniendo el enfoque clásico que las considera como políticas disociadas. Por el contrario adscribo al enfoque de Bustelo e Isuani (1983:351) según la cual “la distinción entre política social y política económica es insostenible. No se puede diferenciar el *qué* producir y el *cómo* producir, del *para quién* producir. En otras palabras, la denominada política “económica” puede ser más “social” en términos distributivos que la tradicionalmente denominada política “social”. Obsérvese, de paso, la afinidad entre esta línea de pensamiento y la definición de “estilo de desarrollo” dada por Pinto (1976).

(4) En este trabajo utilizaré ambos términos como sinónimo, fundamentándome en un uso semejante realizado por Torrado (1992) y en reflexiones realizadas por mi en un trabajo anterior (Mantobani, 1995). En este último trabajo el *Modelo de Acumulación o Estilo de Desarrollo* fue categorizado, siguiendo algunos de los aportes efectuados por la Teoría de la Regulación, como la adopción del *Régimen de Acumulación* imperante por el gobierno de un Estado Nacional. Por su parte, Pinto (1976) ha definido al Estilo de Desarrollo como a “la manera en que dentro de un determinado sistema [económico] se organizan y asignan los recursos humanos y materiales con objeto de resolver los interrogantes sobre qué, para quiénes y cómo producir bienes y servicios”. Por su parte, en la página 29 de la obra ya citada, Torrado dice que la definición de un Modelo de Acumulación “remite a las estrategias de acción (objetivos, proyectos y prácticas políticas) relativas a los factores fundamentales que aseguran la acumulación capitalista (cómo se genera, cuáles son los elementos que condicionan su dinamismo, cómo se distribuye el excedente) y que son dominantes en una sociedad concreta en un momento

histórico determinado. La vigencia de un modelo de acumulación es la resultante de diversos factores: la existencia en la sociedad de estrategias alternativas correspondientes a las diferentes clases sociales o segmentos de clase en presencia; las relaciones de alianza o de conflicto que se establecen entre las fuerzas sociales que representan a dichas clases; la correlativa estructura de poder; la capacidad de dichas fuerzas sociales —aisladas o coaligadas (formando en este último caso un bloque dominante)— de imponer sus propias estrategias de acción al conjunto de la sociedad a través del ejercicio del poder (instrumentación del Estado) y de diversos mecanismos de legitimación. La emergencia y desplazamiento de cada modelo de acumulación en una sociedad concreta dependen pues de las relaciones de clase y de las correspondientes formas de dominación en cada momento histórico".

(5) El proceso de "ajuste estructural" es la administración a escala global de la crisis económica capitalista a cargo del Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial cuyas propuestas fundamentales se resumen en a) una apertura de las economías nacionales al juego de fuerzas del mercado mundial y b) una minimización del papel del Estado Nacional como regulador de dichas fuerzas reduciendo además su papel compensador. Ver Coraggio (1994).

(6) La noción de "intervención social del estado" es definida por E. Bustelo y E. Cosentino (1994) como "el amplio conjunto de políticas públicas que afectan las condiciones de vida y de trabajo de la población, entendiendo por tales no sólo la política social, sino la política laboral, demográfica, fiscal y aquellos aspectos de la política económica que afectan al mercado de trabajo y por lo tanto a la población en tanto conjunto de agentes económicos". Esta definición se acerca a la idea sostenida por Bustelo e Isuani (1983: 344) sobre la identidad entre política económica y política social.

(7) En este trabajo he adoptado una noción de Estado coincidente con la aplicada por Isuani (1985:10-11) según la cual el Estado puede definirse "un conjunto de organizaciones de carácter burocrático, específicamente, organizaciones de gobierno, administración y coerción, cada una de las cuales con capacidades específicas a saber: a) la capacidad de establecer el conjunto más amplio de normas y de decisiones para la sociedad en su conjunto (organizaciones de gobierno); b) la capacidad de implementar dichas normas y decisiones (organizaciones administrativas); y c) la capacidad de asegurar, cuando fuera necesario, dicha implementación a través de la utilización o amenaza de la coerción física (organizaciones coercitivas)". Según este autor, la relación entre las fuerzas políticas en el Estado puede ser básicamente de dos tipos: 1) en situaciones de mínimo pluralismo social, el Estado es un instrumento bajo el control de una fuerza política dominante; y 2) el Estado es un escenario de compromisos y negociaciones entre diferentes fuerzas políticas que han establecido un pacto social con la finalidad de respetar mutuamente sus intereses.

(8) Los términos de "equidad" y "eficiencia" constituyen dos categorías ampliamente utilizadas por la ciencia social en América Latina encaminadas a orientar el proceso de desarrollo y la asignación de recursos escasos en situaciones caracterizadas por severas desigualdades sociales y heterogeneidades ambientales y territoriales. La referencia más temprana a estas dos categorías que he hallado en la literatura especializada proviene de un artículo de Alejandro Rofman (1979) en el cual, partiendo de la premisa de que "la planificación es el instrumento diseñado para tornar más eficiente el proceso de acumulación de capital acorde con la estrategia de desarrollo dominante" (p.116) se construye una matriz que establece los contenidos esenciales de las políticas de

planificación regional a partir de las distintas estrategias de desarrollo que ha experimentado América Latina (populismo, desarrollismo de base constitucional, reformismo democrático, reformismo autoritario) con sus propuestas correspondientes de equidad y eficiencia. Bustelo e Isuani (1983:339) realizan el siguiente comentario sobre ambas categorías: “En términos políticos, las respuestas del Estado en las sociedades en desarrollo, se han orientado, básicamente, a experimentar dos alternativas: una que enfatiza la distribución, pero produce, entre otras cosas, desajustes en la estructura productiva y desequilibrios en la matriz de relaciones sociopolíticas existentes; y otra, que privilegia la “eficiencia” del mercado, minimizando el rol del Estado, a costa de una agudización en la apropiación desigual del excedente”. En uno de sus últimos trabajos Isuani (1995:34) agrega que el concepto de equidad por él empleado trasciende la acepción individualista que vincula “retribución” con “esfuerzo” sin tener en cuenta los niveles de desigualdad existentes en la sociedad sino que apunta ante todo a una reducción de desigualdades sociales.

(9) En la literatura especializada existe un uso indiferente de las palabras “planeamiento” y “planificación” y “ordenamiento” y “ordenación”. En este trabajo he preferido utilizar el término “planificación” y “ordenamiento”.

(10) En nuestro país, hacia fines de 1993 existía el Proyecto Política de Ordenamiento Territorial (creado el 28 de mayo de 1991 por resolución conjunta n° 26 de la Secretaría General y la Secretaría de Planificación, ambas dependientes de la Presidencia de la Nación) dependiente de la Dirección General de Estudios y Proyectos, Subsecretaría de Acción de Gobierno, Secretaría General de la Presidencia de la Nación. Sus principales lineamientos se encuentran expresados en el Documento de Trabajo “Reflexiones y Orientaciones para la Formulación de una Política de Ordenamiento Territorial” donde podemos leer (pág. 9) que el objetivo del mencionado proyecto “apunta a la formulación de una política de ordenación del territorio, en el marco de los procesos de transformación mundial, regional y de la sociedad argentina, incorporando a totalidad de las acciones transformadoras encaradas por las gestiones del Gobierno Nacional, el de los Estados Provinciales y Gobiernos Locales”.

(11) “El término desarrollo “sustentable” o “sostenible”, que en inglés tiene un mismo equivalente (“sustainability”), incluía originalmente la condición de que el desarrollo no erosionara sus bases naturales al descuidar los equilibrios ecológicos. Luego, se agregó otra condición: que no erosionara sus bases humanas, degradando la vida de las personas al descuidar los equilibrios psico sociales y biológicos de los pueblos. Ahora se agrega una tercera condición: que no erosione sus bases políticas al descuidar la reproducción de consensos y voluntades políticas para mantener una estrategia de largo plazo” (Coraggio, 1994:43).

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

**BUSTELO, E. S. y COSENTINO, E. (1993):**

“Crisis y futuro del Estado de Bienestar”. En MINUJIN, A. y otros (ed.)(1993).

**BUSTELO, E. S. e ISUANI, E. A. (1983):**

"Estado, política social y crisis de legitimidad" en VV.AA. (1983).

**BUSTELO, E. S. e ISUANI, E. A. (Edit.) (1990):**

*Mucho, poquito o nada. Crisis y alternativas de política social en los 90.* Buenos Aires, CIEPP/UNICEF/SIGLO XXI, 1990.

**COHEN, Ernesto (s/r):**

“Problemas sociales, políticas sociales y planificación social” (Fotocopia s/r)

**CORAGGIO, J. L. (1994):**

*Economía urbana: la perspectiva popular.* Quito, Instituto Fronesis

**GUIDIÑO DE MUÑOZ, María Elina (1993):**

“Innovaciones estratégicas para el ordenamiento territorial en la argentina”. *Revista Interamericana de Planificación*, Vol. XXVI, N° 104, octubre-diciembre 1993.

**ISUANI, E. A. (1985):**

*Los orígenes conflictivos de la seguridad social argentina.* Buenos Aires, CEAL.

**ISUANI, E. A. (1992):**

"Política social y dinámica política en América Latina ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?. *Desarrollo Económico*, n° 125.

**ISUANI, E. A. (1995):**

"Política social en la Argentina postkeynesiana". Fotocop. s/f.

**ISUANI, E. A. y TENTI FANFANI, E. (1989):**

“Una interpretación global” .En VV.AA. (1989).

**LO VUOLO, R. M. y BARBEITO, A. C. (1993):**

*La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al Neoconservador.* Buenos Aires, CIEPP/Miño y Dávila Editores.

**MANTOBANI, J. M. (1995):**

“La producción del espacio urbano en el contexto del nuevo modelo de acumulación y sus transformaciones socio-territoriales. El caso de la ciudad de Mar del Plata”. Ponencia presentada a las *Jornadas sobre la problemática urbana*, UBA, Facultad de Ciencias Sociales, Instituto Gino Germani, Area de Estudios Urbanos.

**MINUJIN, A. y otros (1993):**

*Desigualdad y exclusión. Desafíos para la política social en la Argentina de fin de siglo.* Buenos Aires, Losada.

**PINTO, A. (1976):**

“Notas sobre estilos de desarrollo en la América latina”. *Revista de la CEPAL*, 1° semestre, 1976, pp. 97-128.

**PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, Secretaría General, Subsecretaría de Acción de Gobierno:**

*Reflexiones y orientaciones para la formulación de una política de ordenación territorial.* Documento de Trabajo, 3ª Versión, Buenos Aires, diciembre de 1993.

**ROFMAN, A. B. (1979):**

“Teorías y prácticas de la planificación regional en América Latina”. En VV.AA. (1979): *Curso de economía urbana*. Ministerio de Bienestar Social, Secretaría de Estado de Desarrollo Urbano y Vivienda, Subsecretaria de Desarrollo Urbano. Córdoba, octubre de 1979, pp. 102-139.

**TORRADO, S. (1992):**

*La estructura social argentina. 1945-1983*. Buenos Aires, de la Flor,

**VV.AA. (1983):**

*Desarrollo Social en los 80*. Santiago, CEPAL/ILPES/UNICEF.

**VV.AA. (1989):**

*Estado democrático y política social*. Buenos Aires, EUDEBA.