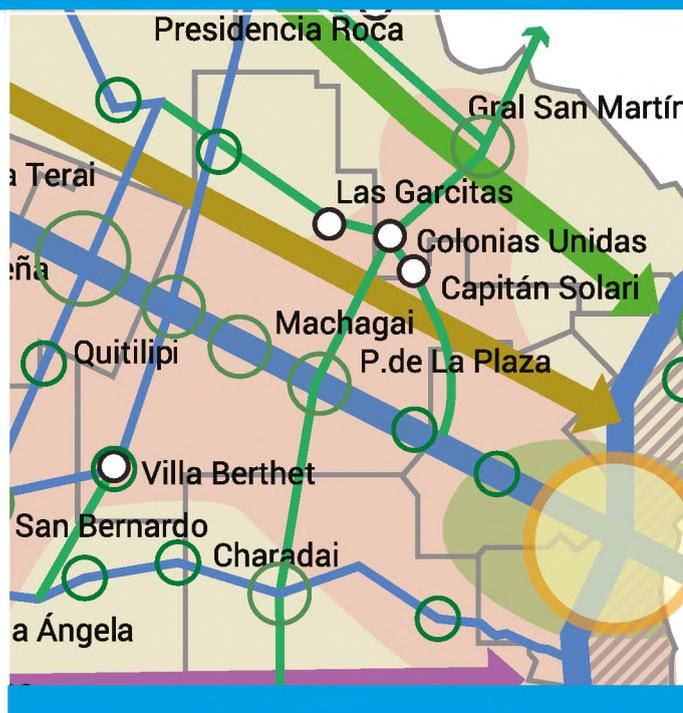


Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales

2017

Docencia
Investigación
Extensión
Gestión



DOCENCIA
INVESTIGACIÓN
EXTENSIÓN
GESTIÓN



Comisión evaluadora

Dirección general

Decano Facultad de Arquitectura y Urbanismo

Dirección ejecutiva

Secretaría de Investigación

Comité organizador

Herminia ALÍAS
Andrea BENÍTEZ
Anna LANCELLE
Patricia MARIÑO

Coordinación editorial y compilación

Secretaría de Investigación

Diseño y diagramación

Marcelo BENÍTEZ

Corrección de texto

María Cecilia VALENZUELA

Impresión

BECOM S.I. - Obligado 311 -
Resistencia - Chaco -
becom-si@hotmail.com

Colaboradora

Lucrecia SELUY

Edición

Facultad de Arquitectura y Urbanismo,
Universidad Nacional del Nordeste
(H3500COI) Av. Las Heras 727 |
Resistencia | Chaco | Argentina
Web site: <http://arq.unne.edu.ar>

Teresa ALARCÓN / Jorge ALBERTO / María Teresa ALCALÁ / Abel AMBROSETTI / Guillermo ARCE / Julio ARROYO / Teresa Laura ARTIEDA / Gladys Susana BLAZICH / Walter Fernando BRITES / César BRUSCHINI / René CANESE / Rubén Osvaldo CHIAPPERO / Enrique CHIAPPINI / Mauro CHIARELLA / Susana COLAZO / Mario E. DE BÓRTOLI / Patricia DELGADO / Claudia FINKELSTEIN / María del Socorro FOIO / Pablo Martín FUSCO / Graciela Cecilia GAYETZKY de KUNA / Elcira Claudia GUILLÉN / Claudia Fernanda GÓMEZ LÓPEZ / Delia KLEES / Amalia LUCCA / Elena Silvia MAIDANA / Sonia Itatí MARIÑO / Fernando MARTÍNEZ NESPRAL / Aníbal Marcelo MIGNONE / María del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO / Martín MOTTA / Bruno NATALINI / Carlos NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Susana ODENA / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISÓN / Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge PINO / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI / María Gabriela QUIÑÓNEZ / Liliana RAMÍREZ / María Ester RESOAGLI / Mario SABUGO / Lorena SÁNCHEZ / María del Mar SOLÍS CARNICER / Luciana SUDAR KLAPPENBACH / Luis VERA.

ISSN 1666-4035

Reservados todos los derechos.

Impreso en BECOM S.I., Resistencia, Chaco, Argentina.
Octubre de 2018.

La información contenida en este volumen es absoluta responsabilidad de cada uno de los autores.

Quedan autorizadas las citas y la reproducción de la información contenida en el presente volumen con el expreso requerimiento de la mención de la fuente.



LA POLÍTICA DE ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL RECIENTE EN LA PROVINCIA DE MISIONES

ARTICULOS

INVESTIGACIÓN 004
DOCENCIA Y
EXTENSIÓN

BARRETO, Miguel Á.;
ABILDGAARD, Evelyn R.;
GAUNA, Mauricio M.

mabarreto@arnet.com.ar;
eveabild@hotmail.com;
maurygauna@gmail.com

RESUMEN

El trabajo analiza la política de ordenamiento y planificación territorial de la provincia de Misiones de los últimos años. Expone resultados de un proyecto de investigación que tiene objetivos de investigación, docencia y extensión. Se analiza información documental y de las Jornadas de Planificación Territorial en el NEA, realizadas en el marco de las actividades del proyecto y de la cátedra de Desarrollo Urbano I de la FAU-UNNE en 2016, en las cuales funcionarios responsables de cada provincia del NEA expusieron las políticas seguidas. El trabajo concluye en que Misiones ha sostenido una política activa en las últimas décadas con cierta fragmentación de gestión.

PALABRAS CLAVE

Ordenamiento territorial; política; provincia de Misiones.

OBJETIVO

Presentar avances de resultados del PI C005-2014 en el que se está analizando y caracterizando los procesos recientes de ordenamiento y planificación territorial implementados en las provincias y municipios del Nordeste argentino. Se aborda en particular el análisis y caracterización de la política de ordenamiento y planificación territorial de la provincia de Misiones.¹

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento y planificación del territorio como política pública²

Como bien destaca Sosa Velasquez (2012), el territorio no es solamente

1. Este trabajo expone resultados del proyecto de investigación aplicada dirigido por el Dr. Miguel Ángel Barreto y compuesto por los integrantes de la cátedra de Desarrollo Urbano I denominado "Análisis, interacción reflexiva y caracterización de procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste" (PI C005-2014), acreditado por la Universidad Nacional del Nordeste, que tiene los siguientes objetivos de investigación, extensión y docencia: a) analizar y caracterizar procesos de planificación territorial dados a partir del año 2003 a nivel nacional y provincial y municipios del Nordeste argentino; b) generar un ámbito de in-

Arquitecto, magíster y doctor en Antropología Social. Profesor titular de la cátedra de Desarrollo Urbano I. IPUR. FAU-UNNE. Director del proyecto de investigación PI C005-2014 SGCYT-UNNE. Arquitecta. Auxiliar docente de la cátedra Desarrollo Urbano I. IPUR. FAU-UNNE. Integrante del proyecto de investigación PI C005-2014. SGCYT-UNNE. Alumno. Ayudante de la cátedra Desarrollo Urbano I. IPUR. FAU-UNNE. Integrante del proyecto de investigación PI C005-2014. SGCYT-UNNE.

una porción de tierra delimitada con su complejidad biofísica (relieve, condiciones ambientales, biodiversidad),

teracción y reflexión entre actores gubernamentales y sociales partícipes de los procesos de planificación territorial aludidos y actores académicos; c) generar procesos formativos de grado y posgrado sobre la temática.

2. El marco conceptual y el estado del arte que se presentan en este apartado son utilizados por las cuatro ponencias que analizan las políticas de cada una de las provincias del NEA. Reúnen distintos avances realizados en el marco de las actividades de investigación, docencia de grado y de posgrado, citados en la bibliografía final.

es sobre todo un espacio construido socialmente, es decir, histórica, económica, social, cultural y políticamente. Debe considerarse entonces como un sistema complejo que ha experimentado a lo largo del tiempo sucesivas transformaciones espaciales, naturales y artificiales realizadas por el ser humano, que lo transforman en un producto de la apropiación y transformación histórica, desde una valorización y prácticas pasadas y presentes y sus sinergias convertidas en tendencias.

Como construcción social, conlleva todas las contradicciones del modo o forma de producción que lo construye y sus conflictos de intereses inherentes. Es, por lo tanto, una configuración espacial organizada no solamente a partir de la utilización o manejo de sus recursos o elementos naturales, sino principalmente con objetivos de administración y ejercicio de poder, ya sea desde el poder establecido o desde la resistencia a este (Sosa Velasquez, 2012: 7-27). Por estas razones debe entenderse también como un espacio de disputa de múltiples actores que pugnan por la apropiación particular de sus recursos. Bajo el libre albedrío de los intereses de la economía capitalista, que en general actúan con visión de corto plazo, el territorio se torna con frecuencia un objeto de degradación y agotamiento, en muchos casos irrecuperable, porque dispone de una capacidad de acogida limitada para las acciones de estos actores que buscan controlarlo y modificarlo para sus beneficios.

Gómez Orea (2004) destaca que cuando un sistema territorial evoluciona según el libre albedrío de los intereses privados, inexorablemente se torna insatisfactorio, porque resulta ineficiente e inequitativo. Cuando esto sucede es común que ocurran desequilibrios, desintegración, fragmentación y descoordinación espacial, desigualdades y conflictos por los recursos, disfuncionalidad entre las actividades, ineficacia e ineficiencia económica, alta demanda de movilidad, inaccesibilidad a lugares del territorio, mezcla y superposición desordenada de usos, exposición a amenazas y riesgos naturales, degradación de ecosistemas, paisaje y ambientes, despilfarro de recursos naturales y calidad inadecuada de vida para muchos sectores de la población. Por este motivo es fundamental que una sociedad regule adecuadamente la evolución del sistema territorial. Este es la expresión tangible del grado y tipo de desarrollo que posee, y para que resulte satisfactorio para el conjunto de la población, requiere una evolución planificada, que derive de un proceso racional, transparente y participativo de toma de decisiones, que regule y limite los excesos privados en función del bien común.

Cuando la mayor parte de las decisiones que afectan al sistema territorial se tornan de interés público y se realizan de forma participativa, concertada y transparente, con visión de largo plazo, es posible alcanzar mayor eficiencia y equidad, lograr cohesión social, acceso igualitario a las oportunidades

territoriales, equilibrio e integración espacial, eficacia y eficiencia económica, fácil accesibilidad a los lugares, un uso ordenado del suelo, previsión de los riesgos naturales, usos sostenibles de los ecosistemas, de los recursos naturales y lograr paisajes con calidad ambiental y marcos adecuados para una buena calidad de vida del conjunto de la población (Gómez Orea, 2004).

Para lograr esta evolución es imprescindible la acción pública en la regulación de las actividades humanas. El ordenamiento y la planificación territorial son las herramientas que dispone todo gobierno que se propone asegurar un uso justo del espacio para avanzar hacia un desarrollo socioeconómico equitativo, que proteja y preserve el medioambiente y sus recursos naturales y mejore la calidad de vida de su población.

Según Galarza Lucich (2002), la planificación y el ordenamiento del territorio representan acciones deliberadas de un Estado con el objetivo de asegurar el equilibrio territorial garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, protegiendo y preservando el medioambiente, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población. Constituyen una búsqueda de racionalidad en la ocupación del espacio nacional y en el aprovechamiento competitivo y la articulación de los recursos naturales, humanos e institucionales. Para Méndez (1990: 96) el ordenamiento territorial es un proceso planificado y una política del Estado, de naturaleza política, técnica y administrativa, que está al servicio



de la gestión ambiental y del desarrollo. Al ser una política de Estado, la ordenación del territorio concierne a toda la sociedad, al conjunto de las actividades económicas.

Gómez Orea (2004) coincide con Méndez en cuanto a la función pública que responde a la necesidad de controlar el crecimiento espontáneo de las actividades humanas y los problemas y desequilibrios que este crecimiento provoca, en la búsqueda de una "justicia socioespacial" y una calidad de vida que trascienda el mero crecimiento económico. Por su parte, Hildenbrand (1996: 32) considera que existe una cierta complementariedad entre el interés privado y los objetivos del ordenamiento territorial.

La Carta Europea de Ordenación del Territorio lo define como "la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de la sociedad", y le asigna un carácter científico, técnico y político concibiéndolo como "un enfoque interdisciplinario y global cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio, según cada aspecto rector" (CEMAT, 1983). Entendido de este modo, el ordenamiento territorial presenta un doble carácter: uno científico, dado que se trata de una disciplina que estudia, analiza y propone acciones sobre el territorio, y otro público estatal, dado que son las instituciones del Estado, en sus diferentes estamentos, las que la promueven y ejecutan a través de políticas de ordenamiento territorial.

La planificación territorial es la principal herramienta para llevar adelante la ordenación y el desarrollo del territorio, apoyándose en herramientas tales como planes, programas y proyectos que determinan dimensiones espaciales y temporales de intervención, así como instrumentos normativos y herramientas de gestión que la hacen viable. Massiris Cabeza (2008) señaló que en los países latinoamericanos, la planificación y el ordenamiento territorial tienen aún un desarrollo incipiente, pero destacó que en la década pasada, en el marco de las políticas opuestas a las del Consenso de Washington, han tenido avances importantes. En este contexto, el gobierno que asumió en Argentina en el año 2003 creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Minplan), dentro del cual se creó en 2004, mediante el Decreto 1824, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP), la cual elaboró una política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, que contó con el Plan Estratégico Territorial (PET) como primera herramienta operativa.

Este plan planteó una visión del territorio y un conjunto ordenado y articulado de programas, proyectos y acciones que ser desarrollados por todos los niveles del Estado, para cumplir con el modelo de país propuesto. Para ello, la SSPTIP promovió en el año 2008 la constitución del Consejo Federal de Planificación (Cofeplan), conformado por representantes del gobierno federal y de todas las pro-

vincias argentinas como órgano de implementación de esta política en el territorio nacional. Con este fin, este organismo promovió en 2010 un anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que fue puesto a discusión en las provincias, para alcanzar un consenso que permitiera su tratamiento y aprobación parlamentaria; sin embargo, esto no se logró (Barreto, Ebel, Abildgaard, 2015).

Aunque el nuevo gobierno nacional que asumió en diciembre de 2015 desmembró este ministerio en tres ministerios, el de Energía y Minería, el de Transporte y lo que quedó se fusionó con el Ministerio del Interior, que pasó a ser Ministerio de Interior, Obras Públicas y Vivienda (Decretos de Necesidad y Urgencia 13 y 212 de 2015 del Poder Ejecutivo), esta política fue ratificada y es implementada desde este último ministerio a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. En el marco de esta política, varias provincias realizaron la planificación de su territorio, entre ellas las cuatro del Nordeste argentino, que tuvieron una activa participación en el proceso. El presente trabajo analiza y caracteriza la política de planificación territorial implementada por la provincia de Misiones.

La metodología utilizada para el análisis fue construida para el proyecto de investigación y se organizó a partir de entender la política de ordenamiento y planificación territorial como un sistema de tres componentes: planes,

marco normativo y gestión. Para Zoido (1998: 3) ella debe apoyarse sobre instrumentos jurídicos tales como leyes, decretos, etc., sobre prácticas administrativas de gestión pública y la aplicación de instrumentos como planes, programas y proyectos basados en conocimientos científicos y aportes pluridisciplinarios. Para Massiris Cabeza (2008) es un conjunto de actividades realizadas por actores públicos y privados orientados a ordenar y desarrollar un territorio, que tienen que ver con la promulgación de regulaciones legales y la implementación de planes territoriales y sectoriales.

Sobre la base de estos componentes del sistema, se elaboró un grupo de variables cualitativas que fueron valoradas a partir de un posicionamiento propio referido a los fines y objetivos de una política de ordenamiento y desarrollo territorial, relacionado con el equilibrio territorial, la equidad social, la integralidad disciplinaria, la sustentabilidad ambiental y la participación social. Como técnica de investigación se utilizó el análisis documental y la interacción con funcionarios y técnicos que participaron de estos procesos de planificación, dada en el marco de la organización de las Jornadas de Planificación Territorial en el NEA, realizada en el marco de las actividades del PI y de la cátedra de Desarrollo Urbano I de la FAU-UNNE los días 7 y 14 de noviembre de 2016. En ellas los funcionarios responsables de cada provincia del NEA expusieron las políticas seguidas a un auditorio integrado por los

alumnos y docentes de la asignatura y público interesado.

RESULTADOS

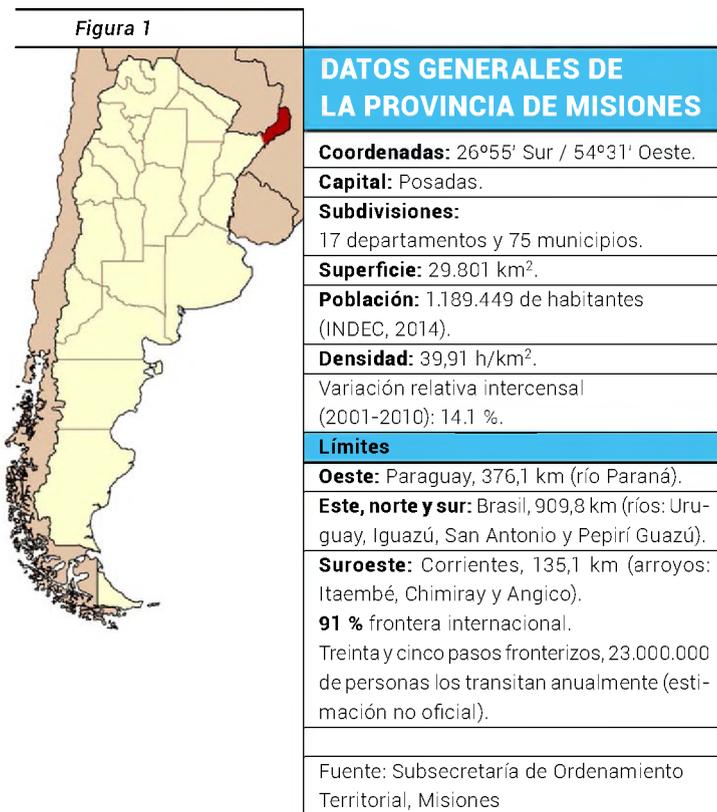
La política de ordenamiento y planificación territorial en la Provincia de Misiones

1. La gestión del ordenamiento territorial y de la planificación territorial en Misiones

Misiones es la provincia más fronteriza de la región Nordeste de Ar-

gentina (figura 1). En esta provincia el OT tiene un considerable desarrollo de más de dos décadas. Evolucionó principalmente ligado al cuidado de los recursos naturales, en particular de los bosques nativos. El organismo de implementación es el Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables (MEyRNR), cuyo origen data de mediados de los años 90. Hay que destacar que Misiones es la única provincia argentina que posee un ministerio de incumbencia ambiental y forestal.

Figura 1



Como se señaló en un trabajo anterior (Barreto, Abildgaard, 2016), este ministerio posee un conjunto muy amplio de misiones y funciones, en materia de regulaciones, control, asistencia técnica, capacitación, ejecución de políticas, planes, programas y proyectos, que abarcan el cuidado de bosques, fauna silvestre, recursos ictícolas, protección de áreas, subdivisión y usos del suelo, cuidado del agua, uso de agrotóxicos, impacto ambiental, biodiversidad, residuos sólidos urbanos y peligrosos, etc., que dotan favorablemente al organismo de un amplio espectro de instrumentos para la formulación e implementación de planes territoriales. De hecho, posee un conjunto de normas de creación y manejo de reservas y

corredores verdes que fueron realizadas con antelación al PET.

La planificación territorial, en cambio, adquirió entidad a partir de la política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, iniciada en 2003, a cargo de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Nación y que contó con el Plan Estratégico Territorial (PET) como primera herramienta operativa. A partir de la participación provincial en este proceso, se creó en diciembre de 2007 la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial (SSOT), dependiente inicialmente de la Secretaría de Hacienda provincial, y a partir de 2010, junto con la Dirección de Catastro adquirieron mayor entidad y jerarquía al ser incorporadas

al Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables.

Esta subsecretaría cuenta con varias direcciones generales y particulares que la dotan de una estructura adecuada para llevar adelante sus funciones; cuenta con una Dirección de Planificación, con incumbencia de planificación urbana y rural y los servicios ambientales, complementada a su vez con una Dirección General de Información Geográfica, una Dirección General de Gestión de Proyectos y Financiamiento y una Dirección General de Catastro (figura 2). Es decir, dispone de todas las funciones necesarias para implementar adecuadamente el ordenamiento y la planificación territorial.

Figura 2. Organigrama funcional de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial del Ministerio de Ecología y Recursos Naturales Renovables de Misiones



Fuente: Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, Misiones

A partir de su incorporación al MEYR-NR, la SSOT se propuso los siguientes objetivos de gestión:

- Incorporar la planificación territorial como política pública, ampliando las competencias originarias del MEYR-NR inherentes al resguardo de los recursos naturales renovables.
- Ampliar la incumbencia de escalas múltiples (provincial, regional, municipal).
- Articular e implementar el conjunto de leyes ambientales mediante procesos de OT.
- Adoptar la sustentabilidad como enfoque estratégico del ordenamiento y la planificación territorial.

Como herramienta de coordinación intersectorial para articular acciones con los demás organismos sectoriales del gobierno provincial y actores de la sociedad, la SSOT cuenta con un Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT), que es el ámbito del que participan todas las instituciones públicas del Gobierno, entes descen-

tralizados, universidad y organismos vinculados con la intervención en el territorio.

La coordinación interjurisdiccional con organismos superiores (nacionales) e inferiores (municipales), en cambio, no dispone de un ámbito específico de articulación, fundamental para la subsidiariedad de los planes territoriales. Este último aspecto puede marcarse como una debilidad, en la medida en que en las acciones implementadas durante el período analizado se verá más adelante que la SSOT articuló con varios municipios, como el de San Pedro y el de Santa Ana, para la realización de planes de ordenamiento territorial para estos municipios. Sin embargo, también se conocieron otras experiencias de planificación urbana realizadas recientemente en la provincia, que no fueron articuladas con este organismo, como el caso del Plan Urbano Ambiental de la ciudad de Posadas y el de la ciudad de Garupá, entre otros.

2. Marco normativo

Como ya se señaló en trabajos anteriores (Barreto, Abildgaard, 2016), al igual que a nivel nacional, la provincia de Misiones no dispone aún de una ley específica de ordenamiento y planificación territorial. Sin embargo, posee una legislación no específica, de carácter sectorial, aplicada en el campo ambiental y de los recursos naturales renovables, que es de incidencia relevante en el sistema territorial: que comprende un amplio campo de acción territorial (tabla 1).

Este conjunto de legislación más otras complementarias, como la Ley de Catastro de la Provincia de Misiones, dan amplias facultades para aplicar el ordenamiento y la planificación territorial al Estado provincial, dado que dotan de un conjunto de instrumentos regulatorios y de intervención, que contemplan incluso instancias de participación social. Sin embargo, para lograr los principios generales del OT resultan aún insuficientes, por

Tabla 1 Principales leyes que encuadran el OT y la Planificación Territorial de la provincia de Misiones

NORMA	DENOMINACIÓN
Ley XVI – N.º 7 (antes Decreto Ley 854/77)	Ley de bosques
Ley XVI – N.º 29 (antes Ley 2932)	Áreas Naturales Protegidas
Ley XVI – N.º 31 (antes Ley 2980)	Uso de agrotóxicos
Ley XVI – N.º 35 (antes Ley 3079)	Impacto ambiental
Ley XVI – N.º 47 (antes Ley 3337)	Biodiversidad
Ley XVI – N.º 60 (antes Ley 3631)	Corredor verde
Ley XVI – N.º 89 (antes Ley 4326)	Residuos sólidos urbanos
Ley XVI – N.º 95 (antes Ley 4326)	Acuífero Guaraní
Ley XVI 105	Ley de Ordenamiento y Conservación de Bosques Nativos de Misiones

Fuente: elaboración propia sobre la base de MEYRNR de la Provincia de Misiones



la falta de una legislación específica que articule las políticas y las competencias jurisdiccionales.

3. Planificación territorial y líneas permanentes de acción

La SSOT, a través de la Dirección General de Información Geográfica, la Dirección de Planificación y la Dirección General de Gestión de Proyectos y Financiamiento, sistematiza en dos grandes campos sus líneas de acción, una relacionada con la construcción y sistematización digital de la información territorial (gestión de la información) y la otra, con las iniciativas de planificación territorial.

3.1. Construcción y sistematización digital de la información territorial provincial

La herramienta de gestión de la información territorial es la Infraestructura de Datos Espaciales de Misiones (IDE Misiones). Fue creada con la intención de integrar todos los datos geográficos

de las distintas administraciones públicas de la provincia, y está disponible en Internet; allí se accede de forma completa y útil a toda la información geográfica de Misiones que disponen las bases de datos de los diferentes organismos de la administración pública. Este sitio permite que se relacionen entre sí promoviendo el trabajo colaborativo y coordinado para organizar los datos geográficos de las distintas instituciones.

La IDE Misiones integra los datos geográficos de los siguientes organismos: Dirección General de Catastro, Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, Instituto Provincial de Estadística y Censo, Ministerio de Salud Pública, Ministerio de Educación, Ministerio del Agro y la Producción. La tabla 2 resume los datos temáticos.

La provincia tiene activa participación en la IDE de la República Argentina (IDERA), que es donde se desarrollan los marcos normativos y de estandarización

de bases de datos geográficas, los metadatos y los servicios web para facilitar el acceso e interoperabilidad de estas. La IDE Misiones integra y distribuye la información en su geoportal, donde se encuentran de una forma sencilla y clara todos los datos y los servicios de información geográfica disponible. Este sistema ofrece un amplio catálogo de datos y servicios, la visualización de mapas mediante diversas capas temáticas, la búsqueda de información parcelaria con más de 300.000 registros y la visualización de su entorno, como así también dispone de información de la distribución de usos del suelo por municipios o los límites administrativos mediante el visor geográfico. Se considera que una herramienta muy valiosa para apoyar los procesos de planificación territorial en marcha.

3.1.1. Objetivos de la IDE Misiones
- Establecer estratégicamente la información que debe disponerse del territorio.

Tabla 2 Datos temáticos de la IDE-MISIONES

DATOS DE REFERENCIA	DATOS TEMÁTICOS FUNDAMENTALES
Sistema Geodésico de Referencia	Ocupación del suelo (población)
Sistemas de referenciación	Usos del suelo (producción)
Toponimia	Planificación territorial
Unidades administrativas y estadísticas	Datos espaciales meteorológicos
Ortofotos	Distribución de especies; vigilancia medioambiental
Imágenes satelitales	Regiones biogeográficas; hábitats y biotopos
Parcelas catastrales	Áreas restringidas o reguladas Instalaciones industriales
Geología, topografía, edafología	Redes de agua, de comunicación, de energía, redes de transporte
Hidrografía	Equipamientos (salud, educación, seguridad y atención al ciudadano)
Áreas Naturales Protegidas Centros de Población	Edificaciones, direcciones y áreas postales

Fuente: Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, Misiones



- Determinar su calidad mínima respecto de las normas, su alcance y su disponibilidad.
- Establecer estratégicamente la interoperabilidad entre los organismos del Sector Público.
- Promover el intercambio de información, conocimientos, herramientas de libre acceso o uso que permitan el crecimiento de la IDE en distintos niveles.
- Determinar qué herramientas son necesarias para implementar la IDE y desarrollarlas, de ser necesario, a través de grupos colaborativos entre los integrantes de la plataforma.
- Implementar gradualmente un nodo IDE en cada uno de los ministerios o secretarías.
- Integrar a los municipios como nodos independientes (tabla 2).

3.2. Iniciativas de planificación

En los últimos años, la provincia de Misiones realizó importantes avances en materia de planificación, que van desde la planificación estratégica articulada con el nivel nacional y la planificación de regiones y microrregiones, hasta la asistencia técnica y apoyo a la planificación de municipios.

3.2.1. PET Argentina 2016

El gobierno de la provincia de Misiones tuvo una activa participación en el plan de trabajo del PET iniciado en 2004, cuyos resultados se evidenciaron en los sucesivos avances publicados (PET 2008, 2011 y 2015), en los cuales avanzó en el diagnóstico provincial, plasmado con la forma

del **Modelo Actual**, el cual sirvió de base para la elaboración del **Modelo Territorial Deseado**. La provincia también tuvo activa participación en el Cofeplan, en el que contribuyó a la redacción del anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial nacional mencionado.

Modelo Territorial Actual: para la elaboración del Modelo Actual provincial, el PET Avance II (2011) comenzó con un análisis de la ocupación del territorio de la provincia de Misiones para luego explicar la dinámica de ocupación actual del territorio. Esta ocupación se inició con distintos procesos de expansión en tres frentes socioeconómicos: el extractivo forestal y yerbatero, el de la colonización agrícola y el neo-forestal e industrial. En el Avance III (PET 2015) se presentó el diagnóstico del Modelo Actual realizado sobre la base de la situación social, económica, ambiental, de infraestructura y de equipamiento de la provincia.

Modelo Territorial Deseado: en el modelo deseado presentado en el Avance III (PET 2015), Misiones realizó la proyección de seis microrregiones de planeamiento, que se categorizaron con la clasificación establecida por el Plan Estratégico Nacional. Para este modelo territorial se definieron como áreas que cualificar las siguientes: Posadas y su conurbación (Garupá y Candelaria), Puerto Iguazú, el área Cataratas del Iguazú (ambas identificadas como nodos multimodales), los Saltos del Moconá (con proyección

multimodal estratégica dentro de la Reserva de Biósfera Yabotí), y se incorporaron Oberá y Eldorado como nodos regionales articuladores del sistema policéntrico de ciudades. Fuera de las áreas mencionadas se establecieron áreas que desarrollar y áreas que potenciar.

3.2.2. Plan Estratégico Territorial Reserva de Biosfera Yaboty

El Plan Estratégico Territorial Reserva de Biosfera Yaboty es un plan integral que combina enfoques de ordenamiento territorial y de desarrollo. Se busca un desarrollo territorial sostenible, que reconozca la importancia estratégica ambiental de la RBY y su área de influencia, y visualice que los servicios ambientales que presta son consumidos a nivel regional, nacional e internacional (PET RBY, 2015).

Los objetivos particulares del PET RBY son: proteger la RBY como parte de la selva paranaense, consolidar la estructura actual del territorio, conformada por un sistema de asentamientos humanos (que funcionan como parte integral de territorios de base económica rural), favorecer condiciones para revalorizar la economía rural ampliándola hacia mayores niveles de complejidad y diversificación y mejorar equitativamente la calidad de vida de la población urbana y rural. El contenido de los objetivos que persigue este plan refleja valores inherentes a la justicia social, lo cual es una característica fundamental del proceso de OT iniciado en el año 2003 y llevado a cabo por la SSPTIP.



El trabajo conjunto entre esta secretaría, el MEYRNR y la participación del municipio de San Pedro pone de manifiesto la subsidiariedad y coherencia existente entre las escalas de planificación.

3.2.3. Plan de Ordenamiento Territorial de San Pedro

En el marco de este proceso, fue realizado además un abordaje de la problemática municipal, el Plan de Ordenamiento Territorial de San Pedro (POT-SP). El POT-SP se compone de tres programas, cada uno de los cuales presenta sus respectivos proyectos. El primero de ellos, denominado **Programa de ordenamiento del Municipio y mejoramiento de la infraestructura local a escala ciudad de San Pedro y parajes rurales**, surge de la necesidad de contar con un instrumento jurídico que contribuya al ordenamiento territorial sustentable del municipio definiendo como prioritario el establecimiento de normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, morfología e infraestructura básica.

El **Programa de desarrollo socioeconómico del Municipio de San Pedro** tiene como objetivo la mejora integral de las condiciones de habitabilidad, servicios y competitividad, a fin de permitir el desarrollo de pequeñas industrias locales que generen nuevas fuentes de trabajo. Por último, el **Programa de puesta en valor de los recursos naturales del Municipio de San Pedro** propone recuperar la imagen de San Pedro como capital de

las Araucarias y portal de la Reserva de Biosfera Yaboty, con el paisaje de bosque como patrimonio.

3.2.4. Planificación de regiones y microrregiones

La constitución de regiones y microrregiones aparece como un modelo a partir del cual se pueden sumar recursos y coordinar acciones, en términos de hacer posibles y sustentables las políticas de desarrollo. Aplicar una estrategia de creación de microrregiones es pensar en territorios incluidos en otros; es decir, pensar en unidades territoriales contenidas en unidades de mayor escala e incluyentes de las de menor escala. Las asociaciones territoriales, ya sean regiones o microrregiones, pueden convertirse en estrategias idóneas para mejorar la *performance* del desarrollo territorial, provincial, como del conjunto nacional.

El **Premidia**³ es un programa microrregional de regularización del dominio que se aplica como disparador de los procesos de ordenamiento territorial. El proceso de desarrollo sustentable del área Premidia (proyecto multipropósito) tiene como objetivos regularizar la ocupación existente, preservar los recursos de valor ambiental y disponer de nuevas áreas de interés para la inversión pública/privada.

En la escala municipal, las iniciativas de planificación territorial fueron varias. Además del Plan de Ordenamiento Territorial de San Pedro realizado

con el apoyo nacional de la SSPTIP, se llevó adelante un **Plan de Expansión Urbana para Puerto Iguazú**, que tuvo por objetivos fijar áreas de consolidación urbana, establecer límites de expansión del área urbana, constituir una franja de protección de ribera y vincular el área de reserva con las áreas urbanas existentes y proyectadas. Se efectuaron también un **Plan para el Municipio de Santa Ana**, con fines de ordenar y desarrollar las áreas turísticas y productivas de este municipio; un proyecto en la ruta 8, en los municipios **de 25 de Mayo y Campo Grande**, que persigue resolver la articulación urbana territorial a escala microrregional estableciendo restricciones a la expansión urbana en zonas calificadas de riesgo hídrico, corredores ambientales que integren áreas naturales protegidas, espacios verdes y humedales existentes, entre otras medidas ambientales y productivas con vistas a la preservación de los recursos turísticos; un proyecto de articulación urbana en el **Municipio de San Vicente**, con objetivos de rediseño de bulevares, articulación de bosques nativos para establecer corredores (turístico, verde, comercial), etc.

3. El nombre de este programa se debe a que las tierras adquiridas por el gobierno provincial, para la regularización dominial, eran de propiedad de la empresa Premidia SA, dedicada a la extracción forestal.



Tabla 3 Datos temáticos de la IDE-MISIONES

DENOMINACIÓN	TIPO	ESCALA	OBJETIVOS GENERALES
PET 2016 - 2022	Plan Estratégico Territorial	Nacional/ Provincial	<ul style="list-style-type: none"> - Impulsar el desarrollo sustentable, con un modelo productivo que incorpore el potencial ambiental provincial, incrementando la calidad de vida de comunidades originarias, rurales y urbanas. - Desarrollar la matriz agrícola-forestal e industrial, sobre la base de un modelo productivo que incorpore diversidad, escalas de producción, y armonice con los recursos naturales. - Potenciar y diversificar infraestructuras, servicios y equipamientos urbanos, orientando la inversión pública en el marco del ordenamiento territorial.
Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos	Plan de Ordenamiento Territorial	Provincial	<ul style="list-style-type: none"> - Conservación ecológica. - Bosques protectores de los cursos de agua.
Puerto Iguazú 2000 ha de expansión urbana	Plan de Expansión Urbana	Sector Urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Fijar áreas de consolidación urbana. - Establecer límite de expansión del área urbana. - Establecer franja de protección de ribera. - Vincular área de reserva con las áreas urbanas existentes y proyectadas.
Premidia	Plan de Regularización Dominial	Micro-regional	<ul style="list-style-type: none"> - Regularización de la ocupación existente. - Preservación de los recursos de valor ambiental. - Disponer de nuevas áreas de interés para la inversión pública/privada.
Plan de Santa Ana	Plan de Ordenamiento Territorial	Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Validación y actualización de antecedentes vigentes. - Viabilizar la implementación. - Definición/implantación Puerto Santa Ana. - Definición implantación del Parque Temático del Cerro Santa Ana.



Tabla 3 Datos temáticos de la IDE-MISIONES

DENOMINACIÓN	TIPO	ESCALA	OBJETIVOS GENERALES
Proyecto Ruta 8. Municipio de 25 de Mayo	Articulación urbana/ territorial	Micro- regional/ urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Restricción a la expansión urbana en zonas calificadas de riesgo hídrico. - Corredores ambientales que integren áreas naturales protegidas, espacios verdes y humedales existentes. - Preservación de áreas rurales afectadas inundables. - Mantener la vegetación existente en los cursos permanentes de agua. - Relevamiento de los cursos de agua a fin de determinar sus potencialidades.
Proyecto Ruta 8. Municipio Campo Grande	Articulación urbana/ territorial	Micro- regional/ urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Preservación de cursos de agua. - Se destinarán al uso recreativo los cursos de agua en urbanizaciones, localizadas en bancos de tierra verde. - Tratamiento recreativo-ambiental de los cursos de agua en espacios verdes municipales o corporativos. - Recuperación y revalorización paisajística y turística. - Generación del parque urbano. El humedal como protección patrimonial y promoción turística de recursos ambientales excepcionales.
San Vicente. Proyecto SSOT- UCSF-Municipio	Articulación urbana	Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Replanteo sobre diseño de bulevares. - Articular bosques nativos. - Establecer corredores (turístico, verde, comercial).
Corredor Sur Proyecto de Articulación SSOT.UCSF	Articulación territorial	Micro- regional	<ul style="list-style-type: none"> - Consolidar la infraestructura vial terrestre y fluvial. - Conectar urbanizaciones mediante recorridos turísticos, ecológicos. - Aumentar la calidad educativa en ciudades del interior. - Consolidar rutas transversales. - Incentivar la industrialización diversificada - Concientizar acerca de las reservas naturales y patrimonios culturales.

Tabla 3

Datos temáticos de la IDE-MISIONES

DENOMINACIÓN	TIPO	ESCALA	OBJETIVOS GENERALES
Candelaria	Articulación territorial	Micro-regional urbano	<ul style="list-style-type: none"> - Establecer vínculos barriales. - Fijar usos del suelo con aperturas al río. - Delimitar área histórica.
Plan Estratégico Territorial Reserva Biosfera Yaboby	Plan Estratégico Territorial	Micro-regional	<ul style="list-style-type: none"> - Proteger la RBY como parte de la selva paranaense, asegurando el mantenimiento de la biodiversidad. - Consolidar la estructura actual del territorio. - Revalorizar la economía rural. - Mejorar equitativamente la calidad de vida de la población urbana y rural.
Plan de OT del Municipio de San Pedro	Plan de Ordenamiento Territorial	Municipal	<ul style="list-style-type: none"> - Aprovechar los recursos ambientales promoviendo su uso sostenible. - Propiciar el crecimiento urbano resguardando las condiciones ambientales del área y aprovechando las infraestructuras instaladas. - Mejorar y optimizar los equipamientos sociales e infraestructuras del territorio. - Mejorar las condiciones de accesibilidad de los asentamientos humanos del área periurbana de la localidad de San Pedro. - Fortalecer institucionalmente al municipio a partir de la capacitación de recursos humanos e incorporación de instrumental para el OT.



Finalmente, también en el **Municipio de Candelaria** se realizó un plan de articulación territorial microrregional urbano, que tuvo por objetivos establecer vínculos barriales, fijar usos del suelo con aperturas al río, delimitar el área histórica, entre otros. Varias de estas iniciativas fueron llevadas adelante con la participación de la Facultad de Arquitectura de la Universidad Católica de Santa Fe (sede Posadas). La tabla 3 anexa resume las iniciativas de planificación llevadas a cabo en la provincia en los últimos años.

CONCLUSIONES

La provincia de Misiones tuvo una activa participación en el proceso de planificación que impulsó la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, llevada adelante a partir de 2004 por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios hasta 2015. Cuenta un considerable desarrollo institucional, que evolucionó principalmente ligado al cuidado de los recursos naturales, en particular de los bosques nativos. Es la única provincia argentina que posee un ministerio de incumbencia ambiental y forestal. Dentro de este ministerio la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial cuenta con varias direcciones generales y particulares que la dotan de una estructura adecuada para llevar adelante sus funciones, cuenta con una Dirección de Planificación, con incumbencia de planificación urbana y rural y los servicios ambientales, complementada a su vez con una Dirección General de Información

Geográfica, una Dirección General de Gestión de Proyectos y Financiamiento y una Dirección General de Catastro, que disponen de todas las funciones necesarias para implementar adecuadamente el ordenamiento y la planificación territorial. Esta subsecretaría participó activamente del Plan Estratégico Territorial nacional, llevando adelante un trabajo de planificación del territorio misionero, de manera articulada con los requerimientos del equipo nacional, como también colaborando en la elaboración del Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que el Cofeplan presentó a la legislatura en 2010 y nunca alcanzó a ser aprobado. En este marco llevó adelante un amplio conjunto de iniciativas de planificación en el interior de la provincia, tanto en la escala microrregional, como municipal y de sector urbano.

Finalmente, hay que señalar que al igual que el gobierno nacional, la provincia de Misiones aún no dispone de una legislación específica que articule las políticas y las competencias jurisdiccionales, para lograr los principios generales del ordenamiento territorial (tabla 3).

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABILDGAARD, E. R. y BARRETO, M. A. (2015). "Antecedentes para el estudio de procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste". En: *Jornadas de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2015*. Facultad

de Arquitectura y Urbanismo, UNNE, Resistencia, Argentina.

BARRETO, M. A. y ABILDGAARD, E. R. (2016). "Procesos recientes de ordenamiento y planificación territorial en el noreste argentino. El caso de la provincia de Misiones". En: *XI Bienal del Coloquio de Transformaciones Territoriales - AUGM*. Salto, Uruguay.

BARRETO, M. A.; EBEL G. A.; ABILDGAARD, E. R. (2015). "Procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste". En: *XVI ENANPUR, Encontro Nacional da Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional*. Belo Horizonte, Brasil.

CEMAT (1983) Carta Europea de Ordenación del Territorio, Conferencia de Ministros Responsables de Política Regional y Ordenación del Territorio. Consejo de Europa.

GALARZA LUCICH, L. (2002). "Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos". *Cuadernos PNUD*, Serie Desarrollo Humano Nro. 3. PNUD, Perú.

GÓMEZ Orea, D. (2004) *Ordenación del Territorio: una aproximación desde el medio físico*. Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, SA, Madrid.

HILDENBRAND, A. (1996) *Política de ordenación del territorio en Europa*. Universidad de Sevilla, Consejería de Obras Públicas y Transportes de la Junta de Andalucía. Colección Kora.

INSTITUTO DE ESTADÍSTICA Y CENSOS (2010) *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*. Buenos Aires, Argentina.



MASSIRIS CABEZA, A (2008). "Ordenación del territorio en América Latina". Scripta Nova. En: *Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*, Universidad de Barcelona, vol. VI, núm. 125.

MÉNDEZ, E. (1990) *Gestión ambiental y ordenación del Territorio*. Universidad de los Andes, Facultad de Ciencias Forestales, Instituto de Geografía y Conservación de Recursos naturales. Mérida (Venezuela).

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS DE LA NACIÓN (2008) *Plan Estratégico Territorial de Argentina*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.

----- (2011) *Plan Estratégico Territorial de Argentina*. Avance II. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.

----- (2015) *Plan Estratégico Territorial de Argentina*.

Avance III. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS DE LA NACIÓN Y MINISTERIO DE ECOLOGÍA Y RNR DE LA PROVINCIA DE MISIONES (2015) *Plan Estratégico Territorial Reserva Yaboty y Plan de Ordenamiento Territorial del Municipio de San Pedro, Provincia de Misiones*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.

SOSA VELÁSQUEZ, M. (2012) *¿Cómo entender el territorio?* Editorial Cara Parens, Guatemala.

ZOIDO, F. (1998). "Geografía y ordenación del territorio". *Scripta Vetera*, Universidad de Barcelona, núm. 77 <http://www.ub.es/geocrit/sv-77.htm>. Reproducido de: *Íber, Didáctica de las ciencias sociales. Geografía e Historia*, Barcelona: núm. 16.

