

# Comunicaciones Científicas y Tecnológicas Anuales 2016

Docencia  
Investigación  
Extensión  
Gestión



DOCENCIA  
INVESTIGACIÓN  
EXTENSIÓN  
GESTIÓN

## PUBLICACIONES RECIENTES



[http://arq.unne.edu.ar/  
publicaciones.html](http://arq.unne.edu.ar/publicaciones.html)

### **Dirección General**

Decano de la Facultad  
de Arquitectura y Urbanismo

### **Dirección Ejecutiva**

Secretaría de Investigación

### **Comité Organizador**

Evelyn ABILDGAARD

Herminia ALÍAS

Andrea BENÍTEZ

Anna LANCELE

Patricia MARIÑO

### **Coordinación editorial y compilación**

Secretaría de Investigación

### **Diseño y Diagramación**

Marcelo BENÍTEZ

### **Corrección de texto**

María Cecilia VALENZUELA

### **Impresión**

VIANET. Av. Las Heras 526, PB, Dto.

B. Resistencia. Chaco. Argentina.

vianetchaco@yahoo.com.ar

### **Colaboración**

Lucrecia SELUY

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 / Anibal Marcelo MIGNONE / María del Rosario MILLÁN / Daniela Beatriz MORENO / Bruno NATALINI / Carlos NÚÑEZ / Patricia NÚÑEZ / Mariana OJEDA / María Mercedes ORAISON / Silvia ORMAECHEA / María Isabel ORTIZ / Jorge PINO / Nidia PIÑEYRO / Ana Rosa PRATESI / María Gabriela QUIÑONEZ / Liliana RAMÍREZ / María Ester RESOAGLI / Mario SABUGO / Lorena SANCHEZ / María del Mar SOLÍS CARNICER / Luciana SUDAR KLAPPENBACH / Luis VERA.

---

### **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>

### **ISSN 1666-4035**

Reservados todos los

derechos. Impreso en

Vía Net, Resistencia,

Chaco, Argentina.

Septiembre de 2017.

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.



# PROCESOS RECIENTES DE ORDENAMIENTO Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN EL NORDESTE ARGENTINO. AVANCES EN EL ANÁLISIS DE LA PLANIFICACIÓN ESTRATÉGICA DE LA PROVINCIA DE MISIONES

## ÍNDICE

COMUNICACIONES | INVESTIGACIÓN 031

ABILDGAARD, Evelyn R.;  
BARRETO, Miguel A.  
eveabild@hotmail.com;  
mabarreto@arnet.com.ar

### RESUMEN

El ordenamiento y la planificación 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. En esta comunicación se aborda en particular el caso de la provincia de Misiones, como parte de un nuevo avance de un proyecto de investigación aplicada que analiza procesos de ordenamiento y planificación territorial en las provincias del Nordeste argentino, en el marco del Plan Estratégico Nacional. Se complementa con otras tres comunicaciones referidas a las demás provincias analizadas.

### PALABRAS CLAVE

Ordenamiento; planificación; gestión territorial.

### OBJETIVO

El objetivo de esta investigación es presentar el andamiaje teórico-conceptual y metodológico con el que se está analizando y caracterizando el proceso de ordenamiento y planificación territorial en las provincias y municipios del Nordeste argentino. Se aborda en particular el análisis del proceso de planificación de la provincia de Misiones, en el marco del Plan Estratégico Nacional (PET) como parte de un nuevo avance de un proyecto de investigación aplicada, acreditado por la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina).

### INTRODUCCIÓN Ordenamiento y planificación del territorio<sup>1</sup>

El ordenamiento y la planificación 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. En Argentina, el PET se constituyó en herramienta operativa de la política nacional promovida hacia los gobiernos provinciales y municipales a través de un conjunto articulado de programas, proyectos y acciones territoriales para ser desarrollados en forma concurrente por todos los niveles del Estado. Con este fin se conformó el Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN), y a

Arquitecta, auxiliar docente de la cátedra Desarrollo Urbano I. IPUR. FAU-UNNE. Integrante del Proyecto de Investigación CO05 2014. SGCYT-UNNE.  
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 COO5-2014SGCYT-UNNE.

partir de él distintas provincias elaboraron un modelo deseado de territorio. Para determinar la concreción del proceso, este consejo elaboró un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial.

En este marco, la provincia de Misiones, una de las cuatro que integran la región Nordeste de Argentina, realizó un proceso de planificación conjunto entre la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Nación y el Ministerio de Ecología y Recursos Renovables de la provincia, con la participación de los municipios involucrados. Como resultado de este proceso se elaboraron el Plan de Ordenamiento Territorial de San Pedro y el Plan de Ordenamiento Territorial para la Reserva Yaboty. Este último se constituyó en la primera experiencia de planificación en una reserva natural.

1. Este trabajo expone resultados del proyecto de investigación "Análisis, Interacción reflexiva y caracterización de procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste" (PI COO5-2014), acreditado por la Universidad Nacional del Nordeste.



La metodología, ya aplicada en el análisis del PET nacional, se organizó a partir de entender el ordenamiento y la planificación territorial como un sistema de tres componentes: planes, marco normativo y gestión. Para analizar esta política a nivel provincial, se aplicó 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 queda aún pendiente la realización de entrevistas a los funcionarios y los técnicos que participaron de estos procesos de planificación.

## RESULTADOS

### El proceso de ordenamiento y planificación territorial de la provincia de Misiones

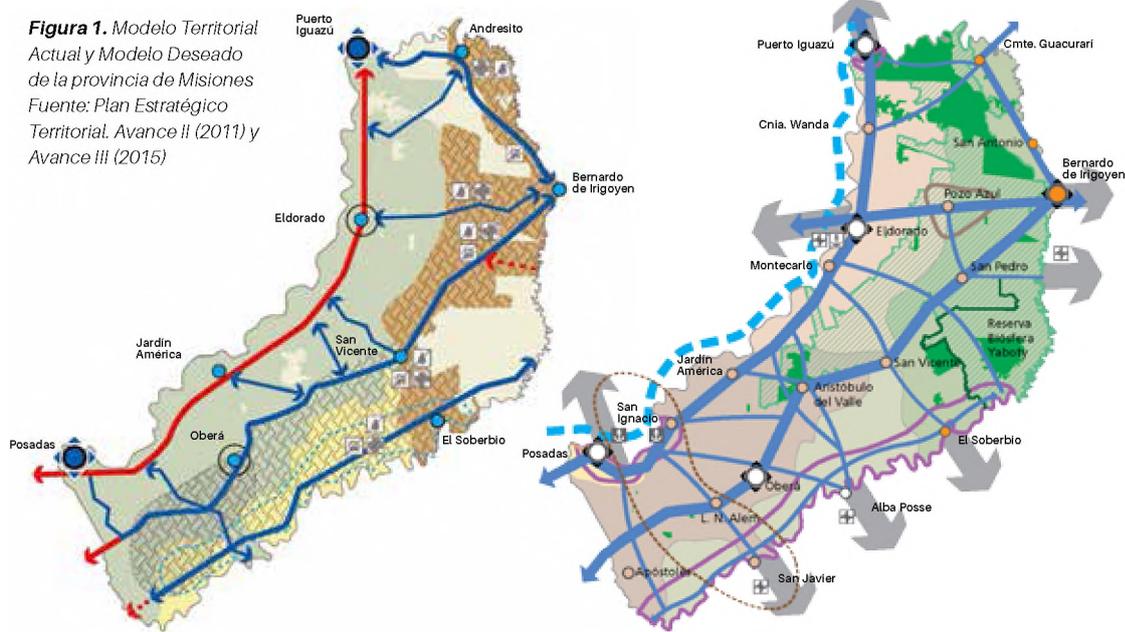
La provincia de Misiones se encuentra ubicada en la región Nordeste (NEA) de la República Argentina. Cuenta con una superficie de 29.801,00 km<sup>2</sup>. Limita al norte y al este con la República de Brasil, al oeste con la República de Paraguay y al sur con la provincia de Corrientes. Más del 80 % de su perímetro corresponde a fronteras internacionales. Su población es de 1.101.593 habitantes (INDEC, 2010). El 78,70 % reside en zonas urbanas. La variación relativa intercensal (2001-2010) fue del 14.1 % y la densidad, de 37 hab./km<sup>2</sup> (Abildgaard, Barreto, 2015). La provincia cuenta con un total de 76 municipios y de

156 localidades; prácticamente la mitad de ellas son colonias de menos de 1000 habitantes. Apenas ocho son localidades de más de 20.000 habitantes.

### Planificación

El gobierno de la provincia de Misiones tuvo una activa participación en el plan de trabajo del PET iniciado en 2004. Sus resultados se plasmaron en los sucesivos avances publicados (PET 2008, 2011 y 2015), en los cuales avanzó en el diagnóstico provincial, definido con la forma del Modelo Actual, que 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.

**Figura 1.** Modelo Territorial Actual y Modelo Deseado de la provincia de Misiones  
Fuente: Plan Estratégico Territorial. Avance II (2011) y Avance III (2015)



## 1. 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.

## 2. 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: 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 Yaboty), 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.

### a) Plan Estratégico Territorial Reserva de Biósfera Yaboty

El Plan Estratégico Territorial Reserva de Biósfera 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).

### b) Plan de Ordenamiento Territorial de San Pedro

En el marco de este proceso, fue realizado además un abordaje de la problemática municipal con el Plan de Ordenamiento Territorial de San Pedro (POT-SP), en el cual se establece como prioritario que se deben formular normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, morfología y dotación de infraestructura básica.

### Marco normativo

Al igual que a nivel nacional, la provincia de Misiones no dispone aún de una ley específica de ordenamiento y planificación territorial, que respalde y dé legitimidad a la elaboración de un sistema articulado y subsidiario de planes territoriales en las diferentes escalas jurisdiccionales (provincial, micro regional, municipal e inferiores), que identifique, distribuya, organice y regule las actividades humanas en el territorio de acuerdo con criterios y prioridades, según la capacidad de acogida de las unidades ambientales y mediante la articulación en el espacio las políticas económica, social, cultural y ambiental de la provincia, con el fin de promover un desarrollo que vaya más allá del mero crecimiento económico para lograr una mayor equidad y alcanzar mejor calidad de vida de la población, realizado de forma democrática, participada, concertada y transparente.

Sin embargo, la provincia de Misiones 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, ya que comprende un amplio campo de acción territorial. Este conjunto de legislación y

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

### Gestión

La gestión del OT en la provincia de Misiones tiene un considerable desarrollo, aunque este evolucionó principalmente ligado al cuidado de los recursos naturales, en particular de los bosques nativos. El organismo encargado de su 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. El OT de carácter más integral es, sin embargo, de más reciente origen en la provincia y posee el rango de subsecretaría dentro de este ministerio, se trata de la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, dentro de la cual se encuentra la Dirección de Planificación, con incumbencia de planificación urbana y rural. Fue esta dirección la que realizó la tarea de planificación en el marco del PET.

Esta investigación aún no alcanzó a indagar algunas de las variables que la guían, como la capacidad de coordinación intersectorial que posee este organismo para articular acciones con los demás organismos sectoriales del gobierno provincial, así como también la coordinación interjurisdiccional con organismos superiores (nacionales) e inferiores (municipales) y las capacida-

des de los equipos técnicos para llevar adelante el ordenamiento y la planificación territorial. Los planes analizados permiten inferir, sin embargo, que el organismo tuvo una activa articulación con el PET nacional y que en el marco de este no solo realizó una planificación del territorio provincial, sino que alcanzó a profundizar la planificación de la región de la Reserva Yaboty y también articuló con el municipio de San Pedro, lindero, para realizar un plan de ordenamiento territorial para este municipio. También se conocen otras experiencias de planificación urbana realizadas recientemente en la provincia, que no fueron articuladas a este organismo, como el caso del Plan Urbano Ambiental de la ciudad Posadas, puesto en vigencia hace un par de 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. Participó tanto 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.

La provincia de Misiones, al igual que el gobierno nacional, aún no dispone de una legislación específica que articule las políticas y las competencias jurisdiccionales, para lograr los principios generales del ordenamiento territorial. Lo mismo ocurre con la gestión del ordenamiento territorial. Presenta 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. Si bien 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 dotan favorablemente al organismo de un amplio espectro de instrumentos para la formulación e implementación de planes territoriales, carece sin embargo de una incumbencia específica en la formulación de planes de ordenamiento territorial que integren las diferentes políticas sectoriales en pos de un desarrollo más justo de territorio provincial.

## BIBLIOGRAFÍA

- ABILDGAARD, E. R. y BARRETO, M. Á.** (2015). "Antecedentes para el estudio del proceso reciente de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste". En: *Jornadas de Comunicaciones Científicas y Tecnológicas 2015*. Resistencia, Argentina. Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste. Publicada en soporte electrónico (CD) como Actas del Congreso. ISSN 2314-114X.
- BARRETO, M. Á.; 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. Publicación electrónica como Actas del Congreso. ISSN 1984-8781. <http://xvienanpur.com.br/anais/>.
- GALARZA LUCICH, L.** (2002). "Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos". *Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano*

Nro. 3. Perú: PNUD.

**GÓMEZ OREA, D.** (2002) *Ordenación Territorial*. Madrid: Ediciones Mundi-Prensa y Editorial Agrícola Española.

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

**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. ■

