

## PROCESOS RECIENTES DE ORDENACIÓN Y PLANIFICACIÓN TERRITORIAL EN ARGENTINA Y EL NORDESTE

**BARRETO, Miguel Ángel**

Arquitecto, Magister y Doctor en Antropología Social. Investigador Independiente del CONICET. Profesor Titular de Desarrollo Urbano I de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste. Resistencia, Argentina. Director del Proyecto de Investigación PI COO5-2014 Análisis, interacción reflexiva y caracterización de procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste. SGCYT-UNNE [mabarreto@arnet.com.ar](mailto:mabarreto@arnet.com.ar)

**EBEL, Gabriela Antonella**

Arquitecta, Becaria de Perfeccionamiento de la Universidad Nacional del Nordeste, Maestranda en Planificación Urbana y Regional de la Universidad de Buenos Aires. Docente Auxiliar de Desarrollo Urbano I. Integrante del Proyecto de Investigación PI COO5-2014 Análisis, interacción reflexiva y caracterización de procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste. SGCYT-UNNE. [gabi\\_a\\_ebel@hotmail.com](mailto:gabi_a_ebel@hotmail.com)

**ABILDGAARD, Evelyn Roxana**

Arquitecta, Cursante de la Especialización en Tecnología de la Información Geográfica de la Universidad Nacional del Nordeste. Docente Auxiliar de Desarrollo Urbano I de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo, Universidad Nacional del Nordeste. Integrante del Proyecto de Investigación PI COO5-2014 Análisis, interacción reflexiva y caracterización de procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el Nordeste. SGCYT-UNNE. [eveabild@hotmail.com](mailto:eveabild@hotmail.com)

### **Introducción**

Argentina ha atravesado diferentes momentos históricos respecto de la puesta en práctica –o no– de la planificación territorial. La configuración actual del territorio nacional es resultado de varios modelos de desarrollo, llevados a cabo desde tiempos pre coloniales.

En las últimas décadas ocurrieron cambios importantes. Durante los 90s, bajo el auge del neoliberalismo, 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 mercado generaría un desarrollo territorial equilibrado.

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, empezó a experimentar 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, p.21–82) y bajo el mismo la planificación territorial fue retomada como política nacional y promovida hacia los gobiernos provinciales y municipales.

Con este fin, en el año 2003 el nuevo gobierno 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 y que contó con el Plan Estratégico Territorial (PET) como primera herramienta operativa planteando un conjunto ordenado y articulado de programas, proyectos y acciones a ser desarrollados por todos los niveles del Estado, para cumplir con el modelo de país propuesto.

Dado el carácter federal del Estado y la descentralización de competencias que produjo la Constitución de 1994, la SSPTIP promovió en el 2008 la constitución del Consejo Federal de Planificación (COFEPLAN), conformado por representantes del gobierno federal y de todas las provincias argentinas como órgano responsable de consensuar y velar por la 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 permita su tratamiento y aprobación parlamentaria, sin embargo, esto aún no se logró.

En el marco del PET, distintas provincias realizaron también la planificación de su territorio. Como ejemplos en la región Nordeste se pueden citar los planes territoriales de las provincias del Chaco (2013), Corrientes (2013) y Formosa (2010).

El objetivo de este trabajo es presentar el andamiaje teórico conceptual y metodológico con el que se analizará y caracterizará este proceso de planificación territorial iniciado en 2003 a nivel nacional y posteriormente en las provincias y municipios del Nordeste argentino y se ejemplificará su aplicación mediante un análisis de los procesos de planificación del PET nacional y del Chaco.<sup>1</sup>

Este trabajo es el primer avance de un proyecto de investigación–acción que tiene otros objetivos concomitantes.<sup>2</sup> En la primera sección plantea el marco–teórico conceptual a la luz del cual se analizarán y caracterizarán estos procesos de planificación territorial. En la segunda parte se exponen las variables que se utilizarán para este análisis y caracterización.

<sup>1</sup> La región Nordeste es junto a la del Noroeste la porción territorial de menor desarrollo relativo del país. Se trata de regiones de actividades agro–extractivas de escasa industrialización e importantes carencias de infraestructuras y equipamientos sociales.

<sup>2</sup> Se trata de un proyecto de investigación aplicada acreditado por la Universidad Nacional del Nordeste (Argentina), que tiene los siguientes objetivos: a) Analizar y caracterizar procesos de planificación territorial dados a partir del año 2003 a nivel nacional y provincial y municipios del Nordeste argentino; b) Generar un ámbito de inter–acción y reflexión entre actores gubernamentales y sociales partícipes de los procesos de planificación territorial aludidos y actores académicos; c) Generar procesos formativos de grado y posgrado sobre la temática.

En la tercera sección se analiza sintéticamente los planes señalados y para finalizar se extraen algunas conclusiones preliminares.

### **Ordenamiento y planificación del territorio**

Un territorio es siempre un espacio de conflictos y pujas de intereses de diferentes actores por la apropiación particular de sus recursos. Por este motivo es imprescindible la acción pública en la regulación de las actividades humanas con el fin de armonizar los conflictos y lograr un desarrollo justo y equilibrado de la sociedad.

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 y sus recursos naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población.

Entendida de este modo, la planificación 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, quienes la promueven a través de políticas de ordenamiento territorial.

En consecuencia, la planificación territorial configura un elemento central para llevar adelante el proceso de ordenación, apoyándose en herramientas tales como planes, programas y proyectos que determinan dimensiones espaciales y temporales de intervención.

En Latinoamérica, la planificación regional, el urbanismo, la planificación económica y la ambiental fueron evolucionando paulatinamente hacia la ordenación del territorio. Dentro de los primeros antecedentes se pueden citar el Decreto–Ley 8912 de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de la Provincia de Buenos Aires de 1977 y el Reglamento sobre la Planificación Física, Cuba, 1978. Chile creó en el año 1990 la Comisión Nacional del Medio Ambiente, que incluye la ordenación del territorio como parte de la política ambiental.

En 1990 la Comisión de Desarrollo y Medio Ambiente de América Latina y El Caribe (CDMAALC) describió al ordenamiento territorial como el “camino que conduce a buscar una distribución geográfica de la población y sus actividades, de acuerdo con la integridad y potencialidad de los recursos naturales que conforman el entorno físico y biótico, todo ello en la búsqueda de unas condiciones de vida mejores. (CDMAALC, 1990, citado por

Massiris Cabeza, 2002, p.10) A partir de la década del '90 el ordenamiento territorial en los países latinoamericanos comenzó a adquirir carácter legal en forma generalizada.

En cada una de estas leyes, proyectos y anteproyectos, los países definieron al ordenamiento territorial, sin embargo, como lo afirma Massiris Cabeza, (2002, p.7) “la ordenación del territorio es un concepto aún en construcción, de carácter polisémico, sujeto a diversas interpretaciones sin que exista una definición universal que satisfaga a todos”.

### **Análisis del proceso de ordenación y planificación territorial argentino**

En el caso de Argentina, la implementación de la política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial impulsada a partir del 2003 por el Ministerio de Planificación, se estructuró en un sistema de tres componentes (Figura 1).

Figura 1. Sistema de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial



Fuente: Elaboración propia sobre la base de MINPLAN, 2004, p: 8.

Teniendo en cuenta estos componentes, para analizar y caracterizar a esta política, 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.

A partir de la descentralización de competencias promovida por la reforma Constitución de 1994, también se tuvo en cuenta para la elaboración de estas variables, las relaciones interjurisdiccionales entre los niveles del Estado y las relaciones intersectoriales

entre las áreas de gobierno de cada nivel jurisdiccional. Estas variables y sus encuadres valorativos se plasman en la Figura 2.

Figura 2. Variables y valores de caracterización de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial

<b>Plan Estratégico Territorial</b>		
<b>Variables</b>	<b>Definición</b>	<b>Valores de análisis y caracterización</b>
<b>Tipo de Plan</b>	Aspectos que prevalecen en cada plan (socioeconómico, territorial, ambiental, físico, etc.)	Mayor valoración cuanto mayor integralidad abarca el Plan.
<b>Objetivos del Plan</b>	Objetivos que persigue cada Plan.	Se ponderará favorablemente los valores de equilibrio territorial, equidad social, integralidad, sustentabilidad ambiental y participación social.
<b>Metodología</b>	Estrategias, etapas y actividades seguidas para la elaboración de cada plan.	Mayor valoración cuanto más participación social tenga el proceso de trabajo y mejores instrumentos disponga para alcanzar consensos en las tomas de decisiones.
<b>Contenido</b>	Aspectos que abarca cada plan.	Mayor valoración cuanto mayor integralidad y coherencia disponga con los objetivos del Plan.
<b>Modelo territorial</b>	Modelo territorial que propone cada plan.	Mayor valoración cuanto mayor coherencia disponga entre el diagnóstico del territorio y los objetivos del Plan.
<b>Aspectos de intervención</b>	Aspectos sobre los que propone intervenir el plan (Infraestructuras, equipamiento, desarrollo social, etc.)	Mayor valoración cuanto mayor integralidad y coherencia disponga para concretar el modelo territorial de cada Plan.
<b>Instrumentos del Plan</b>	Herramientas jurídicas y administrativas por las cuales se implementará cada Plan (Leyes, programas, proyectos)	Mayor valoración cuanto mayor coherencia disponga para concretar las propuestas del Plan.
<b>Relación entre las escalas jurisdiccionales del Plan</b>	Relaciones que contemplan los planes de cada jurisdicción del Estado.	Mayor valor cuanto mayor coherencia exista entre los planes de las diferentes jurisdicciones del Estado.
<b>Marco Legal y Normativo</b>		
<b>Rango del marco legal</b>	Jerarquía del marco legal por el cual se implementa la política (Ley, Decreto, Resolución, etc.).	Mayor valor cuanto mayor jerarquía disponga el rango del marco legal.
<b>Objeto de regulación</b>	Aspectos del territorio que abarca la regulación.	Mayor valor cuanto mayor cantidad de aspectos del proceso de producción del espacio o del territorio abarca la regulación
<b>Principios que guían la intervención</b>	Valores socioeconómicos, ambientales, culturales, políticos, etc., que promueve el marco legal.	Se ponderará favorablemente los valores de equilibrio territorial, equidad social, integralidad, sustentabilidad ambiental y participación social.
<b>Definición de los organismos de aplicación</b>	Organismos gubernamentales responsables de implementar el proceso de ordenamiento y planificación territorial.	Mayor valor cuanto mayor precisión en la definición de los organismos responsables de implementar el proceso en los distintos niveles jurisdiccionales del Estado.
<b>Instrumentos de regulación</b>	Instrumentos jurídicos para intervenir sobre la producción del espacio o del territorio.	Mayor valor cuanto más contribuya a alcanzar los objetivos o principios definidos.
<b>Penalidades por</b>	Sanciones que prevé el marco legal a	Mayor valor cuantas más precisas y efectivas

<b>incumplimiento</b>	los responsables de cumplir y hacer cumplir las regulaciones establecidas	sean las sanciones por incumplimiento del marco legal.
<b>Asistencia, gestión y control</b>		
<b>Tipo del o los organismos responsables</b>	Tipo y nivel de los organismos responsables de implementar la política (Ministerio, Secretaría, etc.)	Mayor valor cuanto mayor nivel de decisiones dispongan los organismos responsables.
<b>Funciones del o los organismos responsables</b>	Funciones de los organismos responsables (Regulación, control, asistencia técnica, capacitación, ejecución, etc.)	Mayor valor cuanto mayor coherencia y control existe entre la formulación y la ejecución del plan.
<b>Coordinación intersectorial del o los organismos responsables</b>	Relaciones entre los organismos sectoriales responsables de salud, infraestructura, ambiente, desarrollo social, vivienda, educación, etc.	Mayor valor cuantas mayores articulaciones de acciones están garantizadas en función de las metas de los planes.
<b>Coordinación Interjurisdiccional del o los organismos responsables</b>	Relaciones entre los organismos sectoriales responsables de cada nivel jurisdiccional del Estado (nación, provincias, municipios).	Mayor valor cuanto mayores capacidades de articulación de acciones entre las jurisdicciones.
<b>Capacidades del o los organismos responsables</b>	Capacidades reales que disponen los organismos responsables en recursos humanos financieros, etc.	Mayor valor cuanto más adecuada sea la capacidad de los organismos en lograr las metas de los planes.

Fuente: Elaboración propia.

## **Análisis del proceso de ordenación y planificación Territorial Nacional y de la Provincia del Chaco**

### *1.a. Plan Estratégico Territorial nacional*

El PET nacional fue elaborado como un plan territorial integral y estratégico que requirió la participación de los equipos técnicos provinciales para realizar un diagnóstico de la situación actual y elaborar un modelo deseado de país que abarque las dimensiones: social, económica, ambiental y del espacio construido, en la formulación de estrategias reparadoras de los conflictos y promotoras de las potencialidades detectadas en el territorio nacional y las provincias.

Para lograr la construcción de un país equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo, definió los siguientes objetivos:

- Mejorar y sostener el crecimiento de la producción en forma equilibrada, mediante la construcción de infraestructura y equipamiento.
- Garantizar el acceso de la población a los bienes y servicios básicos, promoviendo el desarrollo equitativo de las regiones y el arraigo de sus habitantes.
- Contribuir a la valorización del patrimonio natural y cultural a través de la gestión integrada y responsable. (PET, 2011, p. 51)

En la elaboración del PET nacional trabajaron conjuntamente equipos técnicos del Estado Nacional (SSPTIP) y de los Ministerios de Planificación u Obras Públicas de las

provincias. Se realizaron consultas entre organismos (inter e intraministeriales) con competencia en cada sector de infraestructura, en algunas provincias también se dio espacio a Cámaras Empresariales y Universidades.

Se organizaron encuentros de grupos de provincias para abordar cuestiones locales desde una mirada regional. Se realizaron foros nacionales cuyo objetivo fue la compatibilización de criterios en el trabajo puestos en marcha en cada provincia, así como el conocimiento interactivo de algunas problemáticas e iniciativas locales y regionales. Además, a nivel internacional se realizaron encuentros con los países de la región.

Se acordaron procedimientos metodológicos comunes para llegar a resultados homogéneos. Así, cada equipo provincial formuló:

- Un diagnóstico de situación actual o “Modelo Territorial Actual”, resultante de caracterizar las dimensiones: económica, ambiental, social y del medio físico.
- la visión de un “Modelo Territorial Deseado”, con estrategias reparadoras de los conflictos y promotoras de las potencialidades del territorio provincial.
- la propuesta de “una cartera de iniciativas y/o proyectos de infraestructura” funcionales a la construcción de dicho modelo.

Para caracterizar el Modelo Actual y sentar las bases para la elaboración de un Modelo Deseado integral, el equipo de trabajo profundizó sobre cuatro dimensiones que fueron publicadas en el Avance I (PET, 2008). Ellas son:

1. Dimensión del Medio Construido: sintetiza la interrelación entre dos componentes: los patrones de instalación de los asentamientos humanos en el territorio y los niveles de conectividad entre las localidades que estos configuran, entendiendo por esto el universo de infraestructuras y redes de servicios que las vinculan.

2. Dimensión Económica: La estructura económica se representa a través de unidades espaciales, cuya identidad está dada por las características de los factores de producción con que cuentan y que inciden sobre la organización de las actividades que en ellas se desarrollan. Mediante esta delimitación se individualiza la diversidad de unidades productivas presentes en las economías regionales definidas, a su vez, por los modos de organización de las actividades locales.

3. Dimensión Social: Se tuvieron en cuenta las características intrínsecas de la población (como por ejemplo, aspectos demográficos, culturales, organización comunitaria), en relación con el conjunto de componentes que inciden en sus posibilidades de desarrollo:

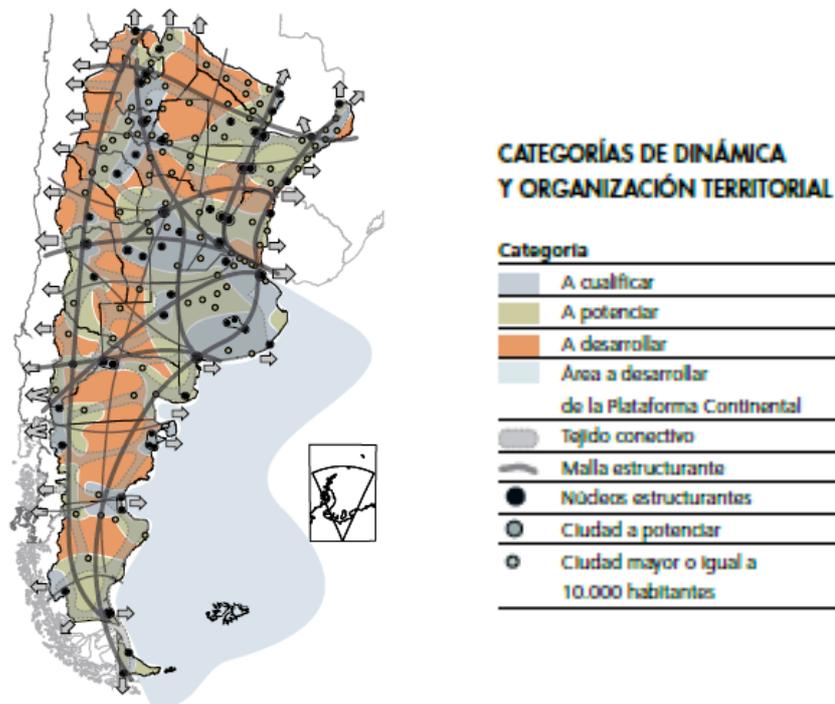
4. Dimensão Ambiental: Se realizou una síntesis de los problemas ambientales característicos del territorio nacional y se elaboró un modelo que expresa las restricciones y potencialidades ambientales del país.

El segundo avance (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.

Con los problemas y objetivos identificados se definieron las estrategias para dar lugar a los proyectos de inversión. Estos últimos son ponderados de acuerdo al impacto territorial que poseen y su vinculación con los escenarios deseados. La materialización de la cartera ponderada de Proyectos Estratégicos permitirá, en un horizonte temporal de mediano plazo, alcanzar una mayor equidad territorial. (PET 2011, p.53). La propuesta de un Modelo Deseado del Territorio Nacional se sintetiza en la Figura 3.

Figura 3. Modelo Deseado del Territorio Nacional



Fuente: Plan Estratégico Territorial (PET 2011, 53)

El PET nacional presenta un enfoque integral, teniendo en cuenta las dimensiones que abarca. Sus objetivos incluyen valores que tienden a la sostenibilidad del modelo, a través del equilibrio económico, social y ambiental en todo el territorio. En su elaboración otorgó participación a los equipos técnicos provinciales y en algunos casos estos incluyeron a cámaras empresariales y a universidades. Para la toma de decisiones creó el COFEPLAN como instrumento para alcanzar consensos entre el gobierno nacional y las provincias. El modelo territorial propuesto resultó coherente con el diagnóstico realizado y los objetivos planteados, en términos generales, aunque aún se debe profundizar en situaciones particulares a nivel regional y provincial.

### *1.b. Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Chaco (PET Chaco)*

En la provincia del Chaco, al PET nacional se le otorgó escasa importancia hasta fines del 2007 como consecuencia de las diferencias de signo político existente entre ambos gobiernos. A pesar de esto, la provincia participó de las actividades nacionales y elaboró un primer modelo actual y deseado del territorio provincial, que quedaron plasmados en el primer documento de avance (PET, 2008, p.143 y PET Chaco, 2013, p.31). Recién a partir del 2008 con el cambio de signo político del gobierno, la provincia comenzó a dar mayor importancia y reformuló el modelo deseado (PET, 2011 Tomo 2, p.90) en sintonía con el plan socioeconómico elaborado por el gobierno provincial (Plan Quinquenal 2011–2015).

Figura 4. Modelo de Territorio Deseado. Provincia de Chaco



Fuente: PET, 2011 Tomo 2, p.90. SSPTIP.

Un conjunto de reformas administrativas afectó la labor del equipo técnico provincial, debido a que el gobierno contrató a un equipo consultor externo que elaboró y presentó en el año 2013 el PET Chaco.

El PET Chaco considera al territorio como referente y ámbito de proyección espacial de las políticas de desarrollo allí contenidas, buscando contribuir a la solución de las desigualdades territoriales actuales por medio del aprovechamiento de las fortalezas y de las potencialidades de cada región, de la puesta en valor del patrimonio y la riqueza cultural manifiesta en las diferentes formas de apropiación del medio, de la preservación de la oferta ambiental de cada lugar y del fortalecimiento de los actores y de las redes sociales locales. (PET Chaco 2013, p.73). Como instrumento promotor de un proceso de desarrollo equitativo y sostenible, el PET Chaco se apoya en cinco paradigmas que cumplen el rol de Objetivos Generales de Desarrollo:

- Movilización de los recursos productivos y creación de empleo.
- Cohesión social y mejora de la calidad de vida.
- Integración territorial.
- Manejo y ocupación sostenible del territorio.
- Gobernabilidad democrática y transformación del Estado.

La justificación de cada uno de los Objetivos de Desarrollo seleccionados se encuentra en las cuestiones claves o críticas<sup>3</sup> de la provincia. (PET Chaco, 2013, p.51). Para dar mayor precisión espacial y operativa a los Objetivos Generales, se plantean siete Objetivos Específicos de Desarrollo Territorial (OEDT) para la construcción de un escenario futuro o Situación Objetivo. (PET Chaco, 2013, p.73)

El marco general de los estudios tuvo en cuenta las diferentes versiones de los Planes Quinquenales formulados por la provincia a través del Ministerio de Planificación y Ambiente, los cuales se elaboraron articulando métodos cuantitativos y cualitativos, en las tres escalas de análisis que fueron utilizadas (Región NEA, provincial y municipal) y en los diferentes perfiles de abordaje.

Se realizaron tres talleres regionales en los cuales participaron representantes de 26 municipios. Se trabajó en base a la visión que tienen los gobiernos locales sobre los problemas estructurales que impiden o retrasan el desarrollo regional, la priorización de líneas

---

<sup>3</sup> El PET Chaco denomina cuestiones claves o críticas a aquellos factores o variables que, de manera sintética, definen estructuralmente la situación actual y los escenarios tendenciales del territorio analizado.

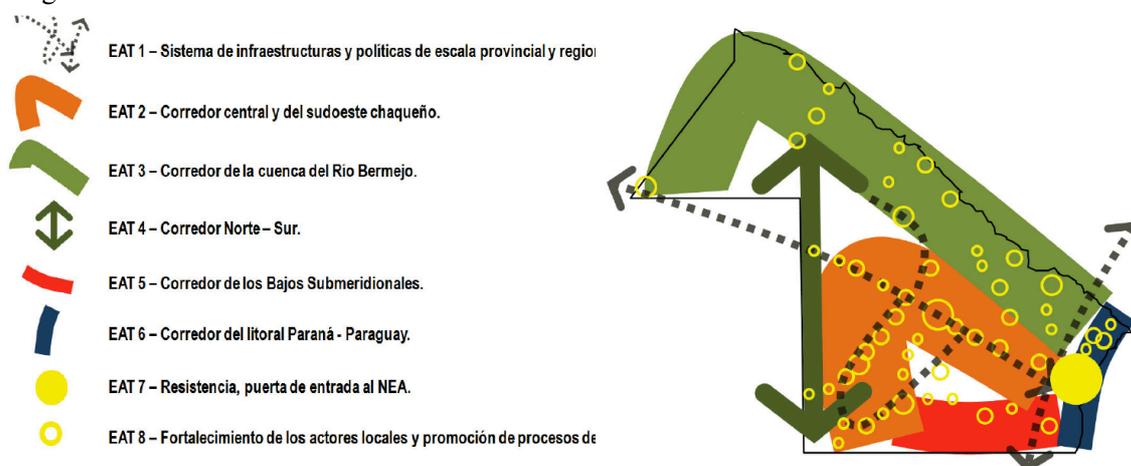
estratégicas y la pre-identificación de acciones concretas que alienten los procesos de desarrollo. (PET Chaco 2013, p.15)

La Situación Objetivo que se espera alcanzar describe el modelo deseado para la Provincia y sirve de marco de referencia técnico político de las decisiones de transformación territoriales. Por lo tanto, es la base para establecer estrategias a seguir y es también un elemento esencial en el proceso de control de dicho proceso. (PET Chaco 2013, p. 73). Para alcanzar la Situación Objetivo, se plantean siete Objetivos Específicos de Desarrollo que se articulan con ocho Estrategias de Actuación Territorial (EAT).

El PET provincial se sitúa en el contexto de un escenario de gestión política en el que a) se continúa con una significativa participación de la inversión pública en la construcción de elementos estructurales; b) se producen paulatinas mejoras en la concepción y en la gestión de las políticas sectoriales; c) las estrategias se abordan desde un enfoque territorial más integrado y, en particular, más coordinado; y, d) se implementan programas y proyectos de actuación apoyados en formas de gestión más descentralizadas que combinan distintos recursos y capacidades estatales y privadas. (PET Chaco 2013, p.81)

Las EAT se expresan a partir de dos componentes: a) tipo de actuación que define la estrategia; b) objetivos y alcances de cada una. Es decir, apuntan a concentrar la gestión sobre un número acotado de iniciativas (proyectos) que tengan independencia entre sí; cada estrategia puede desplegarse respondiendo a sus propios objetivos, pero a la vez, que en su articulación produzca una transformación estructural en el territorio en orden tanto a los Objetivos Generales como a los Específicos. (PET Chaco 2013, p.81).

Figura 5. Síntesis Gráfica de la incidencia de las EAT de la Provincia de Chaco



Fuente: Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Chaco. Año 2013

El PET Chaco se plantea como una solución integral a las desigualdades territoriales. Sus objetivos son paradigmas a seguir en la búsqueda del desarrollo equitativo y sostenible. Sin embargo, la participación social es incipiente, ya que de los 69 municipios de la provincia, solo 26 de ellos estuvieron presentes en los talleres regionales. Los instrumentos para alcanzar consenso en la toma de decisiones no son suficientes. A nivel teórico es coherente con el diagnóstico territorial realizado y se refleja en un modelo deseado que presenta interrelaciones entre objetivos generales, particulares y estrategias de actuación territorial. Sin embargo, la externalidad del equipo técnico y la poca participación social, sumada a la debilidad institucional incapaz de capitalizar los equipos técnicos locales, comprometen el carácter estratégico y la real incidencia de la planificación territorial realizada.

## *2. Marco legal y normativo:*

Como se ha señalado, el COFEPLAN fue responsable de diseñar la propuesta del marco legal y normativo acorde a los fines perseguidos por el proceso de planificación en marcha, y promovió en 2010 un anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que fue puesto a discusión en las provincias durante 2011 para alcanzar un consenso que permitiera su tratamiento y aprobación parlamentaria. Es importante destacar que es el Congreso Nacional quien detenta la facultad para sancionar esta Ley, descartando –como especifica Maldonado (2010) – “que sea una materia reservada exclusivamente a las provincias en los términos del artículo 121 de la Constitución Nacional”. Por lo tanto, el proyecto se manifiesta como una Ley Marco, que no requiere adhesión por parte de las provincias. La presentación se realizó en 2011 y nuevamente en 2013 luego que perdiera estado parlamentario, pero aún no ha sido tratada ni sancionada.

En paralelo y no necesariamente de forma coherente y articulada, muchas provincias elaboraron iniciativas similares, tendientes a “crear marcos normativos que regulen el territorio estableciendo principios, objetivos y pautas en pos de un desarrollo equilibrado” (Finck, 2010). En la Provincia del Chaco el trabajo en este sentido comenzó en 2008, mediante la presentación del proyecto de Ley 868/08 de Ordenamiento Territorial<sup>4</sup>. Si bien el proyecto se generó mediante consultas y trabajo en foros, generó críticas desde sectores

---

<sup>4</sup> Dado que este proyecto de Ley fue abandonado por sus autores una vez que perdió estado parlamentario, no será considerado en el presente análisis del marco normativo de estos procesos de planificación.

especializados en la temática<sup>5</sup>, 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 Territorial elaboró un nuevo proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial considerando el marco nacional dado por el COFEPLAN, pero a pesar que fue presentado por representantes del oficialismo, tampoco obtuvo tratamiento parlamentario.

Como objeto de regulación, ambos proyectos establecen que el ordenamiento territorial representa su campo de intervención. Este objeto es acertado, y su alcance es amplio y comprensivo, considerando que quedan comprendidos los territorios urbanos, periurbanos y rurales que conforman la República Argentina y la Provincia del Chaco.

Ambos proyectos de Ley se guían por principios rectores del ordenamiento territorial. El proyecto de Ley Nacional contiene dichos principios en su art.6, clasificados en principios generales, principios institucionales y principios operativos. Considerando la coherencia programática con los objetivos planteados en la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (2004), se destacan favorablemente los principios de equilibrio territorial, equidad social, integralidad, sustentabilidad ambiental y participación social.

En el caso provincial, el art. 5 da cuenta de los siguientes principios rectores:

- La función social y ecológica de la propiedad.
- La prevalencia del interés general sobre el particular.
- La distribución equitativa de las cargas y los beneficios del proceso de desarrollo territorial.
- La preservación de la fertilidad del suelo, que constituye un patrimonio colectivo y debe ser preservado en virtud del interés general.
- La protección del medioambiente y la integración y complementación sustentable del desarrollo urbano, periurbano y rural en un marco de mutuo respeto.
- La garantía por parte del Estado del ejercicio del derecho, para todos los habitantes del territorio provincial, al acceso a la tierra, la vivienda y al hábitat, como así también a la seguridad jurídica de la posesión y la tenencia.

---

<sup>5</sup> Al respecto, Finck, N. (2010) señala que el proyecto no menciona mecanismos de recuperación de plusvalías ni de integración socioeconómica a través de intervenciones en el territorio. Recomienda –en cambio– incorporar instrumentos que habiliten dichos mecanismos. Sugiere también un lenguaje más claro y determinaciones menos declarativas sobre los mecanismos financieros que sustentarán el ordenamiento territorial, y al mismo tiempo considerar la región metropolitana y la cuestión interjurisdiccional para superar cuestiones administrativamente conflictivas.

Si bien el segundo caso no hace mención a la promoción de la participación ciudadana como principio rector, queda de manifiesto que el proyecto provincial se encuadra en el marco normativo nacional.

En cuanto a la puesta en funcionamiento, el Proyecto de Ley nacional establece como autoridad de aplicación a la SSPTIP del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios o el organismo que en el futuro lo reemplace. Asimismo establece que las provincias y los municipios institucionalicen como autoridad de aplicación el organismo que ellas determinen para actuar en el ámbito de cada jurisdicción, en virtud de la autonomía provincial y municipal.

El art.10 del proyecto provincial establece que la autoridad de aplicación es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial, mientras que los municipios establecerán su autoridad competente, con la obligación de contar con un área de planificación.

Los Instrumentos de regulación que ofrece el proyecto de Ley nacional –tras evaluar las opiniones recogidas durante los foros de debate y discusión– pasaron de presentarse como meras definiciones generales de instrumentos de ordenamiento territorial (contenidos originalmente en el art.7) a convertirse en un conjunto de instrumentos integrales (art.7º a 11º) e instrumentos específicos, aptos para ser utilizados por la autoridad de aplicación de planeamiento en cada jurisdicción, que se enuncian en un listado no taxativo (art.13º a 24º), permitiendo que las provincias y municipios puedan utilizarlos de forma combinada o desarrollar otros instrumentos distintos.

En este marco, el proyecto provincial ha tomado y ampliado la definición que aporta el marco nacional en lo que denomina “instrumentos de política territorial”, contenidos en el art.13.

Finalmente, el proyecto de Ley nacional establece en su art.8 “la obligatoriedad de las Provincias, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y los municipios de realizar sus respectivos Planes de Ordenamiento Territorial a fin de establecer el marco de referencia para la ejecución de acciones de adecuación del territorio” (COFEPLAN, 2010 p.6), garantizando de esta forma el cumplimiento de los principios que establece el proyecto de Ley.

Si bien en ambos proyectos quedan establecidas las obligaciones de cumplimiento tanto para los niveles jurisdiccionales del Estado, como para los titulares, poseedores y tenedores de suelo, no se establece ningún tipo de sanción por incumplimiento del marco legal.

### 3. *Assistência, gestão y control:*

El último de los componentes de la política de planificación territorial nacional consistió en elaborar un Sistema de Información y de Asistencia Técnica de apoyo al proceso de planificación. Este sistema se propuso como objetivo “Crear plataformas político–institucionales que propicien la consolidación de la planificación y el ordenamiento del territorio como políticas de Estado” (PET, 2011 Tomo 1, p.14), especialmente a nivel de los gobiernos provinciales, dada la escasa capacidad institucional y técnica de muchos de ellos.

Inicialmente este componente estuvo a cargo de los equipos técnicos de la SSPTIP y a partir del 2011, merced al apoyo financiero de organismos internacionales, pasó a implementarse mediante el Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial, financiado parcialmente por la Corporación Andina de Fomento (CAF). Este programa tiene tres ejes de acción: a) capacitación de recursos humanos y dotación de equipamiento, b) desarrollo de experiencias de planificación territorial c) institucionalización de la planificación. El primer eje tiene por objeto incrementar los conocimientos de los agentes y/o equipos técnicos, la provisión de equipamientos –tecnológicos, mobiliarios, bibliográficos, entre otros– a organismos provinciales y locales, el apoyo a la construcción de Sistemas de Información Geográfica (SIG) y a la divulgación de la planificación y el ordenamiento territorial. El segundo consiste en el desarrollo de prácticas concretas de planificación de escala regional, micro regional y urbana, bajo el fundamento de aprender haciendo y el tercero se propone crear dos plataformas, ambas funcionales a la consolidación del proceso de planificación iniciado a través del PET: el Sistema Integrado de Planificación Territorial y el Reporte del Sistema de Asentamientos (PET, 2011 Tomo 1, p.43–44).

Este componente fue el que más tardíamente comenzó a implementarse por la política nacional y aborda uno de los aspectos más delicados del proceso de planificación territorial en marcha, la debilidad institucional y la escasa cultura de planificación territorial.

En términos de gestión, a nivel nacional, esta política dio un primer paso recentralizando las políticas con la creación del MINPLAN. Este nuevo ministerio fue creado por el Decreto 1283 de 2003, que modificó la Ley de Ministerios, unificando parte de los ministerios de Economía y de la Producción, y de la Presidencia de la Nación en una sola cartera de Estado, pero recién asumió importancia estratégica dentro del nuevo modelo de desarrollo en el 2004 con la creación de la SSPTIP dentro de este ministerio (Decreto 1824 de

2004). Esta nueva dependencia asumió la implementación de esta política y si bien fue creada con rango de subsecretaría, funciona con dependencia directa del Ministro.

La Provincia del Chaco, como consecuencia de la descentralización producida por la reforma constitucional de 1994, 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. Este Sistema buscaba profundizar aún más el proceso de descentralización mediante la constitución de Uniones Regionales de Municipios y la subdivisión del territorio provincial en 8 microrregiones.

Al alinearse los signos políticos nacional y provincial a fines del 2007 y luego de un inicio errático por el cual el gobierno provincial continuó profundizando este proceso de descentralización mediante la modificación de las 8 microrregiones en 15 Unidades de Desarrollo Territorial UDT (Decreto 35 de 2009), mediante la creación de un Programa de Planificación Física Urbana “Territorio Urbano” (Decreto 386 de 2008), 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) y forzó a que el gobierno provincial, a través del flamante Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos (Ley provincial 6075 de 2007) comenzara a participar activamente del PET y del COFEPLAN. La creciente labor provincial desarrollada en este nuevo marco llevó a que finalmente la problemática de la planificación territorial alcanzará máxima jerarquía institucional con la creación de dos nuevos ministerios, el de Desarrollo Urbano y Territorial y el de Planificación y Ambiente (Ley 6906 de 2011). Dentro del primero de estos ministerios se creó la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial (SSOT) y del segundo de ellos la Subsecretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable (SSADS), responsables conjuntos de la elaboración del PET Chaco en el año 2013.

Tanto la Subsecretaría nacional como las provinciales tiene amplias competencias para la planificación y el ordenamiento territorial, sin embargo, los avances logrados se resumen especialmente en la elaboración de los PET nacional y provincial, careciéndose aún de marcos legales que determinen instrumentos y obligatoriedad de aplicación de los procesos de planificación. En el nivel nacional se ha avanzado en la elaboración y ponderación de

proyectos principalmente de infraestructura para ser incluidos en los presupuestos anuales del MINPLAN, pero a nivel provincial el PET aún no tiene incidencia sobre estas definiciones.

Al no poder contarse con un marco legal que determine obligaciones, los municipios permanecen al margen de este proceso, salvo aquellos contados casos que han desarrollado experiencias de planificación territorial en el marco del Programa de Fortalecimiento Institucional de la Planificación Territorial implementado a partir de 2011 por la SSPTIP, sin embargo, en el Chaco este programa no tuvo incidencia. En esta provincia, el Programa Territorio Urbano se dedicó a asistir a los municipios en la planificación territorial entre el 2008 y el 2010. Debido a la falta de apoyo institucional y de obligatoriedad de planificación, apenas pudo concretar dos procesos de planificación municipal en toda la provincia. Esta función hoy es de la SSOT del Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial, sin embargo, sus capacidades continúan siendo limitadas.

El desarrollo de esta investigación aún no ha avanzado en el análisis de la coordinación intersectorial entre los organismos responsables de infraestructura, ambiente, desarrollo social, vivienda, educación, salud, etc. y de la coordinación interjurisdiccional entre los diferentes organismos responsables de cada nivel del Estado (nación, provincias, municipios), en función de la implementación de este proceso de planificación territorial; sin embargo, la hipótesis es que en estas variables, como en la de las capacidades instaladas, es donde radican también algunas de las grandes dificultades para consolidar esta política.

### **Conclusiones**

El gobierno nacional que asumió en mayo de 2003 tras abandonar las políticas neoliberales que llevaron a Argentina a una profunda crisis en 2001–2002 inició un fuerte proceso de centralización de las políticas y la planificación territorial fue retomada como política nacional. Sin embargo, este proceso aún está cargado de obstáculos, entre los que se cuenta como más significativos la complejidad de las relaciones interjurisdiccionales, la escasa cultura y capacidad de planificación existentes en muchos gobiernos provinciales y municipales (sumado a la baja incidencia del programa de asistencia técnica a estos gobiernos) y la existencia de un anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial, que aún no tiene aprobación parlamentaria.

Si el ordenamiento y la planificación del territorio, tal como se señalan en el marco teórico de este trabajo, representan acciones deliberadas de un Estado con el objetivo de asegurar el equilibrio territorial garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo,

protegiendo y preservando el medioambiente y sus recursos naturales, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población, la información analizada demuestra que Argentina apenas está en el inicio de este proceso. La profundización de esta política es el camino para continuar.

### **Bibliografía**

Aranibar, A. y B, Rodríguez, (2013) *Latinoamérica ¿Del Neoliberalismo al Neodesarrollismo?* Cuaderno de Perspectiva Política 3. Buenos Aires, Editorial Siglo XXI.

Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), (2010) *Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial*. Argentina, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Decreto Nacional 1824/04 del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. En Infoleg [En Línea]. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/100000-104999/102007/norma.htm> [Recuperado el 06 de diciembre de 2014].

Decreto Nacional 1283/08. Ley de Ministerios, en Infoleg [En Línea]. Disponible en <http://www.infoleg.gov.ar/infolegInternet/anexos/85000-89999/85520/norma.htm> [Recuperado el 06 de diciembre de 2014].

Decreto Provincial 386/08 de creación del Programa Provincial de Planificación Urbana, en Infoleg [En Línea]. Disponible en <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/ResumenDocumento.aspx?docId=D.386/08> [Recuperado el 06 de diciembre de 2014].

Decreto Provincial 386/08 de creación Unidades de Desarrollo Territorial (UDT), en Infoleg [En Línea]. Disponible en <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/ResumenDocumento.aspx?docId=D.35/09> [Recuperado el 06 de diciembre de 2014].

Finck, N., (2010) “El proyecto de Ley de ordenamiento territorial de la Provincia del Chaco” en *Revista Café de las Ciudades* [En Línea] No. 87. Enero 2010. Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_87.htm#1](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_87.htm#1) [Recuperado el 10 de mayo de 2013]

Ley Provincial 5174/02 de creación del Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco (2002), en Infoleg [En Línea]. Disponible en

[www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/Ley%205174.pdf](http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/Ley%205174.pdf) [Recuperado el 06 de diciembre de 2014].

Ley Provincial 6906/011 Ley de Ministerios (2011), en Infoleg [En Línea]. Disponible en <http://www2.legislaturachaco.gov.ar:8000/legisdev/PDF/Ley%206906.pdf> [Recuperado el 06 de diciembre de 2014].

Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial (2011), Proyecto de Ley 4621/2011 de ordenamiento territorial de la Provincia del Chaco.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2004) *Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2008) *Plan Estratégico Territorial de Argentina*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (2011) *Plan Estratégico Territorial de Argentina*. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. Buenos Aires, Argentina.

Ministerio de Planificación y Ambiente de la Provincia del Chaco (2013) *Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco*. Resistencia, Ministerio de Planificación y Ambiente de la Provincia del Chaco.

Maldonado, M., (2010) “Hacia una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial: reflexiones a partir de tres propuestas normativas” en *Revista Café de las Ciudades* [En Línea] No.96. Octubre 2010. Disponible en [http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes\\_96\\_1.htm](http://www.cafedelasciudades.com.ar/planes_96_1.htm) [Recuperado el 25 de octubre de 2012]

Massiris Cabeza, A. (2002). “Ordenación del territorio en América Latina” en *Scripta Nova Revista electrónica de geografía y ciencias sociales*. [En Línea] Vol. VI, No.125, octubre de 2002, Universidad de Barcelona. Disponible en <http://www.ub.es/geocrit/sn/-125.htm> [Recuperado el 06 de diciembre de 2014]