



INSTITUTO DE INVESTIGACIONES
GEOHISTÓRICAS RESISTENCIA - CHACO

03, 06 – 10 **SEP 2021**

ACTAS DIGITALES DEL
**XL ENCUENTRO
DE GEOHISTORIA
REGIONAL**

IX SIMPOSIO

La producción científica en el NEA. Debates y
nuevos horizontes para pensar las ciencias sociales
en la Región

CONICET



UNIVERSIDAD
NACIONAL
DEL NOROESTE

I I G H I



Bradford, Maia

Actas Digitales del XL Encuentro de Geohistoria Regional : IX Simposio : la producción científica en el NEA : debates y nuevos horizontes para pensar las ciencias sociales en la Región / Maia Bradford ; Karen Dellamea ; Lucía Caminada Rossetti ; compilación de María del Mar Solís Carnicer ; Mariana Leconte. - 1a ed compendiada. - Resistencia : Instituto de Investigaciones Geohistóricas, 2022.

Libro digital, DXReader

Archivo Digital: descarga y online

ISBN 978-987-4450-13-5

1. Historia. 2. Geografía. 3. Antropología. I. Dellamea, Karen. II. Caminada Rossetti, Lucía. III. Solís Carnicer, María del Mar, comp. IV. Leconte, Mariana, comp. V. Título.
CDD 907

Actas Digitales del XL Encuentro de Geohistoria Regional. IX Simposio sobre el Estado Actual del Conocimiento del Gran Chaco Meridional

Compiladoras

Dra. María del Mar Solís Carnicer

Dra. Mariana Leconte

Diseño y Diagramación

DG. Cristian Toullieux

© Instituto de Investigaciones Geohistóricas (IIGHI)-CONICET/UNNE

Av. Castelli 930 (3500) Resistencia (Chaco) (Argentina)

www.iighi.conicet.gov.ar

iighi.secretaria@gmail.com

ISBN 978-987-4450-13-5

Queda hecho el depósito que marca la Ley 11.723



Licencia de Creative Commons

Este obra está bajo una licencia de Creative Commons **Reconocimiento-NoComercial-SinObraDerivada** 4.0 Internacional.

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>

Construcción de territorialidades y políticas de gestión. Proceso de conformación del territorio de los municipios en la provincia de Corrientes

Silvina Lopez

Facultad de Arquitectura y
Urbanismo. FAU - UNNE

Introducción

El territorio refiere a un espacio geográfico calificado por una pertenencia jurídica, es decir un espacio político donde se ejerce la autoridad de un Estado o de una entidad administrativa de menor escala (George, 1994). En tanto, la territorialidad es el nivel de dominio y de poder que se puede ejercer sobre el territorio, definiendo entonces territorios apropiados de derecho, de hecho y afectivamente (Montañez y Viviescas, 2002).

Según Masiris Cabeza (2018), en los momentos clave de la historia se construyen y reconstruyen territorialidades acompañadas de políticas de gestión territorial, que se llevan a cabo sobre un territorio ordenado por las actividades productivas, la acción del Estado y, en general, por las decisiones y acciones humanas, dentro de estructuras de poder determinadas. Estas estructuras de poder potencian, limitan o dirigen la gestión territorial y determinan las formas y dinámicas territoriales existentes sobre las cuales la política pública puede actuar.

A los efectos de contextualizar el abordaje, se toma la caracterización realizada por Masiris Cabeza (2018) de las políticas y las prácticas de ordenamiento territorial en Latinoamérica en tres periodos: el dominio del *modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones* (1940-1970); el dominio del *modelo económico neoliberal* (1980-2000) y el *pos-neoliberalismo* que se desarrolla desde mediados del dos mil.

En el periodo del *modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones*, predominaron en las políticas territoriales de los países, las primeras manifestaciones de intervención pública sobre el orden territorial, tendiente a resolver los efectos concentradores y excluyentes del desarrollo capitalista. La planificación regional, con estrategias como el desarrollo integrado de cuencas hidrográficas, la regionalización del territorio nacional, polos de crecimiento y políticas de desarrollo rural integrado; y el ordenamiento urbanístico, con planes reguladores del uso del suelo y de crecimiento urbano, con fuerte impronta normativa.

En el periodo del *modelo económico neoliberal*, la mayor dependencia económica de los países latinoamericanos respecto a los EEUU y a los países desarrollados, llevó a adoptar un nuevo modelo de desarrollo, el “Consenso de Washington”, lo que significó para estos países la reducción de la participación y el achicamiento del Estado. La economía neoliberal apostó a integraciones regionales estratégicas y a las políticas de desarrollo local o endógeno, por lo que cobraron importancia las iniciativas de los territorios locales (CEPAL, 2002). Según Boisier (1997), la irrupción del modelo neoliberal con su conocido rechazo a la planificación, llevó a la apuesta política por el municipio como el nivel territorial más adecuado para la prestación de servicios y la participación social.

En este contexto, es fundamental considerar que en la Argentina son las provincias las que ejercen el dominio de los recursos naturales de sus territorios, y es de su competencia la regulación de los mismos, así como el ordenamiento territorial y la protección del ambiente. También les corresponde la definición

de las características del régimen municipal, y al respecto es necesario acotar que recién en la reforma de la Constitución Nacional de 1994 la autonomía municipal fue reconocida plenamente en el orden institucional, político, económico, administrativo y financiero.

En la etapa del modelo económico neoliberal aparecen en la Argentina los organismos de cooperación intermunicipal, generados como espacios de articulación para la promoción del desarrollo local y regional. Los antecedentes del asociativismo intermunicipal analizados por Cravacuore (2006), dan cuenta del origen del fenómeno en el país en la década de 1990, así como de la primera inclusión del tema en la agenda nacional en el año 2000¹. En 2002 existían en el país 52 entes de estas características, en los que participaban municipios de veinte provincias, en su mayoría gobiernos locales pequeños (IFAM, 2003). Iniciando el año 2006 existían 76 entes intermunicipales², de los cuales el 50% se crearon con posterioridad a la crisis política y socioeconómica del año 2001, mientras que el 31% se creó en el quinquenio 1995-2000, y el resto en años anteriores (Cravacuore 2006: 4).

En la Argentina, buena parte de las micro regiones se constituyeron como entes intermunicipales creados por decisión de cada gobierno local y mediante acuerdos ratificados por el cuerpo legislativo propio. En tanto las competencias de la micro región fueron definidas por la escala, aquello que supera lo local pero no llega a la escala provincial. Las constituciones provinciales argentinas no reconocían de modo expreso a la micro-región (excepto la Constitución de la Provincia de Chubut), hasta que en la reforma de la Constitución de la Provincia de Corrientes en 2007 se produjo su reconocimiento formal.

En el *momento del pos-neoliberalismo*, asociados a los cambios políticos y económicos en la primera década del sXXI, se produjeron en Latinoamérica cambios en el enfoque y estrategias de desarrollo y ordenamiento territorial que evidencian procesos de construcción de nuevas territorialidades. Se identifican como hitos en la Argentina: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y OT Argentina 2016 (2003); Plan estratégico territorial (2004); Ley de OT Mendoza (2009); Bases para el ordenamiento territorial rural de Argentina (2013); Guía para la formulación de POT municipales. Avances en normatividad y POT provinciales (2014). Es importante señalar la importancia del proceso de discusión de Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y OT (desde 2015), aunque no se llegó a sancionar la Ley Nacional del Ordenamiento Territorial, y si bien algunas provincias han avanzado en el marco jurídico con leyes provinciales en esta materia, esto no ocurre en el caso de Corrientes.

En relación a los organismos de cooperación intermunicipal, al año 2011, la mitad de las experiencias asociativas había dejado de funcionar regularmente en el quinquenio, debido al cambio del contexto político y económico, en el cual la construcción de obras públicas devaluó el interés en otras políticas locales. (Cravacuore, Villar, 2014)

Desarrollo

La perspectiva contextual planteada, guía el análisis del proceso de conformación de los municipios a partir del estudio de los instrumentos normativos que establecen las competencias de los niveles jurisdiccionales del Estado en la Provincia de Corrientes.

Se realiza una aproximación a la organización del territorio provincial, en relación con las modificaciones de los alcances de la autonomía y las jurisdicciones de los municipios desde sus primeros antecedentes, y luego en función de los periodos propuestos a lo largo del s XX y hasta la actualidad: el dominio del *modelo económico de industrialización por sustitución de importaciones*; el dominio del *modelo económico neoliberal* y el *pos-neoliberalismo*.

¹ En el Plan Nacional de Modernización de los Gobiernos Locales de la Subsecretaría de Asuntos Municipales de la Nación.

² De los cuales 72 estaban activos y 4 inactivos.

Se analizan los antecedentes de políticas de gestión territorial en la Provincia, tanto de la planificación del desarrollo territorial provincial, regional y municipal, como de las instancias inter-municipales, supra-municipales, y micro regionales.

Finalmente, se realiza una revisión de las políticas de gestión territorial actuales, focalizando en las competencias en la gestión del territorio que define el marco jurídico actual, así como el Plan Estratégico Participativo vigente.

Proceso de conformación y delimitación del territorio de Corrientes

Primeros antecedentes

La Provincia de Corrientes³ es uno de los primeros estados autónomos de la Argentina. Previo a la primera Constitución Argentina (1853), Corrientes ya había dictado los Reglamentos Provisorios de 1821 y 1824, y la Constitución de 1838. A partir de la Constitución Provincial de 1856 se establecen las municipalidades o cabildos (Art. 61°), y las bases sobre las que deberá dictarse la Ley de Municipalidades, siendo la primera “*Independencia del Poder Municipal en sus funciones*” (Art. 62°). Posteriormente, en la Constitución Provincial de 1864⁴, se establece la institución de las Municipalidades (Art. 88°).

Como hito importante, en la Constitución de 1889 se define la división del territorio de la Provincia en Departamentos⁵ al efecto de su administración interior, la que estaba a cargo de municipalidades o de comisiones municipales. Se establece que todo centro de población con siete mil habitantes o más se constituye en Municipalidad, con un Departamento Ejecutivo y otro Deliberante, y los demás centros son Comisiones Municipales (Art.179°).

En el sXX, en la Constitución de Corrientes de 1913, cada centro de población de la Provincia constituía un Municipio, cuyos límites debía fijar la ley (Art. 158°), y el régimen municipal comprendía: las municipalidades autónomas, las comisiones municipales y las comisiones de fomento (Art. 159°). Los tipos de régimen municipal dependían de la cantidad de población y la renta del centro, es así que se consideraba Municipalidad autónoma a todo centro de población con renta superior a los cien mil pesos moneda nacional y con población mayor a 10.000 habitantes. En el marco de esta Constitución, en 1920 se declararon cuatro municipalidades autónomas, Capital, Goya, Mercedes y Curuzú Cuatía, y posteriormente entre 1937 y 1940, se reconocieron como municipios autónomos a Paso de los Libres, Bella Vista, Esquina, Santo Tome, Monte Caseros.

Período de industrialización por sustitución de importaciones

En esta etapa, en el marco de la reforma constitucional argentina de 1949⁶, se produjo la reforma de la Constitución de la Provincia de Corrientes de 1949, en la que se incorporaron derechos laborales y sociales, la igualdad jurídica del hombre y la mujer, los derechos de la niñez y la ancianidad, la autonomía universitaria, la función social de la propiedad, la elección directa de presidente y vicepresidente y la posibilidad de su reelección. Esta Constitución fue derogada en 1956 por el dictador Pedro Eugenio Aramburu, en la Revolución Libertadora que derrocó al presidente Perón, retomando la vigencia de la Constitución de 1913 (hasta la reforma de 1960), en el marco de la cual, en 1958 se creó el Departamento General Alvear con tierras del departamento San Martín, conformando la división en 25 departamentos que se mantiene hasta la actualidad, y reconociendo la autonomía del Municipio de General Alvear.

³ Con rango de Provincia desde 1814, por DN del Director Supremo Gervasio Posadas.

⁴ Dictada en el marco de la Constitución Nacional de 1853 y su reforma de 1860.

⁵ En ese momento existían veinticuatro departamentos, que fueron creados a lo largo del s XIX.

⁶ En la que se reformó la Constitución argentina de 1853, durante la primera presidencia de Juan Domingo Perón (1946-1952).

En la Constitución Provincial de 1960 se incorporó como condición para constituirse en municipio, una población mínima de 500 habitantes, aunque la Legislatura podía autorizar la formación de municipios rurales cuando no alcanzaran este límite o por la adición de varias poblaciones próximas (Art. 156°). En 1960 se dejó de lado la capacidad económica-financiera y sólo se consideró la cuestión demográfica, determinando como Municipios de primera categoría a los de más de 15.000 habitantes; Municipios de segunda categoría, los de más de 5.000 y menos de 15.000 habitantes, y Municipios de tercera categoría los de más de 500 y menos de 5.000 habitantes. Esta Constitución implantó el sistema de democracia semi-directa, otorgando los derechos de iniciativa, referéndum y revocatoria. Por otra parte, no se sumó a la corriente ideológica vigente en los años '60 partidaria del intervencionismo estatal en cuestiones económicas y sociales (Beck, 2001). En el marco de esta constitución en el periodo se crean y definen los límites de solo cuatro municipios. (Tabla 1)

Período del modelo económico neoliberal

Al inicio de este periodo seguía vigente la constitución de 1960, y en ese marco se fijaron por leyes provinciales los límites territoriales de numerosos municipios que eran antiguas Comisiones municipales y de Fomento y de nuevos municipios, la mayoría de los cuales fueron modificados posteriormente (Tabla 1).

Con la reforma de la Constitución de 1993 es cuando se introduce una cuestión esencial en la marcha hacia una mayor autonomía municipal, al establecer que los municipios de primera categoría deben dictar su propia Carta Orgánica mediante Convención Municipal, en tanto que los municipios con más de 4.000 habitantes pueden optar entre dictar su propia Carta Orgánica o regirse por la Ley Orgánica Municipal (Beck, 2001). En el marco de esta Constitución, que mantuvo el criterio de 1960 en las condiciones para constituirse en Municipio y la determinación de la categoría de los municipios, en 1994 se extendió la jurisdicción territorial de las municipalidades de Goya, Bella Vista, Sauce, Mburucuya, Empedrado y Berón de Astrada, a la totalidad del territorio de su respectivo Departamento y se fijaron los límites de numerosos municipios (Tabla 1).

Al año 2000, no estaba determinada fehacientemente la jurisdicción territorial de la gran mayoría de los municipios de la provincia. Por ello, durante el periodo de Intervención Federal a la Provincia de Corrientes, en base a los criterios definidos por una Comisión Interministerial conformada al efecto, fueron establecidos por Decreto- Ley los ejidos colindantes⁷ de treinta y ocho municipios (Tabla 1). Las jurisdicciones de los municipios se fijaron en base a criterios técnicos y legales, antecedentes históricos y la función de los municipios como nivel primario de gobierno. Esto llevó a considerar las prestaciones de servicios como el control del parcelamiento, loteos y urbanizaciones, el control bromatológico y de abasto, la atención sanitaria, el control y mantenimiento de caminos vecinales, como así también la preservación del medio ambiente. Los límites establecidos coinciden con componentes del territorio físicos-naturales o adaptados: ríos, arroyos, esteros, vías férreas, rutas (nacionales, provinciales, caminos vecinales), y otros complementarios como los límites de Secciones Rurales o de propiedades que se identifican por la Nomenclatura Catastral. Los límites de cada jurisdicción municipal propuesta se ajustaron a las divisiones de cada Departamento en Fracción y Radio realizadas para el Censo Nacional de Población y Vivienda de 1.991.

En el Censo Nacional de 2001 se publicaron por primera vez los datos correspondientes a municipios. De los 65 municipios de ese momento, 13 eran los municipios de primera categoría (Capital, Goya, Paso de los Libres, Ituzaingó, Curuzú Cuatiá, Mercedes, Gobernador Virasoro, Saladas, Bella Vista, Monte Caseros, Santo Tomé, Esquina, San Luis del Palmar), 14 de segunda, 37 de tercera categoría, y 1 municipio rural (DEyC, 2007).

⁷ los gobiernos locales argentinos tienen dos tipos de jurisdicción territorial: los de ejido urbano y los de ejido colindante. En los primeros, los límites municipales coinciden con los de la localidad, y en los segundos, todo el territorio provincial queda comprendido en jurisdicciones con límites en común, por lo incluyen áreas urbanas y rurales, como es el caso de la Provincia de Corrientes.

Tabla 1. Leyes de declaración, creación y delimitación de municipios desde 1940

PERIODO	CONSTITUCION	LEY PROVINCIAL	DISPOSICION SOBRE MUNICIPIOS / COMISIONES
Industria/Iniciación por Sustitución de Importaciones	Municipio: todo centro de población. Municipalidad autónoma: centro de población mayor a diez mil habitantes y con renta superior a cien mil pesos moneda nacional. Comisión Municipal: centro de población mayor a cuatro mil habitantes y con renta superior a diez mil pesos moneda nacional. Comisión de Fomento: los demás centros.	Nº 892/1940	Establece Comisiones de Fomento de los pueblos y centros agrícolas en Tapelcú, Torrent, Herlitzka, Yatayví Calle, Cruz de los Milagros, Cecilio Echavarría y Itabacoá.
		Nº 894/1940	Restablece la autonomía municipal para la ciudad de Esquina.
		Nº 906/1940	Declara Municipalidad autónoma Santo Tomé.
		Nº 920/1940	Declara la autonomía del Municipio de Monte Caseros.
		Nº 940/1941	Crea y fija límites de las Comisiones de Fomento de Colonia de Berón de Astrada, Colonia Liebig (Dpto. Ituzingó), Sarandí (Dpto. Paso de los Libres) y de Colonia Santa Rosa, Florida Pucheta.
		Nº 946/1941	Fija los límites de la Comisión de Fomento de Perugguá.
		Nº 1.092/1946	Crea y fija los límites de la Comisión de Fomento de Pedro R. Fernández (Dpto. San Roque).
		Nº 1.453/1949	Crea la Comisión de Fomento Colonia Libertad (Dpto. Monte Caseros).
		Nº 1.700/1952	Crea la Comisión de Fomento Mocoretá (Dpto. Eva Perón) y fija sus límites.
		Nº 1.779/1953	Crea Pueblo Libertador (Dpto. Esquina) en la Comisión de Fomento de Colonia Berón de Astrada.
		DECRETO LEY Nº 3704/1956	Fija los límites del Municipio Riachuelo.
		Nº 1.921/1958	Crea el Departamento General Alvear y fija sus límites.
		Nº 1.940/1958	Declara la autonomía del Municipio de Alvear.
		Nº 1.975/1959	Crea Comisión de Fomento Mocoretá (Dpto. Monte Caseros).
		Nº 1.976/1959	Crea Comisión de Fomento Colonia Tabay (Dpto. Concepción).
		Nº 2.013/1959	Crea Comisiones de Fomento: Lomas de Vallejitos y Palmar Grande.
		Nº 2.111/1960	Crea Comisión de Fomento Parada Pucheta (Dpto. Paso de los Libres).
		Económico neoliberal	Municipio: todo centro de población mayor a 500 habitantes. Municipios de primera categoría: más de 15.000 habitantes; Municipios de segunda categoría: entre 5.000 y 15.000 habitantes. Municipios de tercera categoría: entre 500 y 5.000 habitantes.
Nº 1.072/1972	Crea el Municipio de 3ª Categoría de Guayiraví.		
Nº 3.091/1972	Crea el Municipio de 3ª Categoría de San Antonio.		
Nº 3.347/1977	Amplía los límites del Municipio de San Roque.		
Nº 3.580/1980	Fija los límites del Municipio de Paso de la Patria.		
Nº 3.658/1981	Fija los límites del Municipio de Ituzingó.		
Nº 3.659/1981	Fija los límites del Municipio de San Carlos (Dpto. Ituzingó).		
Nº 3.717/1982	Fija los límites territoriales del Municipio de Mocoretá.		
Nº 3718/1982	Fija los límites territoriales del Municipio San Carlos.		
Nº 3764/1983	Fija los límites territoriales del Municipio de Santo Tomé.		
Nº 3787/1983	Fija los límites territoriales del Municipio Alvear.		
Nº 3788/1983	Fija los límites territoriales del Municipio Estación Torrent.		
Nº 3.789/1983	Fija los límites territoriales del Municipio de San Cosme.		
Nº 3791/1983	Fija los límites territoriales del Municipio Colonia Liebig.		
Nº 3.807/1983	Fija los límites del Municipio de Sauce (Dpto. Monte Caseros).		
Nº 3818/1983	Fija los límites territoriales del Municipio Colonia Libertad.		
Nº 3.819/1983	Fija los límites del Municipio de Monte Caseros.		
Nº 3.824/1983	Fija los límites territoriales del Municipio Guayiraví.		
Nº 3.826/1983	Fija los límites territoriales del Municipio La Cruz.		
Nº 3827/1983	Fija los límites territoriales del Municipio Carlos Pellegrini.		
Nº 3.828/1983	Fija los límites territoriales del Municipio Yapeyú.		
Nº 4.040/1985	Crea el concejo municipal de Ramada Pasa y fija sus límites.		
Nº 4.242/1988	Crea el Municipio de 3ª Categoría Totocú.		
Nº 4.626/1992	Crea el Municipio de 3ª Categoría Juan Pujol (Dpto. Monte Caseros).		
Nº 4.627/1992	Fija los límites del Municipio de Juan Pujol.		
Nº 4.892/1994	Extiende jurisdicción territorial de la Municipalidad al Departamento Berón de Astrada, Impedrido, Mburucuyá, Sauce, Bella Vista y Goya.		
Nº 5.071/1996	Crea el Municipio de 3ª Categoría de Colonia Pando.		
Nº 5.098/1996	Modifica la jurisdicción territorial del Municipio de Colonia Pando.		
Nº 5.239/1997	Fija las jurisdicciones territoriales entre los Municipios de Gob. Virasoro, Garraochos, José R. Gómez y Santo Tomé.		
Nº 5.391/1999	Fija jurisdicciones territoriales de Municipios Saladas y San Lorenzo.		
Nº 5.407/1999	Fija la jurisdicción territorial del Municipio Palmar Grande.		
Nº 5.408/1999	Fija la jurisdicción territorial del Municipio Lomas de Vallejitos (Dpto. Gral Paz).		
Nº 5409/1999	Fija la jurisdicción del Municipio Itabacoá.		
Nº 5.410/1999	Fija la jurisdicción Territorial del Municipio Caá Cuti (Dpto. Gral Paz).		
Pos Neoliberal	Municipio: todo centro de población mayor a 1000 habitantes. Elimina categorías de Municipios.	DECRETOS LEY Nº 30 a 90 / 2000	Establecen los límites del ejido colindante de los Municipios: San Roque, Mercedes, Pueblo Libertador, Pedro R. Fernández, Chavarría, 9 de Julio, Yatayví Calle, Santa Lucía, Lavalle, Gobernador Martínez, Cruz de los Milagros, Esquina, Tapelcú, Paso de los Libres, Parada Pucheta, Borja, Monte Caseros, Juan Pujol, Mariano L. Lóza, Felipe Yofre, San Antonio, Ituzingó, San Miguel, Loreto, Palmar Grande, Caá Cuti, Lomas de Vallejitos, Tatocú, Tebay, Colonia Santa Rosa, Concepción del Yaguararé Corá, San Luis del Palmar, Herlitzka, Santa Ana de los Guacarí, San Cosme, Paso de la Patria, Ramada Pasa, Itati.
		DECRETO LEY Nº 178/ 2001	Fija la Jurisdicción Territorial del Municipio de Curuzú Cuatiá.
		Nº 5.570/2004	Crea el Municipio de Villa Olivan (Dpto. Ituzingó).
		Nº 6066/ 2011	Crea el Municipio 3 de abril.
		Nº 6104/ 2012	Crea el Municipio Pago de los Deuses.
		Nº 6197/ 2013	Crea el Municipio San Isidro.
		Nº 6389/ 2014	Crea el Municipio El Sombrero.
		Nº 6403/ 2018	Crea el Municipio Cecilio Echavarría.
		Nº 6489/ 2018	Crea el Municipio Cazadores Correntinos.
		Nº 6498/2019	Modifica la delimitación del Municipio Cazadores Correntinos.
Nº 6948/2020	Crea el Municipio de Dergul.		

Fuente: elaboración propia con base en información de (senadoctes, s.f. y hcdcorrientes, s.f.)

Período del post-neoliberalismo

En este periodo se sanciona la Constitución Provincial vigente (2007), que reconoce la existencia del municipio “... como una comunidad de derecho natural y sociopolítica, fundada en relaciones estables de vecindad y como una entidad autónoma en lo político, administrativo, económico, financiero e institucional. Su gobierno es ejercido con independencia de todo otro poder, de conformidad con las

XL ENCUESTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL (2021)

prescripciones de esta Constitución y de las Cartas Orgánicas Municipales o de la Ley Orgánica de Municipalidades, en su caso...”. (Art. 216°). Establece que todo centro de población con asentamiento estable de más de 1.000 habitantes constituye un municipio, el que puede ser creado por la Legislatura, estableciendo la delimitación territorial del municipio y los recursos que le correspondan (Art. 217°).

En esta reforma son dejadas de lado las categorías de Municipios, vigentes desde 1913, con la variación sólo de la denominación de cada una y los criterios adoptados para su clasificación (Beck, 2001). El Municipio debe extender la prestación de servicios y el ejercicio de sus facultades a la totalidad de su jurisdicción, y en los municipios con más de 50.000 habitantes pueden establecerse jurisdicciones territoriales internas para garantizar la representatividad de los vecinos (Art. 218°). Los municipios tienen el derecho de establecer su propio orden normativo mediante el dictado de Cartas Orgánicas sancionadas por una Convención Municipal, y mientras no las dicten se rigen por la Ley Orgánica de Municipalidades.” (Art. 219°).

Actualmente, la provincia de Corrientes tiene 75 municipios. En la Figura 1 se grafican los límites de los municipios creados y definidos por leyes en el marco de las constituciones provinciales, sobre cartografía DEyC (Dirección de Estadísticas y Censos [estadística], 2020). Se puede observar que la gran mayoría de los límites jurisdiccionales se han definido en el período entre las constituciones de 1993 y 2007, incluyendo la gran cantidad que fueron delimitados en el periodo de Intervención Federal a la Provincia. Desde la reforma constitucional de 2007 han sido creados siete municipios, siendo el último Derqui en 2020.

Figura 1. Municipios de Corrientes según el período de delimitación de su jurisdicción



Fuente: elaboración propia sobre cartografía DEyC (estadística, 2020)

Antecedentes de políticas de gestión territorial en la Provincia

Articulación Inter-Municipal y Micro- Regional

En el contexto de emergencia social que atravesó el país entre 2001 y 2002⁸ en la etapa del modelo neoliberal, contemporáneos a la organización de Consejos Consultivos e implementación de programas sociales, se conformaron en Corrientes, organismos de cooperación intermunicipal, destinados a constituir espacios de articulación para la promoción del desarrollo local y regional. Entre sus propósitos era fundamental la resolución de problemas y el fortalecimiento del poder de negociación de los municipios intervinientes frente a los organismos de gobierno provincial y nacional.

En ese momento se dieron desde el Estado dos visiones en la regionalización de la provincia, la de la Secretaría de la Pequeña y Mediana Empresa de la Nación (SEPYME) y la de la Subsecretaria de Asuntos Municipales de la Provincia de Corrientes (Pérez, Barbetti, 2007).

La SEPYME, partiendo del marco normativo de las Agencias de Desarrollo dividía a la provincia en cinco nodos definidos a partir de criterios de proximidad física, caracterización agro-ecológica de los departamentos y formas de relación y en cada uno una Agencia de Desarrollo pública, privada o mixta, con la función de orientar los proyectos. Por otra parte, desde la Subsecretaria de Asuntos Municipales se definieron 19 microrregiones, en función de la proximidad física y las posibilidades de comunicación entre los municipios, con el objetivo de identificar problemas comunes y elaborar propuestas para el diseño de las políticas públicas del gobierno provincial.

En la provincia se desarrollaron, además, otras formas asociativas de carácter interregional e internacional, como el Consorcio Centro Sur de Municipios, integrado por Curuzú Cuatiá, Monte Caseros y Mercedes (Corrientes), Chajarí (Entre Ríos), Uruguayana (Brasil) y Bella Unión (Uruguay). Si bien estos espacios posibilitaron el encuentro e intercambio entre los dirigentes comunales y parecen haber contribuido a la gestión ordenada —y coordinada— entre municipios de las políticas sectoriales generadas a nivel nacional (Pérez, Barbetti, 2007), se reconocen muy escasas acciones programadas con carácter supra-local o regional

Planes de desarrollo territorial

Existen numerosos antecedentes de planes estratégicos de desarrollo local municipal desde la década de 1990⁹, la mayoría de los cuales se elaboraron a partir del año 2000, por iniciativa local y promotores municipales y no municipales. Sin embargo, muy pocos municipios tenían sus límites jurisdiccionales definidos, y menos aún la visión integral de las problemáticas, por lo que predominan declaraciones de intenciones y propuestas sin base territorial y con escasa factibilidad de concreción.

A partir de la implementación de procesos de construcción del Plan Estratégico Territorial Argentina en 2004 y su primer avance (PET, 2008), se inició una nueva etapa de planes municipales enmarcados en Planes provinciales y gestionados por los gobiernos locales con distintas fuentes de financiamiento¹⁰. Como ejemplos, el Plan Estratégico Participativo de Goya (2006-2016), el Plan estratégico de desarrollo productivo del Municipio de Monte Caseros (2011), Plan de Ordenamiento Territorial de Santa Rosa – POT SR (2013).

⁸ En 2002 se decretó la Emergencia Ocupacional Nacional, y se creó el Programa Jefes de Hogar, monitoreado por Consejos Consultivos Provinciales y Municipales.

⁹ Como el Plan Estratégico para Corrientes y su Microregión de Influencia Directa (2001), cooperación entre la Municipalidad de Corrientes y la Universidad Nacional del Nordeste; la Planificación Estratégica Participativa para el Desarrollo de Goya (2001), del Municipio con la empresa tabacalera Massalin Particulares S.A.

¹⁰ Programa Municipia de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Programa de Fortalecimiento Institucional, de la SSPTIP con financiamiento de CAF, entre otros.

La formulación de planes provinciales de desarrollo territorial se inicia recientemente. El Plan Estratégico de desarrollo urbano Ambiental de la Provincia de Corrientes (PEDUAC) se desarrolló entre 2007 y 2008, con la elaboración de diagnósticos globales y sectoriales, vinculados al Desarrollo Urbano Ambiental y Turístico, en diferentes Escalas: Provincia, Departamentos, de Micro Regiones Potenciales y de Municipios. Se propuso tener una visión integral de la Provincia de Corrientes, y de sus 25 Departamentos, para lo cual se definieron cinco *Regiones Operativas*: 1. Departamentos sobre el Paraná Medio; 2. Departamentos fronterizos sobre el Alto Paraná, 3. Departamentos fronterizos sobre el Río Uruguay, 4. Departamentos que limitan con las Provincias de Entre Ríos y Santa Fé y 5. Departamentos Centrales- Mediterráneos.

Políticas actuales de gestión territorial

Competencias de los niveles del Estado en la Provincia de Corrientes

En la Provincia de Corrientes, tanto la Constitución de la Provincia, como la Ley Orgánica de Municipios (Ley N° 6042/2011), determinan las competencias de los niveles jurisdiccionales del Estado en la planificación del territorio.

La *Constitución Provincial* establece que la Provincia y los municipios, en el marco de sus respectivas competencias, ordenan el uso del suelo y regulan el desarrollo urbano, suburbano y rural (Art. 62°), y fija las pautas para ello: la utilización del suelo no puede afectar el interés general; el ordenamiento territorial debe ajustarse a proyectos que respondan a objetivos, políticas y estrategias de planificación democrática y participativa de la comunidad; las funciones fundamentales que deben cumplir las áreas urbanas para una mejor calidad de vida determinan la intensidad del uso y ocupación del suelo, distribución de la edificación, reglamentación de la subdivisión y determinación de las áreas libres; el cumplimiento de los fines sociales de la actividad urbanística mediante la intervención en el mercado de tierras y la captación del incremento del valor agregado por planes u obras del Estado; y el manejo racional de los bosques nativos y la defensa y mejoramiento de su fauna autóctona.

Los municipios tienen las atribuciones expresas e implícitas que se derivan de la Constitución, de la ley y de la naturaleza institucional de su competencia local. La constitución en el Capítulo III establece las numerosas y amplias atribuciones y deberes específicos del municipio entre las cuales se destacan: el desarrollo económico local, la elaboración de planes estratégicos locales, la creación de institutos descentralizados, la constitución de sociedades anónimas con participación estatal y sociedades del Estado (Art. 225°), y la creación de asociaciones intermunicipales e intermunicipales (Art. 227°).

La micro-región está reconocida por la Constitución en forma expresa: “*Los municipios pueden crear microrregiones para desarrollar materia de competencia propia o delegada a nivel intermunicipal y supramunicipal y establecer organismos con facultades para el cumplimiento de esos fines (...)*”. La participación en microrregiones es de carácter de voluntaria, y se habilita la integración de actores públicos, privados, del tercer sector, y organismos internacionales (Art. 227°).

La *Ley Orgánica de Municipios* (LOM) no solo es aplicable a los municipios que carecen de Carta Orgánica, sino que rige en materias no regladas por estas o con carácter supletorio e interpretativo como base común del derecho público municipal de la Provincia de Corrientes. También es aplicable en cuestiones que exceden el ámbito local.

De conformidad con la Constitución Provincial, la LOM establece que los municipios pueden suscribir convenios y realizar acciones conjuntas con otros municipios en forma permanente o transitoria. Asimismo, pueden asociarse y crear personas jurídicas de derecho público, privado o mixtas con finalidades de interés común (Art.7°). Se refiere a las relaciones inter-jurisdiccionales, declarando

XL ENCUESTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL (2021)

prioritaria la coordinación en temas de tránsito, medio ambiente, residuos, indicadores económicos y sociales, presupuestos y formas contables, ordenamiento territorial y de aguas, planeamiento, desarrollo económico y social, defensa civil, control de epidemias y enfermedades transmisibles, seguridad, obras públicas de interés regional y en general toda cuestión que exceda el ámbito local, y establece que a tal fin se podrá convenir la formación de organismos de coordinación inter-jurisdiccional (Art. 8°).

Si bien algunos de los municipios más importantes ya tenían *Carta Orgánica Municipal (COM)*¹¹, a partir de los nuevos lineamientos introducidos en el régimen municipal en 2007, la mayor parte de los municipios dio inicio a los procesos constituyentes para sancionar sus COM y los que ya la tenían para reformarlas ajustándolas a la nueva Constitución. En la actualidad, 43 de los 75 municipios de Corrientes han dictado su Carta Orgánica. Las COM norman los temas de competencia municipal reconocidos por la Constitución provincial y regulan entre otros la planificación y el ordenamiento territorial y ambiental. Por otra parte, en ejercicio de su autonomía, cada municipio debe elaborar los planes y aprobar la normativa por medio de sus Consejos Deliberantes (órgano legislativo), dictando Ordenanzas, que son la herramienta de regulación en materia de ordenamiento territorial.

Planificación del territorio provincial

En el marco de la Ley N°5960/10, el *Plan Estratégico Participativo 2021 (PEP, 2010)*, definió unidades político-administrativas en base a la afirmación del municipio como unidad administrativa territorial y los antecedentes de organizaciones y proyectos supramunicipales, delimitando 6 regiones (Figura 2).

Figura 2. Municipios de la Provincia de Corrientes según su pertenencia a regiones



Fuente: elaboración propia con base en el PEP 2021 sobre cartografía de DEyC (estadística, 2020)

¹¹ El Municipio Capital dictó su primer Carta Orgánica en 1994.

XL ENCUESTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL (2021)

Como resultado del PEP 2021, se firmó el *Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y Desarrollo Social (2013)*, con coincidencias alcanzadas para la elaboración de planes participativos del Estado provincial y sus regiones, con el propósito de sostener en el tiempo, políticas públicas que permitan generar el crecimiento económico y el desarrollo social; todo ello, en consonancia con los objetivos de Desarrollo del Milenio, establecidos por la ONU.

El PEP 2021 contiene la visión, los objetivos y propone diez políticas públicas que constituyen ejes estratégicos acordados en el ámbito de los Consejos Regionales del Consejo para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social.

El objetivo general que fue acordado participativamente en el Sistema Provincial de Planificación para la construcción del PEP 2021: *“Corrientes debe ser, una provincia integrada y solidaria, con equilibrio territorial, calidad social y desarrollo económico sustentado en la articulación entre el Estado en todos sus niveles (nacional, provincial y municipal), la sociedad civil y el mercado. Ello, sostenido en la satisfacción de las necesidades humanas, el crecimiento económico constante, atendiendo los aspectos demográficos del desarrollo y reteniendo a su población. Sus regiones deben conformar una red de municipios que se conecten y desarrollen urbana y ruralmente, respetando la diversidad. Todos sus habitantes deben tener oportunidades para ejercer el derecho a la educación, la salud, la cultura, el trabajo decente, el acceso a las infraestructuras básicas y a las soluciones habitacionales en un ambiente seguro. El uso intensivo del conocimiento, la investigación y la creatividad deben potenciar sus capacidades y proyectarla nacional e internacionalmente”*

Las políticas públicas referidas a la gestión del territorio: *Política 1. Gestión supramunicipal e intermunicipal del territorio*: referida a esquemas de gestión inter-jurisdiccional, políticas, programas y acciones para alcanzar objetivos comunes referentes a la economía, al desarrollo productivo y cultural, articulando el ámbito de desarrollo municipal con el global, y en eso jugará un papel singular la gobernanza del territorio. El propósito fundamental será la integración para el desarrollo regional, cuyo objetivo, es el de instrumentar un procedimiento de acción concertada con participación pública-privada, que impulse articuladamente el desarrollo de políticas, programas y acciones, tendientes a la transformación y modernización de los gobiernos locales. *Política 9. Modernización del estado*: referida al fortalecimiento de los Municipios, propone acompañar el nuevo rol que deben asumir los Gobiernos locales en la puesta en valor de sus sociedades y territorios a partir de la Reforma Constitucional del 2007. Entre los temas que se han incorporado a sus agendas están los referidos al bienestar de la población (políticas de salud y desarrollo social) la puesta en valor de sus sociedades y territorios a efectos de retener y atraer inversiones (promoción económica) y el mejoramiento de la calidad ambiental.

Se puede señalar que, si bien las políticas promueven espacios de Cooperación Regional institucionalizados, con eje en la descentralización y autonomía territorial, la reestructuración de la organización territorial, el desarrollo sostenible y espacialmente armónico, el desarrollo social, entre otros objetivos, en el tiempo transcurrido no se evidencian avances sustantivos en la institucionalización de las formas de articulación municipal, micro-regional, provincial. Esto lleva a la indefinición de la concurrencia de los organismos jurisdiccionales responsables de la planificación del territorio, los marcos normativos, y fundamentalmente los procesos de gestión involucrados en las políticas e instrumentos de planificación para el desarrollo territorial. Actualmente, y desde 2020 se encuentra en discusión el Plan Estratégico de Participación Corrientes 2030.

Reflexiones finales

En el proceso de conformación de los municipios de la Provincia de Corrientes y la modificación de su autonomía y atribuciones, se revisaron los instrumentos normativos que establecen las competencias

de los niveles jurisdiccionales del Estado en el territorio: las reformas constitucionales, leyes, COM, entre otros, que permiten vislumbrar las visiones predominantes y las coincidencias con los momentos identificados por Massiris (2018).

La revisión del régimen del poder municipal en las sucesivas constituciones provinciales, muestra la evolución de los criterios para la conformación de los municipios, así como las categorías en las que fueron clasificados. En el análisis se evidenció a lo largo del s XX y hasta la década de 1980, un proceso lento, tanto de la definición del ejercicio de la autonomía, como de las modificaciones de sus jurisdicciones territoriales.

En el periodo del modelo económico neoliberal, y particularmente con la reforma constitucional de 1993, en la que se introdujo la potestad de dictar Carta Orgánica mediante Convención Municipal, se produjo un avance hacia una mayor autonomía municipal, otorgando mayores competencias y alcances de las atribuciones de los municipios en la gestión del territorio de sus jurisdicciones. En esa etapa se producen intentos de planificación del desarrollo local con escasa base territorial, ya que muy pocos municipios tenían sus límites jurisdiccionales definidos, y menos aún la visión integral de las problemáticas.

Predominan en los antecedentes, las declaraciones de intenciones con escaso desarrollo de políticas públicas, de planes formulados y acciones ejecutadas en el territorio. Las experiencias de instancias inter-municipales, supra-municipales, y micro regionales recuperadas de los antecedentes, posibilitaron el encuentro e intercambio entre los dirigentes comunales y contribuyeron a la gestión coordinada entre municipios de las políticas sectoriales generadas a nivel nacional, aunque se pueden identificar muy escasas acciones programadas con carácter supra-local o regional.

Desde la segunda mitad de la década del año 2000 el proceso de discusión del PET Nacional, impulsó el inicio de la planificación provincial muy poco desarrollada hasta ese momento. En el mismo periodo, la reforma constitucional de 2007, con los nuevos lineamientos introducidos en el régimen municipal, al eliminar las categorías de los mismos y otorgar la posibilidad de sancionar sus cartas orgánicas municipales a todos municipios, modificaron sustancialmente los alcances de sus atribuciones. Se destaca también el reconocimiento constitucional de la microrregión en la reforma de 2007, lo que posibilitó a posteriori su desarrollo como política de estado provincial y local.

El plan provincial vigente PEP 2021, elaborado en 2010, propone en las políticas específicas referenciadas en el análisis, esquemas de gestión inter-jurisdiccional y fortalecimiento de los gobiernos locales. Sin embargo, en el tiempo transcurrido no se evidencia avances sustantivos en la institucionalización de las formas de articulación municipal, micro-regional, provincial. Esto lleva a la indefinición de la concurrencia de los organismos jurisdiccionales responsables de la planificación del territorio, los marcos normativos, y fundamentalmente los procesos de gestión involucrados en las políticas e instrumentos de planificación para el desarrollo territorial.

Referencias bibliográficas

- BECK H. (2001). "Constituciones correntinas del s XX. Estudio comparativo". En: *Revista Nordeste. Investigación*, 2º época N°16. pp. 119 – 130. Recuperado a partir de: <https://revistas.unne.edu.ar/index.php/nor/article/view/2660>
- Boisier, S. (1997). La geografía de la globalización: un único espacio y múltiples territorios. *Ciudad Y Territorio Estudios Territoriales*, (111), 81-99. Recuperado a partir de <https://recyt.fecyt.es/index.php/CyTET/article/view/84377>

XL ENCUESTRO DE GEOHISTORIA REGIONAL (2021)

- CEPAL (2002). *La sostenibilidad del desarrollo en América Latina y el Caribe: desafíos y oportunidades*, Santiago de Chile, Comisión Económica para AL y El Caribe. Programa de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente (PNUMA), Oficina regional para AL y El Caribe.
- Cravacuore, D. (2006); “Análisis del asociativismo intermunicipal en Argentina”. En: *Medio Ambiente y Urbanización*, Año 22, N° 64. Instituto Internacional de Medio Ambiente y Desarrollo - América Latina. Buenos Aires (Argentina). pp. 3 - 16.
- Cravacuore, D; Villar, A. (2014). “EL Municipio Argentino: De la administración al gobierno local”. En: Mario Lozano, Jorge Flores (coord.). *Democracia y sociedad en la Argentina contemporánea. Reflexiones sobre tres décadas*, Ed. UNQ, Quilmes, Buenos Aires. pp.189-204
- George, P. (1994). Chronique géographique du XXe siècle. Le temps des collines. In: *Revue de géographie de Lyon*, vol. 70, n°1, 1995. Les districts industriels: traditions et innovations. p. 44.
- Massiris Cabeza, A. (2018). “Construcción de territorialidades y prácticas de ordenamiento territorial en América Latina”. En: Joaquín Farinós (coord.) i Dasí, Enrique Peiró (ed.lit). *Territorio y estados: elementos para la coordinación de las políticas de ordenación del territorio en el siglo XXI*, Editorial Tirant Humanidades, Valencia, España. pp. 1211-1240.
- Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008). *1816 -2016. Argentina del Bicentenario. Plan Estratégico Territorial. Avance 2008*. Buenos Aires: MPF, IP y Servicios.
- Montañez Gómez G. y Viviescas F. (2002). «ESPACIO Y TERRITORIOS. RAZÓN, PASIÓN E IMAGINARIOS», *Revista de Estudios Sociales* [En línea], 12 | Junio 2002, Publicado el 01 junio 2002, consultado el 17 mayo 2021. URL: <http://journals.openedition.org/revestudsoc/27412>
- Perez, A. Barbetti, P. (2007). Los procesos de desarrollo local en la región NEA: una aproximación teórica y empírica. En: *Cuaderno Urbano* N° 6, pp. 31-54, Resistencia, Argentina, diciembre de 2007.

Fuentes de información:

- Dirección de Estadísticas y Censos (DEyC). (2007). *Anuario Estadístico 2007*. Gobierno de la Provincia de Corrientes. http://www.deyc-corrientes.gov.ar/files_provincias/374.pdf
- Dirección de Estadísticas y Censos (2020). *Geo estadística, Mapas de cartografía*. Ministerio de Hacienda y Finanzas de la Provincia de Corrientes.
https://estadistica.corrientes.gob.ar/img/mapas/2_Provincia_RegionesyMunicipios.jpg
- Honorable Cámara de Senadores de Corrientes (s.f.). *Leyes de la Provincia de Corrientes*. <http://www.senadoctes.gov.ar/leyes.htm>.
- Honorable Cámara de Diputados de Corrientes (s.f.). *Constituciones Históricas*. <https://hcdcorrientes.gov.ar/constituciones-historicas/>
- Instituto Federal de Asuntos Municipales (2003); *Microrregiones argentinas*. Buenos Aires (Argentina). En CD Room.