

ANA LÍA GUERRERO / MARIANELA DE BATISTA / MARÍA EMILIA ESTRADA
COORDINADORAS

XII Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales

INTERROGANTES Y DESAFÍOS EN LAS TERRITORIALIDADES EMERGENTES



Asociación de Universidades
GRUPO MONTEVIDEO

CADR

COMITE ACADÉMICO DE
DESARROLLO REGIONAL



UNIVERSIDAD
NACIONAL DEL SUR



DEPARTAMENTO DE
GEOGRAFIA Y TURISMO

BAHIA BLANCA • ARGENTINA 2018



UNIVERSIDAD
DE SANTIAGO
DE CHILE



UFRGS
UNIVERSIDADE FEDERAL
DO RIO GRANDE DO SUL



XII Bienal del Coloquio Transformaciones Territoriales: Interrogantes y desafíos en las territorialidades emergentes / Compilado por Ana Lía Guerrero; Marianela De Batista; María Emilia Estrada; coordinación general de Ana Lía Guerrero; Marianela De Batista; María Emilia Estrada. 1.ª ed. Bahía Blanca: 2018.

Libro digital, PDF

Archivo Digital: descarga y online
ISBN 978-987-778-565-4

1. Geografía. 2. Desarrollo. 3. Política de Ordenamiento Del Territorio. II. Guerrero, Ana Lía, comp. III. De Batista, Marianela, comp. IV. Estrada, María Emilia, comp. V. Guerrero, Ana Lía, coord. VI. De Batista, Marianela, coord. VII. Estrada, María Emilia, coord.
CDD 910.82

Diagramación: bookit! (arbookit@gmail.com)

El contenido de los artículos es de exclusiva responsabilidad de los autores.
Los textos pueden reproducirse total o parcialmente citando la fuente.

Queda hecho el depósito que establece la Ley 11723.
Bahía Blanca, Argentina, diciembre de 2018.
© 2018 bookit!

EJE 1

ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y POLÍTICAS PÚBLICAS

Coordinadores

Guillermina Urriza
José Zingoni

Esta mesa tiene por objetivo conocer y debatir las transformaciones territoriales recientes y el surgimiento de un nuevo contexto para el ordenamiento territorial, la planificación sectorial y las políticas públicas en las dimensiones: urbana, rural, fronteriza y otras, y en las escalas local, provincial, regional y nacional. Marcos normativos y procesos institucionales. Grados de articulación y coordinación de las políticas públicas. Procesos de descentralización, desconcentración y nuevas centralidades. Desafíos del ordenamiento territorial ante los desequilibrios derivados de las transformaciones económicas, sociales y físicas y los efectos del cambio climático.

LA PLANIFICACIÓN TERRITORIAL RECIENTE EN EL NORDESTE ARGENTINO. REALIDAD Y POSIBILIDADES

M. A. Barreto^{a,b}, E. R. Abildgaard^{a,b}

a Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH),
CONICET/UNNE, Resistencia, Argentina

b Cátedra Desarrollo Urbano I. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. Universidad Nacional
del Nordeste (FAU-UNNE), Resistencia, Argentina

mabarreto@arnet.com.ar, arq.evelyn.abildgaard@gmail.com

Palabras clave: regiones marginales, ordenamiento territorial, planificación territorial,
Nordeste argentino.

Resumen

El territorio no es solamente una porción de tierra delimitada con su complejidad biofísica. Es, sobre todo, un espacio construido socialmente, tanto para la utilización de sus recursos naturales, como para la administración y de ejercicio del poder, que dispone de una cultura y una historia de configuración. La producción del espacio bajo el sistema capitalista, sobre todo en su fase neoliberal, es un medio de apropiación y obtención de plusvalías mediante mecanismos constantes de acumulación por desposesión, que generan desarrollos geográficos desiguales, con regiones que tienden a enriquecerse y otras que tienden a empobrecerse, bajo una lógica de flujos dinámicos de capitales que se reorientan de un lugar a otro. La planificación del territorio expresa la búsqueda de una racionalidad pública del Estado para contener las consecuencias caóticas de este desarrollo desregulado. El gobierno argentino, durante el período neodesarrollista (2003-2015) elaboró una política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, que contó con el Plan Estratégico Territorial como principal herramienta operativa. El trabajo analiza la planificación territorial de la región Nordeste de Argentina dada en este marco, tanto para desentrañar el papel asignado a la misma en el sistema territorial nacional, así como su realidad y posibilidades de concreción.

INTRODUCCIÓN

El territorio no es solamente una porción de tierra delimitada con su complejidad biofísica. Es, sobre todo, un espacio construido socialmente. Es un complejo diverso que ha experimentado sucesivas transformaciones espaciales, naturales y artificiales, que tiene una historia; es naturaleza transformada por el ser humano, bajo una cultura determinada no solamente para la utilización de sus recursos naturales, sino también con objetivos de administración y de ejercicio del poder. Este ejercicio de poder obedece a determinadas lógicas de larga duración referidas a un modo de producción imperante. (Sosa Velásquez, 2012).

La producción del espacio bajo el sistema capitalista, sobre todo en su fase neoliberal, es un medio de apropiación y obtención de plusvalías mediante mecanismos constantes de acumulación por desposesión, que generan desarrollos geográficos desiguales, con regiones que tienden a enriquecerse mientras otras tienden a empobrecerse, bajo una lógica de flujos dinámicos de capitales que se reorientan de un lugar a otro (Harvey, 2005). La planificación del territorio expresa la búsqueda de una racionalidad pública del Estado para contener las consecuencias caóticas del desarrollo del mercado desregulado. 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 (2004) destaca que cuando un sistema territorial evoluciona según el libre albedrío de los intereses privados, inexorablemente se torna insatisfactorio, porque resulta ineficiente e inequitativo.

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. (Galarza Lucich 2002). Los principales instrumentos del Ordenamiento Territorial son los planes, organizados en un sistema coherente que comprende a todos los niveles territoriales, respaldados por una legislación específica y otra no específica. Gómez Orea (op.cit) identifica diferentes escalas de planes, el supranacional, el nacional, el regional, el subregional, el municipal, los planes urbanos y planes de sector, que deben tener coherencia y subsidiaridad entre ellos. Zoido (1998) también sostiene que el Ordenamiento Territorial debe apoyarse en instrumentos jurídicos (leyes, decretos, etc.), en prácticas administrativas de gestión pública y en la aplicación de instrumentos como planes, programas y proyectos basados en conocimientos científicos y aportes pluridisciplinarios. Massiris Cabeza (2008) señaló que, en los países latinoamericanos, la planificación y el ordenamiento territorial tienen aún un desarrollo incipiente, pero destacó que, en la década pasada, en el marco de las políticas opuestas a las del Consenso de Washington, han tenido avances importantes.

En este contexto, el gobierno argentino, durante el período neodesarrollista (2003-2015) elaboró una política y una estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, que contó con el Plan Estratégico Territorial (PET) como principal herramienta operativa. El actual gobierno, si bien, tiene un enfoque más de libre mercado, ha ratificado la continuidad de esta política, aunque bajo una organización institucional diferente. En el marco de esta política, las provincias también realizaron la planificación de su territorio, entre ellas las cuatro que componen la región Nordeste Argentino (NEA).

En sentido conceptual en el campo de las políticas de desarrollo y del ordenamiento territorial, la región se concibe como un sistema territorial abierto, regidos por los mismos procesos que lo conducen hacia determinados objetivos (Espejo Marín, 2003). Según Santos (1988) para comprender qué es una región, se torna indispensable el entendimiento de cómo la vida en ella funciona, sus espacializaciones, sus relaciones internas, sus transformaciones; pero que solamente eso sería insuficiente sin la comprensión de la totalidad de los movimientos que la condicionan. Es decir, que para comprenderla es preciso entender como ocurre la internalización de los procesos externos, teniendo en cuenta que en ella preexiste a la llegada de lo externo, su historia.

Parnreiter (2018: 98-99) destaca que desde el punto de vista geográfico la región es concebida como un área de tamaño determinado en la superficie de la Tierra, cuyas características son lo suficientemente similares para formar un espacio homogéneo y que ellas pueden identificarse desde distintas perspectivas, como la regiones naturales o climáticas que se distinguen por sus características ambientales o las regiones socioeconómicas, cuyo criterio de definición debe ser, citando a Bassols Batalla, "la integración interna regional, gracias a los procesos socioeconómicos que han ocurrido a través de la historia". Si se conceptualiza y si se define la región desde una perspectiva funcional la delimitación de la región siempre será algo difusa y en constante cambio. Para la geografía económica relacional las regiones son porosas, abiertas y fluidas, y por lo tanto difíciles de definir.

En Argentina la región no constituye una jurisdicción política y ha sido utilizada en general con un sentido de orientación de políticas de desarrollo. La región NEA fue definida como una región económica en el marco de la planificación territorial realizada por el Estado nacional en 1967. Está compuesta por cuatro provincias, Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones, que comparten problemáticas de desarrollo, aunque ambiental y culturalmente presentan diferencias significativas y discontinuidades espaciales considerables (Barreto, 2011) En este sentido, las transformaciones territoriales acontecidas en 50 años habilitan a revisar la situación de la región hoy desde la perspectiva socioeconómica, con el objetivo de analizar cómo fue considerada en la planificación territorial dada en el marco de la Política de Planificación Territorial nacional iniciada el año 2003, para desentrañar el papel asignado a la misma en el sistema territorial nacional, así como su realidad y posibilidades futuras de concreción.

La presentación se organiza en cuatro secciones: introductoria, donde se plantea el marco conceptual, el planteo del problema y el objetivo de la investigación; metodológica, donde se explica el área de estudio, el tipo de investigación y las técnicas de análisis; de resultados donde se caracteriza la región NEA y se analiza la planificación territorial reciente en el contexto señalado; y conclusiva, en la que se responde al interrogante formulado.

Metodología

La metodología de la investigación se organizó a partir de entender al ordenamiento territorial, según lo expuesto en el marco teórico de la introducción, como un sistema formado por tres componentes interrelacionados: a) los planes de ordenamiento y desarrollo territorial, b) el marco normativo que regula la implementación del ordenamiento territorial y c) los procedimientos administrativos que lo implementan. Estos componentes definieron las variables de observación de la investigación. Se trata de una investigación de índole explicativa, basada en información cuanti y cualitativa.

Área de estudio

El área de estudio de la investigación es la región Nordeste de Argentina, analizada tanto hacía su interior, compuesto por cuatro provincias argentinas: Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones, como hacía su exterior, en las determinaciones socioeconómica provenientes del territorio nacional, como de su condición fronteriza dentro de la gran región del MERCOSUR.

Técnicas de análisis

Las técnicas de investigación utilizadas han sido el análisis documental, el análisis de presentaciones de los funcionarios públicos y técnicos que han participado de estos procesos de planificación, el análisis de datos demográficos provenientes del Instituto Nacional de Estadística y Censos y de otras fuentes secundarias.

RESULTADOS

El Ordenamiento y la Planificación Territorial reciente en Argentina

Durante la década de 1990, bajo el auge del neoliberalismo y los imperativos del Consenso de Washington, las decisiones en materia de planificación fueron implementadas en base a iniciativas del sector privado en pos de sus intereses, bajo el supuesto que el libre mercado generaría un desarrollo territorial equilibrado. Esto no sucedió en Argentina y después de la profunda crisis económica y política del 2001-2002 que trajo aparejada aquella concepción del desarrollo, Argentina, al igual que otros países de Latinoamérica, implementaron un nuevo modelo signado por una mayor intervención del Estado con el fin de lograr mayor equilibrio de la sociedad. Este modelo fue caracterizado por muchos autores como neodesarrollismo (Aranibar y Rodríguez, 2012) donde la planificación territorial fue retomada como política nacional y promovida hacia los gobiernos provinciales y municipales (Barreto, Ebel, Abildgaard, 2015).

Con este fin, en el año 2003 el nuevo gobierno nacional creó el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MINPLAN), dentro del cual se creó en 2004, mediante el Decreto 1824, la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (SSPTIP) que elaboró una política y estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial, que quedó plasmada inicialmente en el documento Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2004), que contó con el Plan Estratégico Territorial (PET) como primera herramienta operativa, cuya metodología se basó en elaborar un diagnóstico del territorio nacional, organizado en dimensiones (ambiental, social, del medio físico y económica), cuya síntesis espacial quedó expresada en un “Modelo Territorial Actual”, a partir del cual se elaboraron objetivos de desarrollo y ordenamiento y se formuló un “Modelo Territorial Deseado” que concluyó con una cartera de iniciativas, programas y proyectos de infraestructura, funcionales a la construcción de dicho modelo.

En la elaboración del PET participaron equipos técnicos de las áreas específicas de los gobiernos provinciales y cada uno de ellos, siguiendo la misma metodología, también formularon sus diagnósticos, construyeron sus modelos actuales y deseados provinciales y elaboraron sus respectivas carteras de proyectos para ser integradas a la cartera nacional.

A partir de fines de 2015 ocurrió un cambio de gobierno nacional en Argentina y con él también hubo un cambio de orientación de las políticas, hacia un modelo más pro mercado, de apertura y de desregulación de la economía, que, sin embargo, continuó con la política de ordenamiento territorial. Realizó algunas modificaciones en la organización institucional, dado que desmembró el Ministerio de Planificación en tres nuevos Ministerios y esta política quedó bajo el nuevo Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (MIO-PYV) y la SSPTIP pasó al rango de secretaría, bajo la denominación de Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de Obras Públicas (SPTCOP). El PET tiene, hasta la actualidad, tres estadios de avance, publicados en los años 2008, 2011 y 2015 y un cuarto que se halla en elaboración, según han informado funcionarios provinciales, que ya han remitido a la SSPTIP la actualización 2018 de dicho Plan. En cada uno de ellos las provincias actualizaron sus diagnósticos y modelos.

Dado el carácter federal del Estado nacional y la descentralización de competencias que produjo la Constitución de 1994, la SSPTIP promovió en el 2008 la conformación del Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN), integrado por representantes del gobierno federal y de las provincias argentinas, para coordinar las acciones del PET, y para actuar como órgano responsable de consensuar y velar por la implementación de esta política en el territorio nacional. Este órgano se reúne periódicamente en asamblea en distintas provincias del País, con el objetivo analizar los avances realizados. La última fue la XVII asamblea del COFEPLAN, desarrollada en el mes de abril de 2018 en la ciudad de Paraná, capital de la Provincia de Entre Ríos y que contó con la participación de representantes de las 23 provincias argentinas y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. La próxima asamblea se prevé realizar en el mes de Agosto en la Provincia del Chaco, en la región Nordeste precisamente.

Debido a que Argentina carecía de un marco jurídico adecuado para la implementación de la planificación territorial, 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 permita su tratamiento parlamentario, sin embargo, tuvo algunas instancias de tratamiento en Comisiones del Congreso, pero finalmente no alcanzó a ser aprobado y perdió estado parlamentario. Hoy todo parece resumirse entonces a coordinar la elaboración de planes y las acciones coordinación de las obras públicas tendientes a lograr el Modelo Deseado del territorio nacional. En todo este proceso, la conceptualización y la planificación en términos de regiones tuvo un tratamiento conceptual ambiguo, las regiones argentinas no contaron con estudios diagnósticos en profundidad como los que se realizaron a escala nacional y de las provincias, tampoco tuvo consideración alguna en el anteproyecto de Ley mencionado, ni se creó ningún Consejo regional de planificación u órgano regional administrativo.

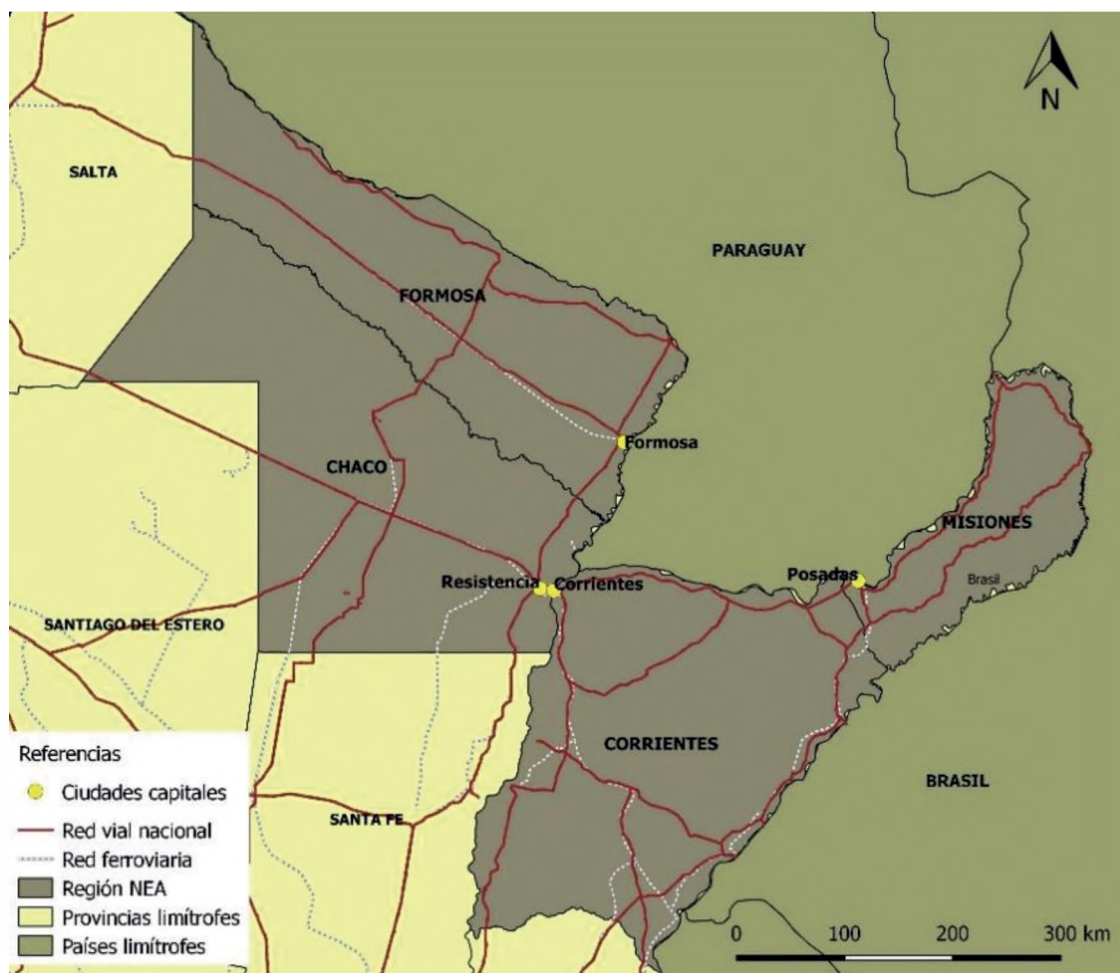
En el caso del NEA, durante este proceso, solamente se realizaron dos talleres regionales, uno el año 2007 y el otro en el 2011, donde participaron equipos técnicos nacionales y de las cuatro provincias, en los cuales se bosquejaron modelos deseados. Antes de analizarlos es necesario realizar una caracterización de esta Región.

La Región Nordeste de Argentina

La región NEA fue definida como una región de desarrollo en el marco de la planificación territorial realizada por el Estado nacional en 1967, bajo el gobierno militar del General Onganía. Fue a través de la Ley N.º 16.964 de 1966 que instituyó el Sistema Nacional de Planeamiento y Acción para el Desarrollo. Esta ley, en su Artículo 15, señaló que el territorio nacional será considerado dividido en regiones de desarrollo y que la reglamentación de la ley fijará el número y el ámbito de tales regiones. El Artículo 16 de dicha ley señaló que en cada región de desarrollo se establecerá una Junta de Gobernadores integrada por los gobernadores de las provincias comprendidas, parcial o totalmente en la región, los cuales serán responsables, conjuntamente, de formular las políticas y estrategias regionales de desarrollo, e individualmente, de la ejecución en sus jurisdicciones, de los planes y los programas de desarrollo.

El Decreto N.º 1.907 de 1967 que reglamentó dicha ley estableció en su Artículo 11 que el territorio nacional se dividirá en ocho regiones de desarrollo, siendo una de ellas la Noreste y en el Artículo 17 señaló que esta región quedó comprendida por las provincias de Chaco, Formosa, Misiones y Corrientes, y los departamentos de Vera, General Obligado y Nueve de Julio de la provincia de Santa Fe. Sobrevinieron luego otros intentos de regionalización, sin embargo, ésta perduró en el tiempo como construcción organizativa del territorio nacional. Ayudó a esta consolidación, el hecho que haya sido adoptada por el INDEC como región estadística para el seguimiento de los indicadores de desarrollo en los censos nacionales, con la salvedad que quedó redefinida a las cuatro provincias (Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones), quitándose los departamentos del norte de la provincia de Santa Fe que originalmente la integraban. Es una región con una extensa frontera limítrofe, la mayor parte fluvial, con los países de Brasil, Uruguay y Paraguay (Mapa 1).

Mapa 1. La Región Nordeste de Argentina en su contexto nacional e internacional



Fuente: Elaboración propia

Actualmente esta región abarca una superficie de 289.699 km² y según el Censo del año 2010 contaba con una población de 3.673.578 hab. Lo cual arrojaba una densidad de 12,7 habitantes por km², algo mayor a la de 10,7 habitantes por km² que tenía el país, siendo Chaco y Corrientes las provincias con superficies y cantidades de población bastante simi-

lares entre sí y también con densidades bastantes similares a las del país, en cambio la provincia de Formosa tenía apenas la mitad de población de las otras tres provincias y una densidad bastante menor, mientras que Misiones, todo lo contrario, tenía una densidad casi cuatro veces mayor que ellas, como consecuencia de ser la más poblada y tener menos superficie su territorio (Tabla 1).

Tabla 1. Superficie, Población y densidad del País, la Región NEA y sus provincias

JURISDICCIÓN	SUPERFICIE		POBLACIÓN		DENSIDAD
	km ²	%	Habitantes	%	Hab/km ²
Total País	2.780.400	100,0	40.117.096	100,0	10,7
NEA	289.699	10,4	3.679.609	12,2	12,7
Chaco	99.633	3,6	1.055.259	2,6	10,6
Corrientes	88.199	3,2	992.595	2,5	11,3
Formosa	72.066	2,6	530.162	1,3	7,4
Misiones	29.801	1,1	1.101.593	2,7	37,0

Fuente: Elaboración propia en base al CNPYV 2010.

La situación del desarrollo del NEA

Las cuatro provincias del NEA comparten problemáticas de desarrollo comunes, como consecuencia de los modelos de desarrollo periféricos y subordinados nacionales que las afectaron durante gran parte de su historia, con la única excepción durante el periodo colonial (1500-1816), de la etapa de 159 años de las Misiones Jesuíticas (1609-1759), en la que los actuales territorios del sur de Misiones y el norte de Corrientes tuvieron un desarrollo floreciente y dinámico bajo el modelo colectivista de esa orden religiosa, que en su momento de esplendor contribuyó de manera gravitacional en la economía y las formas de relaciones interétnicas española-guaraní en la región geográfica de la cuenca del Río de la Plata (las misiones llegaron a reunir 46.500 habitantes en 1733 y constituía la provincia más poblada del actual territorio argentino, superando a Córdoba y a Buenos Aires). Luego, durante los periodos de posindependencia (1816-1920), el de sustitución de importaciones (1920-1956) y el de concentración y apertura de la economía nacional (1956-2002), el sistema territorial del NEA sufrió una evolución insatisfactoria y en la actualidad, junto al NOA son las regiones menos desarrolladas del país y las más afectadas por las desigualdades estructurales.

El porcentaje de hogares con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) del NEA es de casi el doble del total del país, siendo las provincias de Formosa y Chaco las de mayor porcentaje. Sucede lo mismo con los porcentaje de hogares con hacinamiento crítico y viviendas deficitarias. En el caso de los indicadores de viviendas sin disponibilidad de desagüe cloacal y de agua en red, los porcentajes también son mayores a los del país, pero son Misiones y Chaco las más desfavorecidas. Ninguna de las cuatro provincia dispone aún de gas en red, aunque el gaseoducto del norte se encuentra en ejecución, precisamente como consecuencia de este proceso de planificación territorial. La tasa de actividad es casi 10 puntos porcentuales menos que la del país y el PBI per cápita es menos de la mitad de el país, siendo en este caso Chaco y Formosa los de menores ingresos (Tabla 2).

Tabla 2. Algunos Indicadores de desarrollo territorial del NEA

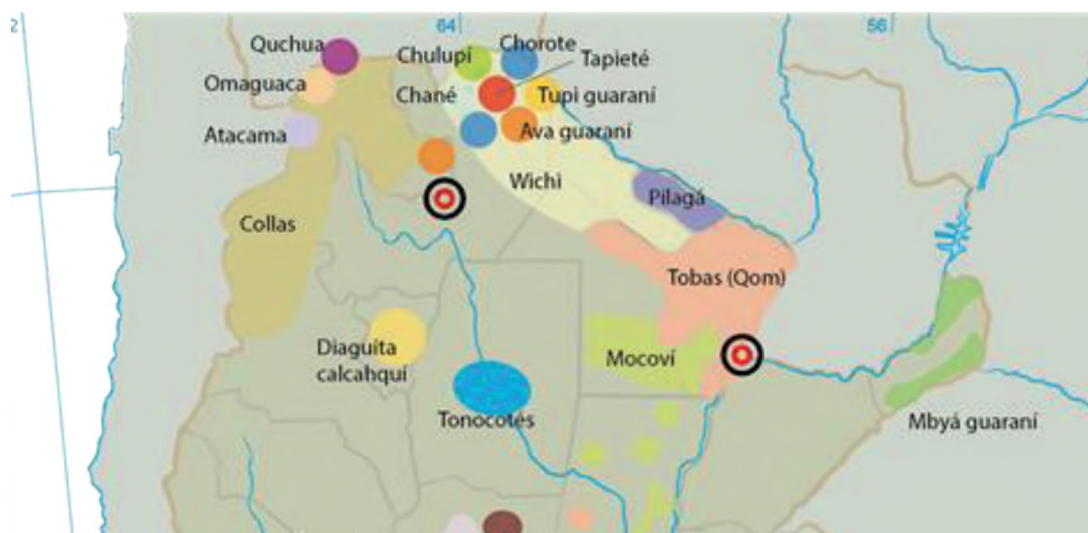
INDICADORES	REGIÓN NORDESTE (%)				NEA (%)	PAIS (%)
	Chaco	Corrientes	Formosa	Misiones		
Hogares con NBI	23,1	19,7	25,2	19,1	21,8	12,5
Hogares con hacinamiento crítico	7,2	6,4	9,5	4,4	6,9	4,0
Viviendas deficitarias	42,7	27,9	49,1	37,3	39,3	16,4
Viviendas sin disponibilidad de desagüe cloacal	76,0	48,8	69,9	83,	69,5	51,2
Viviendas sin disponibilidad de agua de red	23,8	13,1	23,1	29,9	22,5	17,4
Viviendas sin disponibilidad de gas de red	100	100	100	100	100,0	53,6
Tasa de actividad	29,4	40,7	33,7	40,4	36,0	45,2
PBI per cápita en U\$S	2.000	4.000	2.800	3.700	3.125	8.270

Fuente: Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas INDEC 2010

El pasado político y cultural de la región NEA

Antes de la formación del Estado nacional, el NEA no era una unidad cultural integrada. Los territorios de Misiones y Corrientes en el pasado colonial estuvieron ocupados por la etnia tupí-guaraní (de orientación cazadora-horticultora-semisedentaria) que tempranamente fue controlada por los conquistadores españoles y portugueses (siglo XVI), mientras que los territorios de Chaco y Formosa lo estuvieron por una mayor diversidad étnica, de la familia de los guaicurúes, predominantemente cazadora-recolectora, que resistió el avance de las corrientes conquistadoras y permaneció en gran parte independiente del proceso de colonización española, prácticamente hasta la formación del Estado argentino a fines del siglo XIX. La única experiencia de integración de la región guaranítica fue las reducciones jesuíticas.

Mapa 2. Pueblos Originarios del norte del actual territorio argentino al siglo XVI



Fuente: El Orejiverde. Diario de los Pueblos Indígenas (2018)

Después de la expulsión de los jesuitas, el territorio actual de Misiones atravesó una situación política complicada a raíz de los particularismos locales que sobrevinieron a la independencia, a raíz de las tensiones de los proyectos políticos autónomos de Corrientes, Asunción y las fuerzas portuguesas respectivamente. Después de la federalización de 1881, comenzó a recibir inmigración brasileña y paraguaya gracias a una activa política de fundación de pueblos y colonias impulsada por el gobierno nacional, y a partir de 1897, en el marco de la Ley Nacional de Inmigración de 1876, comenzó a recibir inmigrantes centroeuropeos y ya más adelante, ingleses, japoneses, y otras nacionalidades. Desde mediados del siglo XX este movimiento se fue moderando y paulatinamente la migración europea fue remplazada por la de argentinos provenientes de otras provincias y nuevamente inmigrantes de países limítrofes.

Corrientes había sido desarrollada tempranamente por los colonizadores españoles y después del derrumbe de las coronas ibéricas, su ciudad capital constituyó un importante polo de poder político y económico autónomo dentro de la confederación provincial del Río de la Plata. Chaco, en cambio, fue ocupada recién después de la Guerra de la Triple Alianza y tras la violenta conquista militar de ocupación de 1885, también comenzó a recibir la colonización estable de sus territorios. A principios del siglo XX, la explotación del tanino, que capitales ingleses habían iniciado en territorio santafesino, implantó el ferrocarril en la selva chaqueña y dio origen a muchos pueblos.

Luego de la Primera Guerra Mundial, empezó en su territorio la expansión de los cultivos de algodón. A raíz de esto, en 1921 se fundaron nuevas colonias en su zona centro por la llegada de inmigrantes italianos, polacos, croatas, eslovenos, serbios, búlgaros, checoslovacos, húngaros, austríacos, franceses, alemanes, españoles, paraguayos, rumanos, rusos y ucranianos. También llegaron argentinos de otras zonas del país. Pero a partir de los años cincuenta, cuando se produjo la primera crisis en la actividad algodonera, la provincia se transformó en una zona de expulsión de población, proceso que se extendió por décadas, porque luego, la expansión del cultivo industrial de la soja dio continuidad al proceso de urbanización de sus pueblos y ciudades, por la expulsión de la población rural dispersa.

La condición ambiental natural del NEA

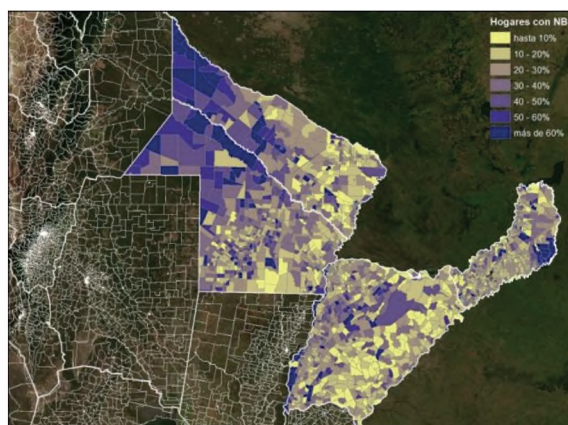
La región NEA tampoco es una unidad ambiental natural, se desenvuelve sobre dos grandes regiones ambientales de América del Sur. Las provincias de Chaco y Formosa se encuentran dentro de la región del Gran Chaco; Corrientes y Misiones dentro de la región del Planalto brasileño. Ambas regiones ambientales están separadas por los grandes ríos Paraná y Paraguay que alimentan una de las cuencas más importante de América, como es la del Río de La Plata, aunque Corrientes, desde el punto de vista del paisaje natural, presenta cierta continuidad con la gran cuenca sedimentaria del Gran Chaco, en la que predominan áreas deprimidas con grandes reservorios de agua, que han condicionado la forma de ocupación de territorio, caracterizado por grandes extensiones deshabitadas.

Heterogeneidad socioterritorial, infraestructuras básicas y conectividad

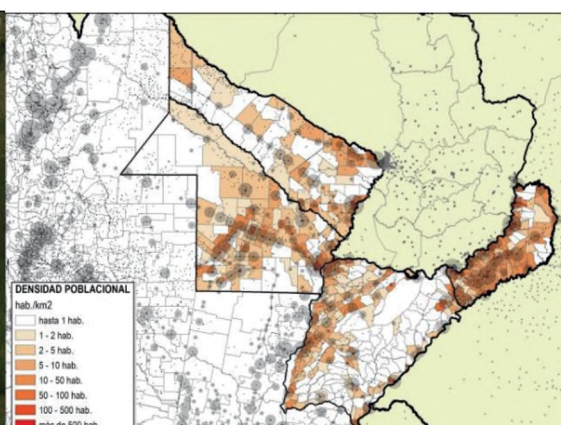
Más allá de compartir situaciones de desarrollo bastante similar, hacia el interior, la región NEA presenta una importante heterogeneidad socio territorial. Presenta fuertes desequilibrios sociales y espaciales, con concentración de población en las capitales provinciales y grandes áreas poco habitadas, de escaso desarrollo muy afectadas por pobreza estructural. El noroeste de las provincias de Chaco y Formosa son grandes áreas afectadas por la pobreza estructural (El impenetrable) que cuenta con muy baja densidad de población, escasos asentamientos urbanos, alta proporción de población rural y aborígen y muy poca dotación de redes de infraestructura y dotación de equipamientos sociales. Aunque con características algo diferentes, similares situaciones se presentan en la zona central de la provincia de Corrientes (Iberá) y la zona del Alto Uruguay de la provincia de Misiones (Mapas 3, 4 y 5) Un aspecto importante por mencionarse es la inmigración fronteriza que afecta especialmente a las provincias de Misiones y Formosa (Mapa 6).

La distribución de población al interior de cada provincia también presenta importante desequilibrios. Todas tienen en común una fuerte concentración en las ciudades capitales, Formosa, el Gran Resistencia, Corrientes y Posadas, son ciudades que concentran entre el 30 y el 40% de la población de cada provincia y una distribución de asentamientos urbanos concentrados en determinadas zonas, sobre el eje de la RN 16 en la provincia del Chaco, sobre el eje de la RN 95 en la provincia de Formosa, sobre los ejes de las RN 12 y 14 en la provincia de Corrientes y la excepción es la provincia de Misiones, que presenta una distribución más homogénea del territorio, con la excepción de la zona del Alto Uruguay. Esta distribución regional desequilibrada ha sido fuertemente condicionada por la baja densidad de la red vial pavimentada (Mapas 7 y 8).

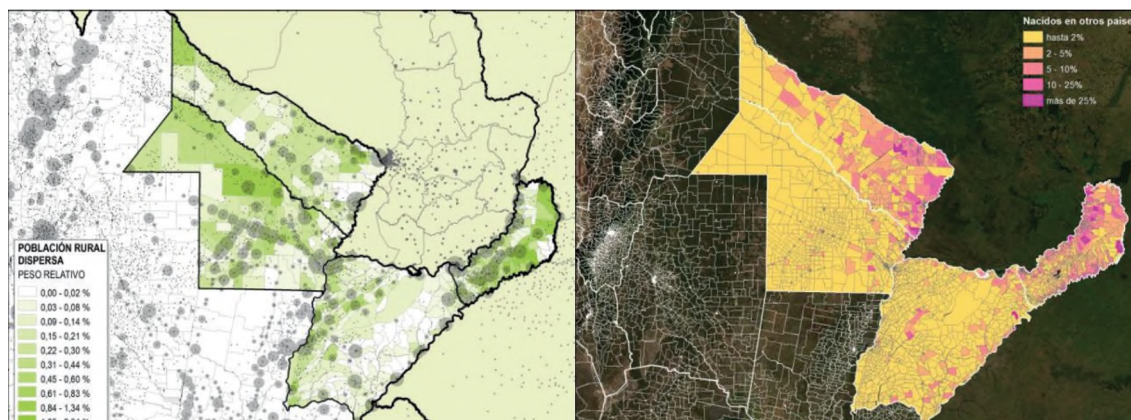
Mapas 3 a 8. Algunos Indicadores demográficos y de desarrollo territorial del NEA



Mapa 3. Población NBI

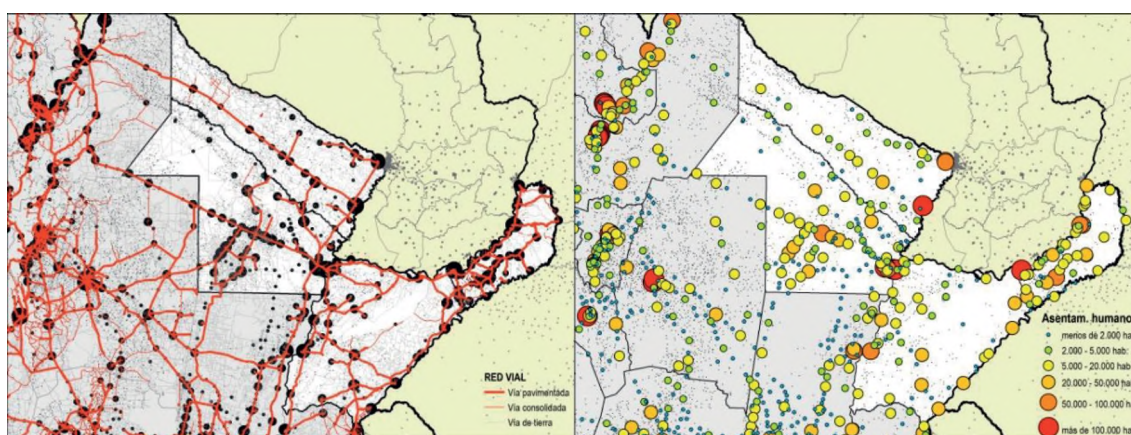


Mapa 4. Densidad de población



Mapa 5. Población rural

Mapa 6. Población nacida en otros países



Mapa 8. Asentamientos urbano y rurales concentrados

Mapa 7. Red vial y centros urbanos

Fuentes: elaboración con colaboración de la Arq. Ivana Foussal a partir de la Base REDATAM y cartografías del INDEC.

Los modelos del NEA en el PET nacional

Siguiendo la metodología propuesta por el PET nacional, cada provincia realizó el diagnóstico de la situación heredada y propuso modelos deseados en sucesivas etapas, publicadas como Avances I, II y III, en los que fueron profundizándose la regionalización al interior de cada provincia (micro-regiones) y de manera intercalada se realizaron dos avances en la escala de la región Nordeste (modelo actual y modelo de prospectiva territorial) en la Etapa 1 y 3 sucesivamente.

— Etapa 1: 2004 a 2008 (Avance I. PET 2008)

En esta etapa, cada provincia presentó su modelo heredado (denominado Modelo Actual) y su Modelo Deseado. Paralelamente a los diagnósticos provinciales, se realizaron, entre los años 2007 y 2008, Talleres Regionales donde Chaco, Corrientes, Formosa y Misiones presentaron el Modelo Regional Actual (Diagnóstico Regional) y proyectos de interés común. Durante el tercer encuentro nacional del “Plan Estratégico Territorial-Argentina 2016: Modelo Territorial Deseado”, convocado por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión

Pública y Servicios de la Nación, realizado en septiembre de 2007, las delegaciones provinciales del Nordeste acordaron avanzar en la definición de proyectos de interés regional y como producto de esto realizaron con posterioridad un Taller Regional del Nordeste Argentino, que contó con la participación de las cuatro provincias y en el que elaboraron de manera conjunta un diagnóstico espacial de la situación actual, que básicamente identificó las zonas económicas más desfavorables de la región, ubicadas en el noroeste chaqueño y formoseño, el nordeste misionero y el centro de la provincia de Corrientes. En correspondencia con lo aquí analizado.

Las zonas económicamente favorables, situadas sobre el margen costero del río Paraná y el sur de la provincia de Misiones, el margen costero del río Uruguay, el sur y el noroeste de la provincia de Corrientes el margen de los ríos Paraguay y Paraná y las zonas centrales de las provincias de Chaco y Formosa. Los principales ejes viales y navegables por mejorar (la hidrovía Paraná-Paraguay) para la salida de la producción primaria, los principales nodos urbanos (capitales provinciales), las áreas naturales del noroeste chaqueño y formoseño, el humedal Iberá en el centro de Corrientes y la reserva de selva Yabotí en el noreste de Misiones. (Figura 1a).

En este encuentro de trabajo las delegaciones del Nordeste decidieron avanzar juntas en la definición de proyectos de interés regional con alto impacto estratégico, como el segundo puente y estación multimodal Corrientes-Chaco, la extensión de la autovía de Ruta Nacional 14 al norte de Paso los Libres, la autovía para la Ruta Nacional 12, el puente Goya Reconquista, gasoductos, electroductos, estaciones transformadoras y centrales hidroeléctricas.

— Etapa 2: 2009 a 2011 (Avance II. PET 2011).

Consistió en la revisión y profundización de los proyectos planteados en la etapa anterior, con el objeto de conformar una cartera de inversiones resultante de una mayor identificación de demandas de infraestructura y de la ponderación del impacto territorial de los proyectos. En una primera instancia se definieron microrregiones de acuerdo con sus características geográficas, productivas, sociales y ambientales. En segunda instancia, se elaboró una cartera de Proyectos Estratégicos basada en la construcción de una metodología consensuada de identificación y ponderación del impacto territorial de proyectos de inversión. En esta segunda etapa no se realizó ningún avance en la escala regional.

— Etapa 3: 2012 a 2015 (Avance III. PET 2015).

En esta etapa el PET nacional se centró en la línea de trabajo “Apoyo a Proyectos de Planificación Urbana y Regional”, con el objetivo de consolidar la planificación territorial como política pública a través de su ejercicio en recortes geográficos cuyas problemáticas interpelean a gobiernos de distintos niveles. Los propósitos fundamentales fueron: fomentar la instalación y profundización de los lineamientos del PET dialogando con las distintas escalas geográficas en las que se evidencian los conflictos del territorio -locales, metropolitanas, microrregionales y regionales- y, paralelamente, colaborar con los equipos de gobierno en la búsqueda de las herramientas de planificación y ordenamiento territorial más adecuadas para conducir los desafíos a los que se enfrentan. (PET Avance III, pág. 151). En este

marco, cada provincia presentó una nueva revisión de su Modelo Deseado, desarrollando proyectos de planificación de carácter urbano y/o rural en distintas escalas, integrando las microrregiones definidas en la etapa anterior con las áreas de intervención, los corredores de conectividad y el sistema policéntrico de ciudades definidos como líneas de acción por el PET nacional.

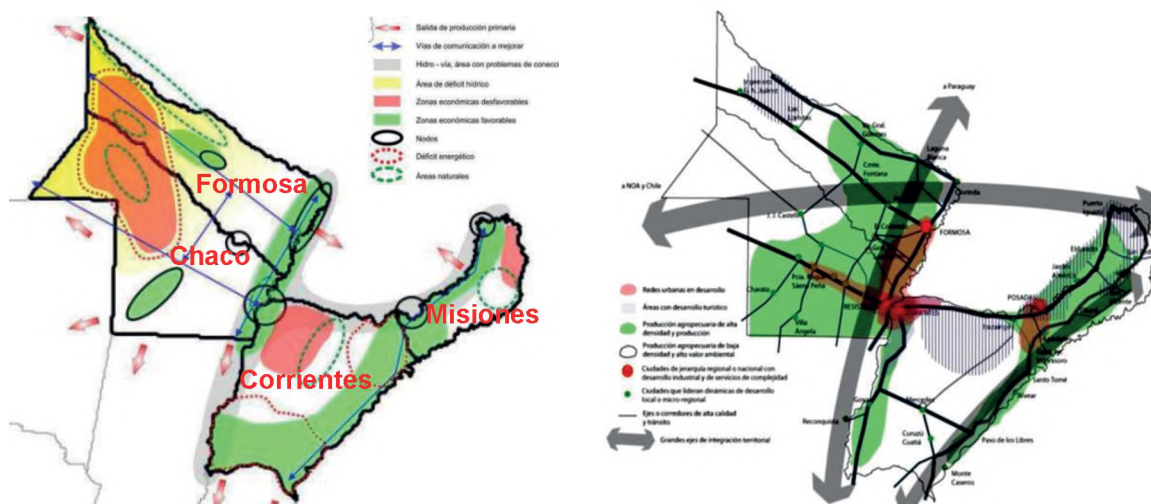
En esta tercera etapa volvió a abordarse la planificación de la región NEA en un trabajo de reflexión sobre los escenarios territoriales prospectivos argentinos realizado para todo el territorio nacional, denominado Territorios del Futuro, que abarcó a tres ejes: los sistemas urbanos, las áreas rurales y naturales, y los sistemas de conectividad. El estudio se elaboró sobre la base de la recopilación y el análisis de información cualitativa y cuantitativa sobre elementos estructurantes que pueden condicionar las tendencias de evolución de los territorios en el futuro. Los escenarios prospectivos resultantes de esta investigación fueron debatidos y adecuados en talleres en los que participaron funcionarios públicos, académicos, empresarios y representantes de la sociedad civil de todas las regiones del país. A partir de esta reflexión, se elaboraron tres tipos de escenarios regionales y, utilizando estos insumos, tres grandes escenarios tendenciales nacionales, acompañados de orientaciones de política pública para el desarrollo y la consecución del Modelo Territorial Deseado (PET, Avance III, 2015, pág. 188-192).

El escenario que se caracterizó como óptimo fue el escenario de equilibrios dinámicos realizado para cada una de las regiones del país, que supuso la combinación de un marco expansivo, a nivel internacional, en el cual la demanda y los precios de los productos argentinos de exportación tienden a crecer a un ritmo sostenido durante más de una década y, a nivel nacional, una situación caracterizada por una proactividad sistemática de las instancias con capacidad planificadora y decisoria, en la que se van tomando y concatenando oportunamente conjuntos de medidas orientadoras del desarrollo productivo, social y territorial. Estos escenarios se presentaron como diversificado, sustentable y favorecedor de equilibrios sociales y territoriales. En base a ellos se elaboraron las estrategias públicas a seguir.

Para el caso del NEA, el modelo destacó a las capitales provinciales, como ciudades de jerarquía regional o nacional con desarrollo industrial y de servicios de complejidad, las redes urbanas en desarrollo, en torno a las vinculaciones viales entre el nodo Resistencia-Corrientes con las ciudades de Formosa y de Roque Sáenz Peña, y de Posadas con Apóstoles y Virasoro de Corrientes, así como el grupo de ciudades pequeñas del interior de cada provincia que se consideran que tienen dinámicas de desarrollo local o microregional.

También destacó las zonas agropecuarias de alta densidad y producción, localizadas en el nordeste y centro de Chaco y Formosa, los márgenes de los ríos Paraná y Uruguay en la provincia de Corrientes, y el margen noroeste y el centro de la provincia de Misiones. Identificó las áreas de desarrollo turístico, los ejes interprovinciales de alta calidad y tránsito, así como los grandes ejes de integración territorial con los países limítrofes y el resto del territorio nacional, relacionados principalmente con la hidrovía Paraná-Paraguay y el eje vial del trópico de Capricornio (Figura 1b).

Figura 1. Escenario de los equilibrios territoriales dinámicos para la Región NEA



Síntesis Gráfica del Taller Región Nordeste, 2007

Síntesis Gráfica del Taller Región Nordeste, 2011

Fuente: PET (2008 y 2015)

CONCLUSIONES

En el campo del desarrollo y del ordenamiento territorial la región es un sistema territorial abierto con delimitaciones difusas y en constante cambio, que requiere de cierta integración interna de los procesos socioeconómicos que la han constituido a lo largo de la historia y cuya evolución puede ser guiada hacia determinados objetivos mediante políticas. Para planificar esta evolución es indispensable el entendimiento de cómo la vida en ella funciona, sus espacializaciones, sus relaciones internas, sus transformaciones y la internalización de los procesos externos que la definen en dinámica transformación.

Gran parte del proceso de del PET nacional y de las provincias fue estructurado a partir del concepto de región, pero más bien como porción territorial que comparte determinadas características, asociadas a ciertos factores de desarrollo, especialmente en lo atinente a la dotación de infraestructura del territorio, sin embargo, en el caso particular de la región NEA, las instancias de trabajo regional que realizaron los equipos provinciales y nacionales elaboraron los modelos regionales, sin realizar un estudio en profundidad del funcionamiento de la región para caracterizar su unidad territorial, sino más bien como sumatorias de estudios provinciales, en el que en algunas etapas parecen haber habido mayor convergencia respecto a los elementos estructurales del territorio y en otros no.

Durante la reciente etapa desarrollista, la región NEA comenzó a adquirir cierta dinámica económica y su ubicación volvió a tornarse estratégica en el contexto de las nuevas relaciones internacionales establecidas por los países del MERCOSUR. Sin embargo, presenta una compleja y heterogénea problemática territorial, que parece cuestionar su posible unidad de funcionamiento y que requiere ser estudiada con mayor sistematicidad y profundidad para aportar soluciones que apunten un proceso sostenido de desarrollo regional.

En este sentido, se considera que se requiere aún estudiar en profundidad este territorio de manera integral, multidimensionalmente, considerando todos sus factores, ambientales, económicos, sociales, culturales y políticos, para comprender su integridad como sistema territorial y como en ella ocurre la internalización de los procesos externos. Solamente de esta manera podrá conocerse sus reales posibilidades de desarrollo integrado.

Referencias bibliográficas

- Aranibar, A. y Rodriguez, B (2013), "Latinoamérica, ¿Del neoliberalismo al Neodesarrollismo?" Cuadernos de prospectiva política 3, 21-81.
- Barreto, M. A. (2011). "Transformaciones estructurales en Argentina y el Nordeste argentino durante los años noventa". En: Barreto, M. A. Transformaciones de la vida urbana de Posadas y Resistencia a fines de los años '90. Un estudio sobre la dimensión simbólico-ideológica del espacio urbano público. Saarbrücken (Alemania), Académica Española, 364 p. ISBN: 978-3-8454-8280-4.
- 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. 19 págs.
- Espejo Marín, C. (2003.) Anotaciones en torno al concepto de región. En: Nimbus, N° 11-12, 2003, pp. 67-87
- Galarza Lucich, L. (2002). Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos. Cuadernos PNUD, Serie Desarrollo Humano N°3. Perú: PNUD.
- Gómez Orea, D. (2004). Ordenación del Territorio: una aproximación desde el medio físico. Madrid: Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española, S.A.
- Harvey, D. (2005). El nuevo imperialismo: acumulación por desposesión. En: Socialist register 2004 (enero 2005), Buenos Aires: CLACSO.
- Massiris Cabeza, Á. (2008). Ordenación del territorio en América Latina. En: Scripta Nova Revista electrónica de geografía y ciencias sociales, Barcelona: Universidad de Barcelona, vol. VI, N° 125.
- 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.
- Parnreiter, Ch. (2018) Geografía económica: una introducción contemporánea. Universidad Nacional Autónoma de México, México.
- Santos, M. (1988). Metamorfoses do espaço habitado. São Paulo: HUCITEC
- Sosa Velásquez, M. (2012). ¿Cómo entender el territorio? Editorial Cara Parens, Guatemala.
- Zoido, F. (1998). Geografía y ordenación del territorio En: Scripta Vetera, Universidad de Barcelona, N° 77.
- El Orejiverde. Diario de los Pueblos Indígenas (2018) Edición digital n° +1068, <http://www.elorejiverde.com/historia/etnohistoria-y-protagonismo-indigena>, consulta el 15 Jun 2018 - 21:00.