

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 DEL CHACO

EBEL, Gabriela; ZDERO, Leandro; CERNO, Leandro
 gabi.ebel@gmail.com;
 leandrozdero@hotmail.com;
 leandrocerno@gmail.com

OBJETIVO

Presentar avances de resultados del PI CO05-2014, en el que se están 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 Chaco.¹

INTRODUCCIÓN

El ordenamiento y planificación del territorio como política pública²

Como bien destaca Sosa Velásquez, el territorio no es solamente una porción de tierra delimitada con su complejidad biofísica (relieve, condiciones ambientales, biodiversidad). 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

Arquitecta. Auxiliar docente de la cátedra Desarrollo Urbano I. IPUR. FAU-UNNE. Maestranda en Planificación Urbana y Regional (ProPUR) FADU-UBA. Integrante del proyecto de investigación C005 2014. SGCYT-UNNE.

Arquitecto. Auxiliar docente de la cátedra Desarrollo Urbano I. IPUR. FAU-UNNE. Especialista en Docencia Universitaria-Posgrado Cooperativo de Universidades Nacionales de la Región NEA FH-UNNE. Integrante del proyecto de investigación C005 2014. SGCYT-UNNE.

Arquitecto, Máster en Planeamiento Urbano y Territorial (DUyOT) UPM. Auxiliar docente de la cátedra Desarrollo Urbano I. IPUR. FAU-UNNE.

RESUMEN

El trabajo analiza la política de ordenamiento y planificación territorial de la provincia de Chaco en los últimos años. Expone resultados de un proyecto con objetivos de investigación, docencia y extensión. Analiza información documental y de las Jornadas de Planificación Territorial en el NEA, realizada en el marco de las actividades del PI y de la cátedra Desarrollo Urbano I de la FAU-UNNE en 2016, en las cuales funcionarios responsables de cada provincia del NEA expusieron las políticas seguidas. Concluye que el Chaco sostuvo una política activa en las últimas décadas con cierta fragmentación de gestión e insuficiente capacidad institucional.

PALABRAS CLAVE

Planificación territorial; política; provincia del Chaco.

1. Este trabajo expone resultados del proyecto de investigación aplicada, dirigido por el Dr. Miguel Ángel Barreto y compuesto por todos 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 CO05-2014), 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 en municipios del nordeste argentino; b) generar un ámbito de interacción y reflexión entre actores gubernamentales y sociales partícipes de los procesos de planificación territorial aludidos y actores académicos y 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. Reúne distintos avances realizados en el marco de las actividades de investigación, docencia de grado y de posgrado, citados en la bibliografía final.

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 entonces 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 Velásquez, 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 irreversibles, porque dispone de una capacidad de acogida limitada para las acciones de estos actores que buscan controlarlo y modificarlo para sus beneficios. Gómez Orea 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 (Gómez Orea, 2012). 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 toman 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 para 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, 2012). 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, 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. Constituye 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" (Galarza Lucich, 2002).

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 (1994: 2) 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 socio espacial” 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 lo 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 territo-

rio, 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 señaló que 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 (Massiris Cabeza, 2008).

En este marco, el gobierno que asumió en Argentina en el año 2003 creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MIN-PLAN), dentro del cual se creó en 2004, mediante el Decreto 1824, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP), que 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 2008 la constitución del Consejo Federal de Planificación (Cofeplan), conformado por representantes del gobierno federal y de todas las provincias 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 del mismo 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, distintas provincias realizaron también la planificación de su territorio, entre ellas las cuatro del noreste argentino, que tuvieron una activa participación en el proceso. El presente trabajo analiza y caracteriza la política de planificación territorial implementada por la provincia del Chaco.

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 en estos procesos de planificación, en el marco de la organización de las Jornadas de Planificación Territorial en el NEA, realizadas como parte 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 del Chaco

Ubicada en la región nordeste de Argentina, la provincia del Chaco cuenta con una superficie de 99.633 km². Limita al norte con la provincia de Formosa; al este, con la de Corrientes y la República de Paraguay; al sur, con la provincia de Santa Fe y al oeste, con las de Santiago del Estero y Salta. El último censo nacional (INDEC, 2010) arrojó como resultado poblacional un total de 1.055.259 habitantes, de lo cual se deduce una densidad de población de 10,6 hab/km² y una variación relativa intercensal (2001-2010) del 7 %. Sin embargo, su distribución se encuentra lejos de ser homogénea, ya que las áreas urbanas concentran el 85 % de la población, con particular énfasis en el área metropolitana de Resistencia, que aúna un elevado 37 % del total, es decir, unos 390.446 habitantes. El Chaco cuenta con un total de setenta municipios, de los cuales once superan los 20.000 habitantes (primera categoría).

La provincia no fue ajena al espíritu convergente de la planificación iniciada en el contexto de la creación de la SSPTIP y el MINPLAN, y participó activamente del proceso hacia la consecución del PET llevando a cabo las diferentes instancias de formulación articulada hasta la actualidad. Estas

acciones se vieron apuntaladas con la creación de dos ministerios provinciales: Planificación y Ambiente en 2009 y Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en 2011. En ese contexto se llevaron a cabo la identificación de modelos actuales de desarrollo y la formulación de los modelos deseados, así como su revisión oportuna. En 2009 el Decreto 35 del Ejecutivo Provincial reformuló el sistema de microrregiones, creado por ley provincial en 2002, y reorganizó el territorio en quince Unidades de Desarrollo Territorial (UDT). Estas constituyeron una nueva base sobre la cual continuar con la formulación de planes, como el PET Chaco (publicado en 2013) y otros programas y proyectos parciales. El decreto no derogó, sin embargo, la regionalización previa.

- Gestión

La gestión del OT en el Chaco presenta ciertas coincidencias temporales con la creación del MINPLAN a nivel nacional, en 2004. En efecto, la provincia se encontraba en 2003 desarrollando su propio proceso de planificación, el cual había comenzado a adquirir cierta consistencia con la creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER) creado por la Ley Provincial 5174 de 2002, que funcionaba bajo la órbita de la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados, dependiente del Ministerio de Gobierno. Fue este organismo el encargado de formular una propuesta de descentralización mediante la subdivisión del territorio provincial en ocho microrregiones.



Durante 2008, con la constitución del Cofeplan, se realizó la convocatoria a las jurisdicciones provinciales a una primera etapa de formulación articulada de lineamientos e iniciativas de impacto en el territorio. El mismo año, mediante el Decreto Provincial 386, se promovió en el Chaco la creación del Programa de Planificación Física Urbana "Territorio Urbano", que inició un progresivo alineamiento a la política de planificación territorial nacional. Este programa funcionó originalmente en el seno del Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda (IPDUV). Los objetivos perseguidos por el programa derivaron en la participación activa del gobierno provincial en el Cofeplan, a través del flamante Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, creado mediante Ley provincial 6075 de 2007.

La respuesta provincial a la convocatoria del Cofeplan se expresó a través de la formulación de los primeros esquemas del Modelo Territorial Actual y del Modelo Territorial Deseado, como parte del primer avance del PET, en 2008.

En el año 2009 la Subsecretaría de Planificación y Acción Estratégica de la SPPER realizó una revisión de la regionalización provincial, que derivó en la creación, por Decreto Provincial, de quince Unidades de Desarrollo Territorial a partir del desdoblamiento de las ocho microrregiones originales.

La creciente labor provincial desarrollada en el marco del Cofeplan condujo a que finalmente la problemática de

la planificación territorial alcanzara máxima jerarquía institucional: la SPPER fue convertida en Ministerio de Planificación y Ambiente mediante la Ley Provincial 6906 de 2011. Sin embargo, la nueva jurisdicción disolvió la Subsecretaría de Planificación y Acción Estratégica. Asimismo, mediante la misma ley se dio origen al Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Dentro de este ministerio se creó la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial (SSOT), mientras que en el Ministerio de Planificación y Ambiente se creó la Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SSADS), responsables conjuntos de la revisión del Modelo Territorial Deseado, en el marco del segundo avance del PET Nacional, en 2011.

En paralelo, el Ministerio de Planificación y Ambiente, a través de una consultoría externa, avanzó en la realización del PET Chaco identificando ocho Estrategias de Actuación Territorial (EAT), de las que surge una amplia cartera de proyectos que fue presentada en el mismo PET, en 2013. Hasta aquí, por no contarse con un marco legal que determine obligaciones en cuanto al OT, los municipios permanecieron al margen de este proceso.

A partir del cambio de mandatarios provinciales en 2015, y en continuidad con el trabajo realizado hasta el momento, se puso en marcha como eje estratégico de gobierno el fortalecimiento del **Sistema de Ciudades**, cuyos objetivos se definen a partir de la articulación directa entre la admi-

nistración provincial y las gestiones municipales. El abordaje territorial se organiza a partir de una red intersectorial de organismos (ministerios y entes descentralizados) para la intervención conjunta en municipios.

Fueron definidos tres ejes de trabajo:

1. **planificación urbana y ordenamiento del territorio;**
2. **integración urbana y mejoramiento del hábitat y**
3. **regularización dominial y acceso a la propiedad.**

Estos ejes se estructuran en tres escalas territoriales: provincial, regional y urbana, en las que se llevan a cabo diversas líneas de acción. Actualmente algunas de ellas presentan resultados parciales y avances significativos. El Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial mantiene funciones de coordinación en el abordaje intersectorial.

- Marco normativo

Al igual que ocurre a nivel nacional, la provincia del Chaco 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, microrregional, 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.

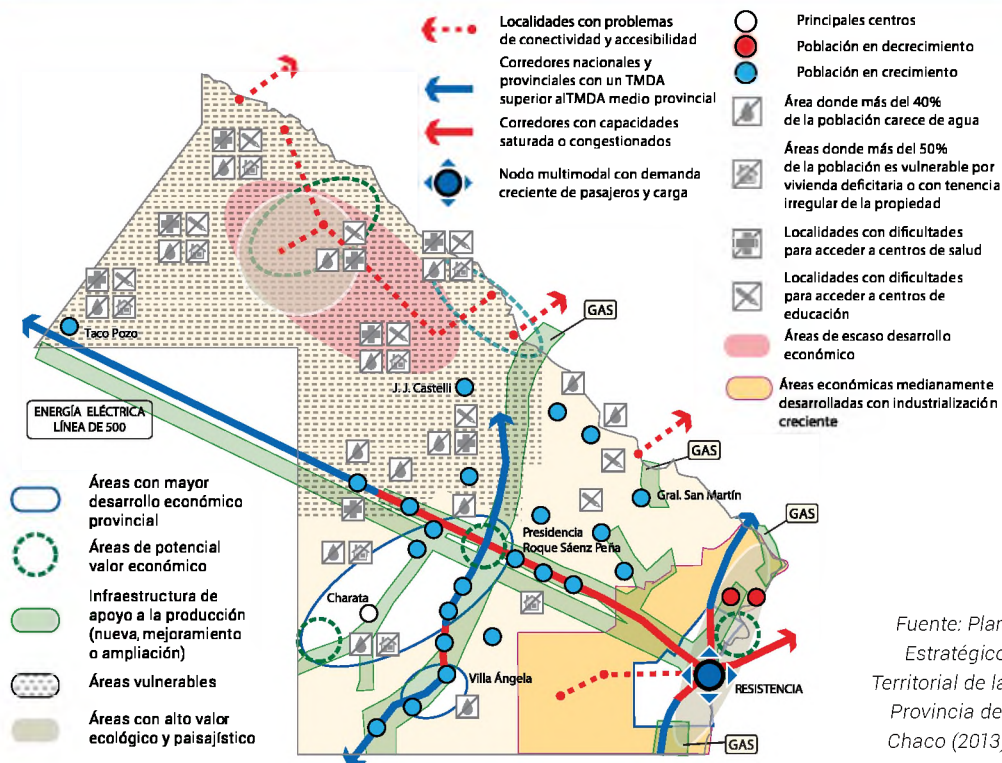
En efecto, la provincia tuvo sus primeros intentos de alcanzar un mar-

co normativo para el ordenamiento y planificación territorial en 2008, mediante la presentación del proyecto de Ley 868/08 de Ordenamiento Territorial. Si bien el proyecto se generó mediante consultas y trabajo en foros, generó críticas desde sectores especializados en la temática, y debido a que surgió de un sector legislativo opositor, finalmente no obtuvo tratamiento parlamentario. Con el mismo objetivo, durante 2011 el Ministerio de Desarrollo Urbano y

Ordenamiento Territorial (MDUyOT) elaboró el proyecto de Ley 4621/2011 de Ordenamiento Territorial, considerando el marco nacional, pero a pesar de ser presentado por representantes del oficialismo, tampoco obtuvo tratamiento parlamentario.

En cuanto a la puesta en funcionamiento, el artículo 10 del proyecto provincial establece que la autoridad de aplicación sería el MDUyOT, mientras que los municipios esta-

Figura 1 - PET - Avance I - Modelo actual 2008



Fuente: Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco (2013)



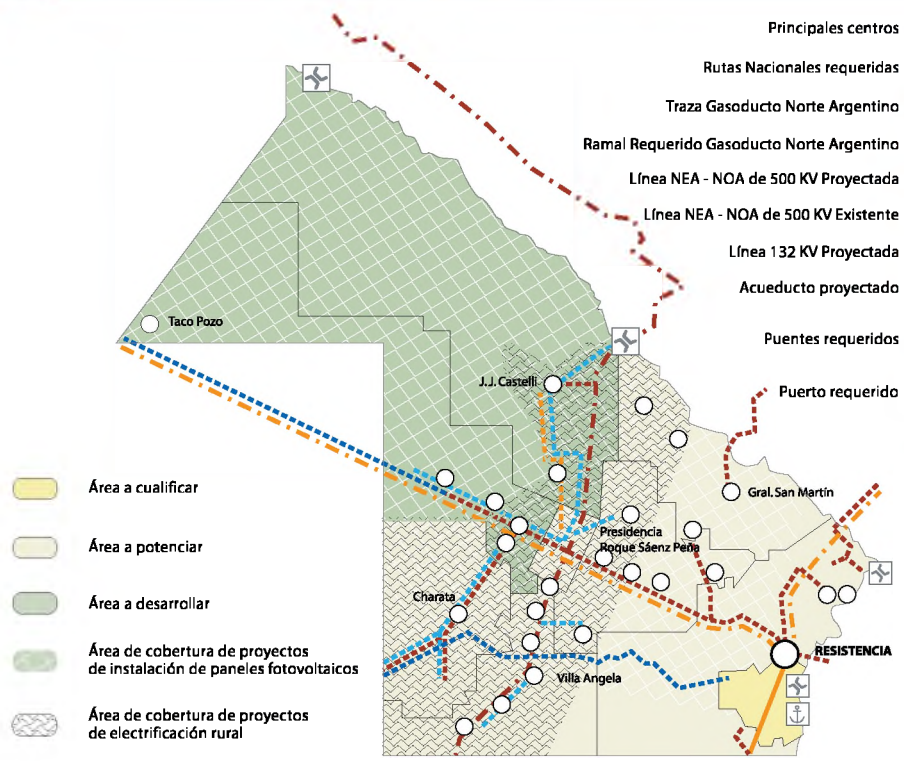
blecerán su autoridad competente, con la obligación de contar con un área de planificación. Si bien la Ley de creación del MDUyOT asignó a este competencias y funciones, a la fecha la provincia carece aún de marcos legales fehacientes que determinen instrumentos y obligatoriedad de aplicación de los procesos de planificación. Cuenta de ello, de las desarticulaciones normativas y del carácter de oficio en materia de abordaje del OT, son algunas de las

actuaciones en curso, las cuales se dan en el marco del decreto de creación de las UDT, siendo que la ley de 2002 que dio origen al sistema de microrregiones (y que el mencionado decreto reformuló) no fue hasta la fecha derogada, lo que pone en evidencia la insuficiencia de la legislación, de cara a la articulación de las políticas y al alcance y formalización de unas competencias jurisdiccionales orientadas en la consecución de los principios generales del OT.

- Planificación

La participación de la provincia del Chaco en el contexto del OT se vio plasmada en los avances de resultados publicados sucesivamente en el marco del PET en 2008, 2011 y 2015. En primera instancia se avanzó en la caracterización del Modelo Territorial Actual, a partir del estudio de las dinámicas de ocupación y estructura del territorio, socioeconómica y la situación ambiental. Estas fueron sintetizadas en un diagnóstico que

Figura 1 - PET - Avance I - Modelo deseado 2008



Fuente: Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco (2013)

constituiría la base conceptual para la elaboración de un primer Modelo Deseado del Territorio provincial (PET Avance I) (Fig. 1), que posteriormente fue sujeto a revisión y publicado, en esos términos, en el segundo avance del PET (2011). A través de sus representantes, la provincia participó también del Cofeplan contribuyendo a la redacción del anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial mencionado con anterioridad.

Paralelamente, la provincia avanzó en la formulación de un Plan Quinquenal (2011-2015), que también consideró algunos aspectos concernientes al OT. Su modelo de gestión se apoyó en el esquema de regionalización de las UDT llevado a cabo en el año 2009, y se elaboró considerando los avances del PET (figura 1, páginas 108 y 109).

El PET Chaco, publicado en 2013, profundizó en los objetivos y aspectos

críticos para el desarrollo provincial, lo que derivó en la formulación explícita de una propuesta de desarrollo territorial y en la diagramación de ocho Estrategias de Actuación Territorial. Estas se organizaron, por una parte, en torno a lineamientos generales de política e infraestructura de escala regional y provincial; por otra, plantearon el abordaje estratégico de seis corredores según características determinadas. Finalmente, se consi-

Figura 2 - PET - Avance I - Modelo Territorial Deseado (revisado) 2011



Fuente: Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco (2013) y PET Avance III (2015)



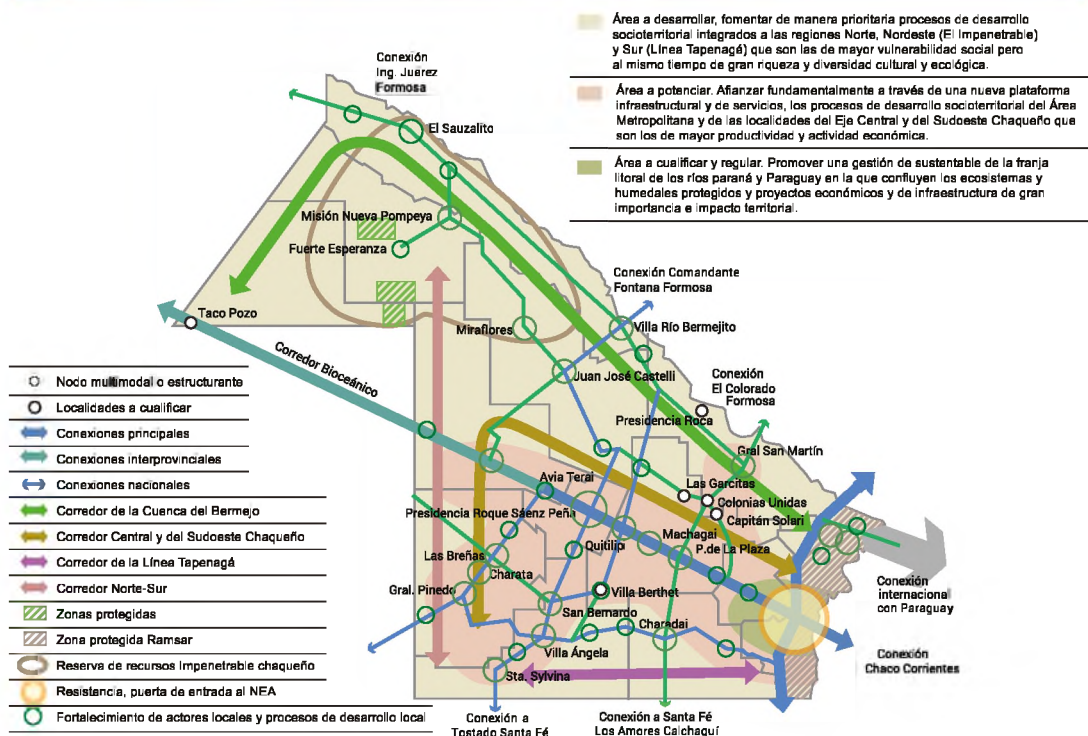
deró la EAT del área metropolitana de Resistencia, por las singulares características de sus dinámicas socioeconómica y urbana.

Las definiciones expuestas en el PET provincial de 2013 se vieron ratificadas en la publicación del Avance III del PET nacional en 2015 (Fig. 2), en el cual la provincia volvió a hacer hincapié en un Modelo Deseado de mayor descentralización y fortalecimiento de los gobiernos municipales en la gestión del desarrollo territorial, de cara a la superación de las desigualdades en el territorio a partir del salto cualitativo en el perfil de estos, que pasarían de meros prestadores de servicios a constituidos promotores del desarrollo. La provincia dejó constancia en

el PET 2015 de la profundización del esquema de regionalización basado en Unidades de Desarrollo Territorial (UDT) que se encuentra realizando. El esquema de UDT se orienta en unas intervenciones ordenadas y consensuadas en los espacios locales, con lo que además se persigue la optimización del impacto social de las políticas públicas (figura 2).

el PET 2015 de la profundización del esquema de regionalización basado en Unidades de Desarrollo Territorial (UDT) que se encuentra realizando. El esquema de UDT se orienta en unas intervenciones ordenadas y consensuadas en los espacios locales, con lo que además se persigue la optimización del impacto social de las políticas públicas (figura 2).

Figura 2 - PET - Avance I - Modelo Territorial Deseado 2015



Fuente: Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco (2013) y PET Avance III (2015)

1. Modelo Territorial Actual

Este modelo, presentado en el Avance 2008 del PET, fue el resultado del análisis de las dinámicas de ocupación, estructura del territorio, socioeconómica y la situación ambiental. La estructura territorial provincial, originalmente delineada a la luz de la explotación forestal y el tanino, primero, y de la producción algodonera un poco más tarde, se dio con el paralelo desarrollo de la infraestructura ferroviaria y la afluencia de inmigrantes. La pérdida de interés del mercado por el tanino, primero, y fundamentalmente una fuerte crisis vinculada con el mencionado textil durante los 60 ocasionaron un descenso y reestructuración demográficos que deprimió las zonas rurales y expulsó a la población hacia los centros urbanos. Esto delineó un perfil económico y social actual en el que predomina fuertemente la actividad terciaria (70 %, que supera la media nacional), mientras que la producción primaria y secundaria apenas contribuyen en un 20 % y 10 %, respectivamente, al Producto Bruto Geográfico (PGB) provincial (PET Avance I, 2008). El modelo destacó fundamentalmente los niveles de desarrollo (bajo, intermedio y por encima de la media) de las regiones provinciales.

2. Modelo Territorial Deseado

El modelo deseado presentado en el Avance I (2008) determinó perfiles de áreas (que cualificar, potenciar y desarrollar) y plasmó una serie de obras prioritarias de cara al desarrollo de aquellas. Su revisión, presentada

en el Avance II (2011), profundizó la caracterización del modelo deseado previo, avanzando sobre perfiles de zonas protegidas y de explotación económica, turísticas, de los centros urbanos significativos, nodos multimodales, vinculaciones con el resto del territorio nacional, etc., así como ratificó las obras de infraestructura consideradas prioritarias para fomentar el desarrollo provincial. Se definió como área que cualificar la región metropolitana de Resistencia (con proyección estratégica multimodal en esta y en La Leonesa/Las Palmas); como áreas que potenciar se destacaron las del centro y sudoeste. Fuera de las áreas mencionadas, se establecieron las áreas para desarrollar, con hincapié en las actividades primarias o de preservación de la naturaleza y las poblaciones originarias.

En 2013, el PET Chaco estableció la Situación Objetivo que alcanzar, describiendo el modelo deseado y base de las estrategias por trazar, a la vez que elemento esencial de los procesos de control. Planteó en tal sentido las EAT nombradas previamente, expresadas en (a) tipos de actuación y (b) objetivos y alcances de cada una de ellas. Estas estrategias se vieron plasmadas también en el Avance III del PET nacional (2015), junto a una serie de Proyectos Estratégicos Priorizados por la provincia de cara a la consecución del Modelo Deseado.

Las actuaciones, que alcanzan actualmente diferentes niveles de avance, fueron organizadas en tres esca-

las de abordaje (provincial, regional y urbana) desde el inicio de la nueva gestión provincial en 2015, que además las enmarcó dentro de un modelo de gestión orientado en el fortalecimiento del **Sistema de Ciudades**, que apunta a la articulación directa entre la administración provincial y las gestiones municipales a través de redes interjurisdiccionales, enfocadas en unas intervenciones locales que redunden en el desarrollo del territorio provincial a la vez que potencien las identidades locales.

En ese marco, la provincia aborda actualmente el OT con enfoques de escala provincial, regional y urbana, en las que se efectúan diversas líneas de acción:

- Escala provincial

Se está llevando a cabo la actualización del PET Chaco y su cartera de proyectos, a la vez que se revisan las unidades territoriales y otras subdivisiones vigentes. En entornos rurales se está acometiendo la regulación de asentamientos de pequeña escala.

- Escala regional

Se efectivizan dos Planes Maestros (PM). Por una parte, el PM Humedales, en el sector sudoriental de la provincial, involucra a doce municipios y tiene una población objetivo aproximada de 370.000 habitantes. También se lleva a cabo el PM El Impenetrable, que abarca siete municipios cuyas jurisdicciones se corresponden con el sector geográfico homónimo, con una población objetivo de aproximadamente 67.000 habitantes. Ambos PM se corresponden con EAT plan-



teadas en el PET Chaco, respectivamente, la EAT 6 y la EAT 3.

- Escala urbana

Por una parte, se presentan instrumentos bajo la categoría de *planes* (Plan Estratégico AMGR; Plan Ex Campo de Tiro; Plan Ciudad Río). Por otra parte, se lleva adelante un Programa de Planificación Urbana Integral (PPUI), con asistencia especial al desarrollo urbano de localidades con fuente impronta originaria. Se trabaja además con un banco de tierras vacantes, enfocado en aspectos y complejidades relativas a sectores del territorio cuyo origen se relaciona con los FF. CC. o antiguos campos de tiro, y que a la fecha son propiedad del Estado Nacional. De los instrumentos citados, dos se corresponden con las EAT del PET Chaco. El Plan Ciudad Río se alinea con la EAT 7, mientras que el banco de tierras vacantes lo hace con la EAT 8.

Respecto del PPUI, la agenda actual abarca un total de veintinueve municipios, y espera beneficiar a casi 536.000 habitantes. Se destacan en el programa, por su particularidad, tres sectores del territorio: dos de ellos por su impronta aborígen (El Espinillo y el sector denominado Colonia Aborígen, este último en proceso de municipalización formal) y el área de influencia de la capital provincial, dadas sus características de región metropolitana, en términos demográficos y socioeconómicos.

A la fecha los resultados de los instrumentos descriptos son variables;

algunas actuaciones presentan avances parciales, mientras que otros se encuentran en estado más avanzado. Es el MDUyOT el órgano del Estado provincial encargado de la coordinación en el abordaje intersectorial.

CONCLUSIONES

La provincia del Chaco se caracterizó por tener una dinámica participación en el proceso de planificación que impulsó la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, ya que esta venía desarrollando con anterioridad a 2004 su propio proceso de planificación y, en consecuencia, fue acompañando las acciones llevadas adelante por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios hasta 2015. Es decir, el OT transitó varias instancias, ya que con la creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER), creado por Ley Provincial 5174 de 2002, se formuló una propuesta de descentralización mediante la subdivisión del territorio provincial en ocho microrregiones. Luego desde el Cofeplan se materializaron los primeros esquemas del Modelo Territorial Actual y del Modelo Territorial Deseado, como parte del primer avance del PET, y se avanzó más adelante revisando las microrregiones pasa a quince (UDT) unidades de desarrollo territorial.

En consecuencia, se promueve el trabajo de la planificación acompañado de la jerarquización de áreas de gobierno que trabajan la problemática para lograr propuestas de los

avances del PET nacional 2011- 2013, la identificación de ocho Estrategias de Actuación Territorial (EAT) del PET Chaco. Se destaca la importante continuidad que a partir de 2015 imprime el OT a través del Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial, que coordina en el abordaje intersectorial con las demás áreas de gobierno.

En cuanto a la dimensión normativa, si bien se presentaron en varias instancias proyectos para legislar sobre esta problemática, no tuvieron tratamiento parlamentario, por lo que esta provincia aún no dispone de una ley específica de ordenamiento y planificación territorial que resguarde y dé legitimidad a la elaboración de un sistema articulado de planes territoriales en sus diferentes escalas jurisdiccionales (provincial, microrregional, 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 de las políticas económica, social, cultural y ambiental, a efectos de promover un desarrollo económico para lograr una mayor equidad y calidad de vida de sus pobladores.

Se destaca que si bien el actual Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial posee entre sus misiones y funciones la coordinación entre diferentes áreas de gobierno y la voluntad explícita de regular, controlar

capacitar y ejecutar planes, políticas, proyectos y programas, es necesario avanzar en la necesidad de generar marcos normativos y regulatorios a efectos de avanzar en la consolidación del Ordenamiento Territorial para integrar las distintas políticas sectoriales en beneficio de un desarrollo sustentable, justo y equilibrado.

BIBLIOGRAFÍA

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. Publicación electrónica como Actas del Congreso. <http://xviananpur.com.br/anais/>.

ABILDGAARD, E. R. y BARRETO, M. A. (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.

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

GÓMEZ OREA, D. (2004) *Ordenación del Territorio: una aproximación des-*

de el medio físico. Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, SA, Madrid.

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

MASSIRIS CABEZA, Ángel (2008). "Gestión del Ordenación Territorial en América Latina". *IV Seminario de Ordenamiento Territorial*.

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.

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE ARGENTINA (2011) *Avance II*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.

PLAN ESTRATÉGICO TERRITORIAL DE ARGENTINA (2015) *Avance III*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.

PLAN DE DESARROLLO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO (2013) *Informe Final* (tomo 1). Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Programa de Fortalecimiento Institucional.

PROCESOS RECIENTES DE PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN LA PROVINCIA DEL CHACO (2016). *Avances en el análisis del plan estratégico territorial* (PET).

