

SISTEMA DE CIUDADES
MUNICIPIOS PENSADOS PARA CRECER

Guía para la Creación de Suelo Urbano en Municipios Provincia del Chaco

Antecedentes nacionales y provinciales

PROVINCIA DE CHACO

**GUÍA PARA EL DISEÑO Y CREACIÓN DE SUELO URBANO
EN MUNICIPIOS DE LA PROVINCIA DE CHACO**

INFORME FINAL – TOMO I

NOVIEMBRE DE 2019



SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES

Ing. JUAN JOSÉ CIÁCERA

GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE CHACO

Ing. Domingo Peppo

**MINISTRO DE DESARROLLO URBANO Y ORDENAMIENTO
TERRITORIAL DE CHACO**

Arq. Guillermo Monzón

CONTRAPARTE PROVINCIAL TÉCNICA

Arq. Vanessa Turletti

Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial

De la Provincia de Chaco

EQUIPO DE TRABAJO

EXPERTO O COORDINADOR DEL PROYECTO

Lic. Luis Bardeggia

COLABORADORES

Mg. Ignacio Armida

Arq. Susana Odena

Mg. Daniela Torrisi

Arq. Roberto Bianchi

ÍNDICE TOMO I

| | |
|---|-----------|
| ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS..... | 6 |
| INTRODUCCIÓN | 7 |
| CAPÍTULO 1: Aspectos conceptuales y metodológicos | 9 |
| 1. Enfoque Conceptual..... | 9 |
| 1.1. El Territorio..... | 9 |
| 1.2. Metodología | 10 |
| CAPÍTULO 2: Enfoques históricos sobre planificación del desarrollo territorial | 14 |
| 2. La Planificación Territorial en el Chaco | 14 |
| 2.1. Planificación del desarrollo por el Estado..... | 14 |
| 2.2. Desarrollo local o endógeno..... | 18 |
| 2.3. Desarrollo Territorial como política pública | 19 |
| CAPÍTULO 3: Crecimiento de la población y urbanización | 23 |
| 3.1. La urbanización de los últimos años..... | 23 |
| 3.2. Acceso al Suelo Urbano | 24 |
| 3.3. Avance urbanístico sobre tierras rurales | 25 |
| 3.4. Municipios seleccionados..... | 28 |
| 3.4.1. Situación demográfica de los Municipios seleccionados | 30 |
| CAPÍTULO 4: Normativa sobre ordenamiento territorial..... | 31 |
| 4.1. Reseña Nacional..... | 31 |
| 4.2. Reseña a nivel provincial | 32 |
| 4.2.1. Normativa provincial específica sobre suelo urbano y rural..... | 34 |
| 4.3. Subsistema natural de la Provincia de Chaco..... | 38 |
| 4.3.1. Principales escenarios de riesgo presentes en el área de estudio | 38 |
| 4.3.2. Principales normativas ambientales | 42 |
| 4.4. Marco Institucional Provincial..... | 49 |
| 4.5. Reseña a nivel local..... | 54 |
| 4.6. Posicionamiento conceptual acerca de la planificación..... | 57 |
| ANEXO I: Imágenes Taller en Resistencia, Mayo 2019 | 59 |
| BIBLIOGRAFÍA..... | 61 |

GRÁFICOS

| | |
|---|-----------|
| Gráfico 1. Tasa de urbanización (%): Argentina y Chaco | 23 |
| Gráfico 2. Crecimiento poblacional según categoría de municipios: período inter censal 1991-2010 | 28 |

MAPAS

| | |
|---|-----------|
| Mapa 1. Nivel de Amenaza por inundaciones en Quitilipi | 39 |
| Mapa 2 - Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Chaco Ley 1762 | 44 |
| Mapa 3. Humedales presentes en la Provincia del Chaco | 46 |

TABLAS

| | |
|--|-----------|
| Tabla 1. Municipios seleccionados | 28 |
| Tabla 2. Normativa provincial de referencia en materia de suelo | 35 |
| Tabla 3. Antecedentes y evolución en materia de planificación de desarrollo en la provincia | 36 |
| Tabla 4. Principales problemáticas ambientales por municipio | 41 |
| Tabla 5. Normativa General de cada Municipio | 56 |

ABREVIATURAS Y SÍMBOLOS

AMGR: Área Metropolitana Gran Resistencia
BM: Banco Mundial
CFI: Consejo Federal de Inversiones
COFEPLAN: Consejo Federal de Planificación
CONES: Consejo Económico y Social.
COPES: Concejo Provincial Económico Social
FMI: Fondo Monetario Internacional
GIRSU: Gestión Integral de Residuos Sólidos Urbanos
Ha.: Hectáreas.
IDE: Infraestructura de Datos Espaciales
IGU: Instrumento de Gestión Urbana
INPE: Instituto Nacional de Planificación Económica
IPDUV: Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda
MDUyOT: Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
OT: Ordenamiento Territorial
PET: Plan Estratégico Territorial.
PPI: programa de protección contra las inundaciones
PPUI: Programa de Planificación Urbana Integral
PREI: programa de rehabilitación contra emergencia de las inundaciones
RSU: Residuos Sólidos Urbanos
SAMEEP: Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa del Estado Provincial
SENASA: Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria
UDT: Unidad de Desarrollo Territorial
UNISDR: Oficina de las Naciones Unidas para Reducción de Riesgo de Desastres (por su sigla en inglés).

INTRODUCCIÓN

La intervención propuesta en el marco de esta asistencia técnica, requerida por el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (MDUyOT) de la Provincia de Chaco y financiada por el Consejo Federal de Inversiones (CFI), representa un esquema general que prevé abordar, de manera integral y mancomunada, la problemática del acceso al suelo en quince (15) Municipios de la Provincia y, en consecuencia, diseñar la Guía para Creación de Suelo Urbano.

Tal como se citaba, el presente trabajo surge de una demanda del MDUyOT y se enmarca, por un lado, en el documento llamado “Lineamientos para el Plan de Gobierno 2015-2019”, que hace un fuerte hincapié en las ciudades, sus infraestructuras y el desarrollo humano y, por otro lado, en el Plan Estratégico Territorial de Chaco 2018-2025, recientemente lanzado. Ambos instrumentos marcan el norte y el enfoque que el Gobierno Provincial define acerca de la planificación del territorial provincial.

El documento que conforma el producto final de la consultoría, se integra por tres tomos que integran el Informe Final. Se detallan los mismos a continuación:

- Tomo I: Antecedentes Nacional y Provinciales sobre Planificación
- Tomo II: Antecedentes Municipales sobre Planificación Territorial
- Tomo III: Guía para la Creación de Suelo Urbano en Municipios de la Provincia de Chaco

En este Tomo I en particular, se abordan, los aspectos conceptuales y metodológicos de todo el trabajo (Capítulo 1).

Asimismo, en el Capítulo 2, se indaga sobre las conceptualizaciones relativas a la planificación territorial y su cotejo con la coyuntura nacional. Desde la asunción de la planificación del desarrollo por parte del Estado en la década del 40 y 50 hasta las referencias de los últimos años

Ya entrados en el Capítulo 3, se podrán observar datos vinculados al crecimiento poblacional y el consecuente crecimiento de la urbanización. Fundamentalmente, el cambio de los porcentajes de población rural que pasa a vivir en las ciudades.

Finalmente, en el Capítulo 4 se hace especial hincapié en la normativa vigente relativa al ordenamiento territorial. Pasando por una breve reseña de la jurisdicción nacional, se aborda la instrumentación normativa y administrativa del orden provincial. Finalmente se brindan algunas consideraciones sobre la necesidad de contar con instrumental municipal para la regulación y gestión del territorio.

CAPÍTULO 1: Aspectos conceptuales y metodológicos

1. Enfoque Conceptual

1.1. El Territorio

Primeramente debe trascenderse la visión del territorio en términos meramente geográficos. La adopción de un concepto político como eje fundamental de abordaje es estrictamente necesario. Esto como síntesis y expresión, de las relaciones de poder y territorio, como expresión valorativa del espacio, como el espacio dotado de significado, permite comprender que, en un contexto dentro del cual pueden coexistir sentidos diferentes -homogeneización-fragmentación, integración-desintegración-, la posibilidad de caracterizar los múltiples espacios geográficos y convertirlos en territorios, sólo es pensable a partir de variables políticas. Concretamente, de la decisión política de dirigir las políticas y procesos territoriales.

La segunda idea propuesta tiene que ver con el análisis socio espacial. Este reconoce conjuntos espaciales identificables a diferentes escalas geográficas. Las transformaciones científicas y tecnológicas internacionales, la homogeneización de los mercados globales, las pautas identitarias y culturales, el rol de las instituciones nacionales, los agentes públicos y privados locales, son piezas clave en la recomposición socio-espacial, convirtiendo los espacios en territorios de interacción y conflicto, reconvirtiendo lo local en el marco de lo global (Madoery, 2001). Esas diferentes escalas geográficas subnacionales, habilitan pensar en diferentes escalas de desarrollo y en diferentes escalas de ordenamiento del territorio.

Tal como señalan Borja, J. y Castells, M. (1998) la transformación de nuestras sociedades por los procesos de globalización y reforma del Estado tienen una dimensión espacial. Dicha transformación representa la constitución de una nueva organización espacial característica de los nuevos procesos de acumulación del capital, de organización de la producción, de integración de los mercados, del papel asignado al Estado.

En consecuencia, el territorio, es un espacio construido política y socialmente¹ que debe ser planificado por medio del Estado. Los distintos niveles de gobiernos deben administrar el desarrollo del territorio y el manejo del uso del suelo, con la finalidad de contribuir al desarrollo del ser humano, en un ambiente sostenible y socialmente justo. Dicha planificación territorial se apoya, entonces, en la fijación de políticas públicas concretas que traducen cuales son los medios a implementar que permiten llegar a los objetivos que conforman aquellas. Los medios, asimismo se traducen en estrategias, programas, planes, proyectos y acciones.

El Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial (OT) define al Ordenamiento Territorial como una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales. El Ordenamiento Territorial es la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de toda la sociedad, que se llevan a cabo mediante determinaciones que orientan el accionar de los agentes privados y públicos sobre el uso del suelo. A través de las políticas de ordenamiento territorial se busca transformar los problemas de ocupación inadecuada y desequilibrada del espacio, tendiendo a un equilibrio entre las actividades humanas y el aprovechamiento de los recursos.

1.2. Metodología

El proceso que determinó las conclusiones que el presente trabajo refiere así como también la Guía de Producción de Suelo Urbano, se diseñó en tres etapas secuenciales:

- Diagnóstico Territorial Expeditivo
- Propuestas y estrategias generales de intervención.
- Documento definitivo

¹ Actualización Plan Estratégico Provincia del Chaco.

En la fase del diagnóstico territorial expeditivo² se definieron los criterios de abordaje conceptual y temático para la generación y búsqueda de información de los Municipios que forman parte del Estudio. De igual forma se definieron las actividades a realizar, y la consecuente distribución de tareas y responsabilidades entre los consultores integrantes de la nómina.

Entre las actividades llevadas a cabo se destacan las siguientes:

- Estudio y análisis territorial de cada Municipio
- Estudio y análisis de la normativa vigente: Constitución Nacional, Constitución Provincial, Ley Orgánica de Municipios, Normativa Catastral de la provincia. Legislación de Tierras, Normativas municipales (Cartas Orgánicas de los Municipios seleccionados, Códigos Urbanos, Ordenanzas de ordenamiento urbano y Ordenanzas complementarias).
- Estudio y análisis de la normativa ambiental. Ley de Biosidas, protección de Bosque nativo, Ley GIRSU. Municipios seleccionados y zona de protección RAMSAR.
- Identificación y reconocimiento de intervenciones específicas (producción de suelo) llevadas a cabo por organismos locales y/o provinciales.
- Análisis o estudios del comportamiento del mercado inmobiliario en municipios seleccionados.
- Reconocimiento de otras miradas sobre el sector: (plan estratégico, plan de turismo).
- Elaboración del mapa de actores.
- Análisis y organización de la información obtenida.
- Procesamiento y clasificación de datos obtenidos.
- Entrevistas a informantes claves del MDUyOT y Municipios.
- Taller Participativo: Presentación del Plan de trabajo. MDUyOT y Municipios. Lineamientos, contenidos y objetivos. Prácticas y modalidades recientes de planificación territorial y producción de suelo. Producción de ciudad, actores,

² En esta fase de diagnóstico expeditivo, primero se recopiló información de fuentes secundarias, tales como censos de población, censos económicos, informes, documentos, bibliografía especializada y fuentes primarias, proveniente de las reuniones y del taller realizado en la Ciudad de Resistencia durante el mes de Mayo de 2019.

conflictos. Análisis de casos: El Distrito Vecinal Cipolletti. Identificación preliminar de desafíos, conflictos y oportunidades para producir suelo. Análisis de resultados.

- Diseño de la estrategia de involucramiento y participación en conjunto con funcionarios y técnicos del MDUyOT.
- Diseño del diagnóstico expeditivo, entregado como 1° Informe Parcial.

En la segunda etapa, correspondiente a “Propuestas y estrategias generales de intervención” se comenzó a delinear la trabajar con la información concreta de cada Municipio, el avance de la mancha urbana, el crecimiento poblacional y las distintas posibilidades de creación de suelo. Se llevaron a cabo las siguientes actividades:

- Reunión de análisis de resultados e insumos de la primera etapa. Ciudad de Resistencia conjuntamente con funcionarios y técnicos de MDUyOT.
- Taller, durante el mes de agosto, en el Municipio de Sáenz Peña con los funcionarios y técnicos municipales y MDUyOT, tendientes a analizar la problemática de creación de suelo urbano y algunas alternativas de generación.

En tal sentido se propició el siguiente esquema :

- 1. Devolución (Revisión) análisis de los principales lineamientos del primer Taller. Discusión del Diagnóstico expeditivo. Jerarquización de problemas. Principales insumos.
 - 2. Diseño de Matriz de Fortalezas, Amenazas, Debilidades y Oportunidades por cada Municipio.
 - 3. Ejercicio de planificación a partir de los planos de ejidos urbanos de los municipios seleccionados, los crecimientos de la mancha urbana y el aumento poblacional al 2010 y proyectado al 2019.
 - 4. Diseño de propuestas y alternativas de manera de inventariar dispositivos de políticas públicas y de instrumentos de gestión del suelo para aplicar en los Municipios. Análisis de pertinencia de cada uno de ellos.
- Diseño y entrega del Segundo Informe Parcial.

Para la tercera y última etapa se trabajó el documento final que configura el producto de entrega según los términos de referencia acordados. En el mismo, además de las conceptualizaciones de cada instrumento de gestión, se incorporan los modelos de ordenanzas aplicables a efectos de la puesta en vigencia de cada uno de ellos.

En términos concretos, se diseña la Guía para creación de Suelo Urbano en Municipios de la Provincia de Chaco.

CAPÍTULO 2: Enfoques históricos sobre planificación del desarrollo territorial

2. La Planificación Territorial en el Chaco

En el apartado que sigue a continuación se realiza una apretada síntesis de las principales expresiones de planificación territorial en Chaco y el correlato nacional. Se trata de un período de tiempo extenso en el que intentamos identificar los antecedentes de la planificación territorial y, en particular, el momento que surge y se instala en la agenda pública provincial la temática de suelo urbano. A grandes rasgos y a los fines analíticos, dividimos el periodo en tres momentos:

- el ciclo de planificación del desarrollo con centralidad estatal;
- el ciclo de surgimiento del desarrollo local / endógeno con débil presencia estatal;
- un tercer ciclo de recuperación de capacidad estatal y planificación territorial.

La perspectiva de análisis propuesta permite contextualizar el surgimiento y desarrollo de la planificación territorial y la problemática relacionada a los usos y distribución de suelo en las políticas públicas de la provincia. La reseña elaborada a continuación es provisoria y sujeto a posteriores referencias que se verán reflejadas en los capítulos siguientes y en el Tomo II integrante de este documento final.

2.1. Planificación del desarrollo por el Estado

El primer momento al que denominamos ciclo de planificación del desarrollo con centralidad estatal, en Chaco adquiere la forma y está fundado en la idea de concertación social, predominante en el periodo comprendido en la década de los 50 y 60. Asumía características propias del ciclo estado céntrico signado por el apogeo del postulado de la planificación y el rol activo del Estado como agente de modernización. Se ve expresado en diversas normas provinciales que dan creación a la figura del Consejo Económico Consultivo (Decreto 1161/53 y Decreto 2269/55) y con posterioridad al denominado Concejo Provincial Económico Social (Ley 1281 y Ley 4261/96). Esta modalidad se extendió en la provincia hasta entrada la década de 1990.

El ciclo tiene sus inicios en la década del 50, cuando los territorios nacionales existentes en Argentina logran adquirir el status de provincias, condición largamente reclamada por los habitantes y organizaciones sociales y políticas de los mismos. En efecto, la reforma constitucional de 1949 introdujo un aspecto que sería fundamental: el reconocimiento de los derechos políticos a los habitantes de los territorios nacionales. Hasta entonces solo podían elegir autoridades locales (Concejales y Jueces de Paz). Las reformas incluidas en la nueva constitución consagró el derecho a elegir autoridades nacionales. El hecho abre definitivamente el proceso que culmina con la provincialización de los territorios nacionales, entre ellos el Chaco.

En julio de 1951 el Congreso Nacional sancionó la Ley 14.037 de provincialización de Chaco (incluía también la Provincia de La Pampa). La ley establecía la convocatoria a elecciones para la asamblea constituyente a los fines de elaborar la nueva constitución provincial. En diciembre de 1951 fue sancionada la constitución de Chaco y en junio de 1953 asumen las primeras autoridades provinciales.

La nueva constitución provincial fue elaborada en un contexto caracterizado por la presencia activa del Estado expresada, entre otras, en la formulación de los Planes Quinquenales. En octubre de 1946 se había presentado el Primer Plan Quinquenal y en diciembre de 1952 el segundo. Constituyeron las primeras experiencias de planificación en Argentina (Tereschuk 2007, Bernazza 2006, Canelo 2012). Por entonces, el Estado promovió la industrialización sustitutiva, puso énfasis en la consolidación del mercado interno y del pleno empleo, centrando sus propósitos en una nueva forma de orientar las políticas públicas hacia la “justicia social” y la “independencia económica” (Bernazza, 2006).

En ese contexto y a poco de asumir, mediante el Decreto 1162 de octubre de 1953, el Poder Ejecutivo provincial crea el Consejo Económico Consultivo de la Provincia “Presidente Perón”. Con posterioridad y poco tiempo antes del golpe de septiembre de 1955 que derroca al gobierno constitucional, el Poder Ejecutivo provincial sanciona el Decreto 2269/1955 de creación del Consejo Económico Consultivo. Era un organismo asesor permanente del Poder Ejecutivo provincial en materia económica. No obstante ello, a poco de ser creado sobreviene el golpe de estado y con ello un largo período de inestabilidad institucional y económica al que se ira sumando un proceso de crecientes tensiones sociales y políticas.

La autodenominada Revolución Libertadora deroga la Constitución Nacional de 1949 y disuelve toda expresión relacionada a los planes quinquenales y experiencias similares en las provincias, entre ellas la de Chaco. En su reemplazo, las autoridades representantes del “primer ensayo de planificación autoritaria”, como la denomina Tereschuk (2007) presentan el Plan Prebisch. Complementariamente y junto a plan mencionado, como sostiene Basualdo (2010) *“se dieron los primeros pasos para que la Argentina se incorporara al Fondo Monetario Internacional (FMI) y al Banco Mundial (BM) y se firmó el acuerdo con el Club de París”*.

Con la caída del gobierno peronista, la provincia de Chaco fue intervenida y se desmantelaron todas las instituciones creadas entre 1953-1955. El Gobierno Provincial (Interventor) surgido del golpe de estado en sintonía con el Gobierno nacional de facto, desconoce la Constitución Provincial sancionada a partir de la provincialización y en su lugar sanciona en 1957 un nuevo texto constitucional.

Desde entonces la inestabilidad político institucional en el país producto de golpes de estado al orden democrático fue recurrente. Cada intento de reconstrucción de la institucionalidad estatal provincial fue interrumpido por un nuevo golpe de Estado.

El último ensayo de planificación del período 1953-1976 se produce a partir de la recuperación de la democracia en 1973. Trajo consigo la creación de la Secretaría de Programación y Coordinación Económica, bajo cuya dependencia funcionó el Instituto Nacional de Planificación Económica (INPE). La labor llevada adelante desde estas áreas trajo consigo la aprobación en diciembre de 1973 del Plan Trienal para la Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977).

La Provincia de Chaco en sintonía con los lineamientos nacionales sanciona la Ley 1281 de agosto de 1973, de creación del Concejo Provincial Económico Social (Co.P.E.S.). Tenía como objetivo proponer lineamientos en materia socio económica especialmente en lo concerniente a política de precios, salarios, empleos, seguridad social, salud, urbanismo y vivienda; producción y comercialización, régimen bancario y crediticio, inversiones y promoción industrial. Es decir, de amplio espectro centrado en la promoción del crecimiento y desarrollo de las fuerzas productivas.

El golpe de Estado de Marzo de 1976 que puso en marcha el llamado “Proceso de Reorganización Nacional” echó por tierra con las aspiraciones democráticas de la sociedad, instauró el terrorismo de Estado y da inicio a una profunda reestructuración del modelo sustitutivo y el Estado desarrollista vigente por décadas en la Argentina. La planificación en sus diversas expresiones desaparece de la agenda pública. Desde entonces comienza a configurarse un nuevo patrón de desarrollo basado en la centralidad del mercado y las finanzas (Basualdo, 2010, 2011).

La crisis de la deuda en América Latina en agosto de 1982 coincidente con la recuperación democrática en 1983, trae aparejada la agenda del ajuste estructural. Con ella, la hiperinflación, endeudamiento externo, privatizaciones, desregulación y liberalización (década de los 90), mega canje, blindaje y crisis estructural de 2001.

En tanto, el mencionado proceso tiene correlato e impacto desde muy temprano en las jurisdicciones provinciales y Chaco no sería la excepción. A los fines del presente análisis interesa destacar que el intento refundacional a partir de la recuperación institucional en 1983 converge con las primeras expresiones del ajuste estructural y en los 90 con las políticas de reestructuración y liberalización de todos los ordenen.

Los Pactos Fiscales I³ y II de 1992 y 1993 fueron el instrumento legal que dio formal inicio al ajuste en las provincias. Constituyó el vector para alinear a las provincias en la lógica del ajuste estructural y las privatizaciones.

En los noventa, los esfuerzos estuvieron puestos en programas de regularización de la tenencia de los terrenos y viviendas ilegales. El Programa Arraigo a nivel nacional es un ejemplo de ello (ley 23.967/1991). Tenía por finalidad, regularizar la propiedad de los asentamientos y villas sobre tierras fiscales. En 1994 se promulgó la “ley Pierri” (ley 24374) de regularización dominial de inmuebles urbanos. En Chaco la adhesión a la Ley nacional se demora hasta 2008 momento que se sanciona la ley provincial 6.172.

En marzo de 1996, la Provincia sanciona la Ley 4261 de creación del Consejo Económico y Social. Como organismo de consulta de los poderes ejecutivo y legislativo en asuntos económicos, de la producción, laborales, educativos y socio-culturales Los objetivos se orientaban al afianzamiento de la convivencia democrática y el incremento

³ Ratificado por Ley 24130 del Congreso Nacional.

de la participación social. Debía concurrir a la formulación de un proyecto provincial concertado.

2.2. Desarrollo local o endógeno

No obstante ello, en los 90 la escala provincial de desarrollo se diluye al tiempo se generaliza el enfoque local del desarrollo. Denominado también desarrollo económico local y en ocasiones, desarrollo endógeno. “Nace asociado a la pérdida de protagonismo del Estado centralizado como único ejecutor o articulador de la política. En el nuevo enfoque los impulsos al desarrollo deberían provenir de *abajo hacia arriba*. En contraposición a la visión centralizada y verticalista tradicional del desarrollo de arriba hacia abajo” (La Planificación actual en Argentina, 2012).

El segundo momento corresponde al surgimiento del enfoque de la planificación estratégica y el desarrollo local. La figura del consejo de concertación queda atrás y en su lugar surge el llamado sistema provincial de planificación y evaluación de resultados (Ley 5174). El proceso provincial hacia el desarrollo local integrado, se puso en marcha a partir del año 2000, con las primeras experiencias de conformación de microrregiones, respaldado en la estrategia de trabajo conjunto de municipios asociados entre sí para promover y potenciar sus metas y acciones.

Dicho proceso se estableció en el marco de las políticas de descentralización impulsadas desde los años '90 en nuestro país, a través de la transferencia progresiva de competencias hacia los municipios, factor que por otro lado conlleva a un incremento de las demandas sobre las gestiones municipales. Esta primera instancia en la regionalización del territorio provincial culminó en el año 2002, con la constitución de las ocho microrregiones y sus respectivos consejos regionales, declaradas por Ley 5174. Dichas micro regiones son las que se detallan a continuación:

- Centro Oeste
- Impenetrable
- Norte
- Centro Chaqueña
- Sudeste
- Oriental Chaqueña
- UMDESOCH

- Metropolitana

La perspectiva incluyó criterios y políticas de regionalización / descentralización. Aparece, entonces, el territorio como objeto de política pública pero circunscripta al ámbito local o micro regional. Desde mediados de los 90 y en la década del 2000, el enfoque del desarrollo local / territorial (endógeno) se difundió ampliamente e ingresa a las agendas del estado, tanto nacional como sub nacional y local (Madoery 2005; Villar 2006, 2007). En ese contexto surge los planes estratégicos en ámbitos subnacionales o locales.

2.3. Desarrollo Territorial como política pública

El tercer momento comienza con el período abierto desde 2003. Desde entonces y siguiendo a Costamagna (2007), se va configurando un cambio de tendencia y orientación en la definición de las políticas públicas. Comienzan a replantearse varios de los fundamentos que sustentaron las políticas de ajuste estructural, apertura y desregulación en la década de los noventa. Se incorporan una nueva generación de políticas públicas e iniciativas de promoción del desarrollo económico con una clara orientación a la promoción territorial (Costamagna, 2007). La planificación regional recobró centralidad en el contexto de las políticas públicas implementadas desde el Estado Nacional (García, 2017). García, señala como punto de partida el Plan Estratégico Territorial (PET) concebido en el Ministerio de Planificación Federal de la Inversión Pública, y el antecedente que le brinda soporte; la “Política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial” formulada en 2004⁴.

Ese mismo año se concreta la presentación por parte del Gobierno Nacional del Documento “Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial”. Formuló las bases conceptuales y metodológicas para encarar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional. En ese marco las provincias se incorporaron al proceso de planificación de sus respectivos territorios.

La misión de poner en marcha el proceso quedó en manos de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública (Decreto 1824/2004). En 2008 se crea el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial (COFEPLAN), espacio

⁴ Costamagna (2007) y Müller (2013) plantean enfoques similares.

institucional de articulación de políticas de impacto en el territorio (Decreto 420/2010).

También en el año 2008 se presenta el Avance I y definen dos situaciones de base. Por un lado, se presenta la caracterización territorial -modelo actual- de la provincia. Por otro lado se establece la especialización de los grandes objetivos a alcanzar (modelo deseado).

En tanto, el gobierno provincial desde 2004, promueve el plan Estratégico Territorial formulado desde Nación. Se elaboran documentos de propuestas para la elaboración de un Plan Estratégico a escala provincial, formulado por el Consejo Económico y Social de la Provincia de Chaco (CONES). Aunque como señala Barreto (2015) 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.

En efecto, entre los años de 2007 y 2008, se reorganizaron las demandas de cada microrregión. En enero de 2008, el Gobierno Provincial mediante la sanción del Decreto 386, aprueba el Programa Provincial de Planificación Física Urbana conocido como Territorio Urbano. Queda bajo la órbita del IPDUV, Instituto Provincial de Desarrollo Urbano y Vivienda. Ya en 2009, en una tarea que involucró a agentes territoriales, a gobiernos municipales y organizaciones locales, se firma Decreto N° 35, que promueve la creación de 15 Unidades de Desarrollo Territorial. En tanto, a través del Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, la Provincia comenzó a participar en el PET y del COFEPLAN.

El segundo avance corresponde al PET 2011. Constituye una actualización y profundización del proceso de planificación y está compuesto por cuatro libros: Tomo 1: Planificación Estratégica. Tomo 2: Territorio e Infraestructura. Tomo 3: Argentina Urbana. Tomo 4: Integración Territorial Internacional. Contiene listado de localización de obras. Reafirma los cinco objetivos prioritarios elaborados en 2004 y plantea un marco conceptual centrado en el paradigma del desarrollo local de matriz endógena y descentralizada y en la planificación estratégica como herramienta de construcción de políticas.

En 2011, a partir de la creación del Ministerio de Desarrollo Urbano y Territorial (Ley de Ministerios 6906) la política de planificación territorial adquiere especificidad y mayor entidad. Trajo aparejado cambios significativos en lo que respecta al abordaje de

la temática relacionada al desarrollo y ordenamiento urbano en la provincia. Puso en valor funciones específicas en materia de creación y acceso al suelo urbano.

El MDUyOT coordina y lleva adelante la formulación del PET CHACO 2013. Propone desde un enfoque territorial contribuir a la solución de las desigualdades territoriales por medio del aprovechamiento de las fortalezas y de las potencialidades de desarrollo de cada región, 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.

Desde diciembre de 2015 cambia el signo político y orientación del gobierno nacional no así el del gobierno provincial. La nueva administración nacional en 2016 presenta el PET. La planificación territorial se da en el contexto de una orientación general hacia la apertura, desregulación y liberalización de las variables económicas y financieras, por lo que se orientó centralmente a la infraestructura regional.

En Chaco, los lineamientos del Gobierno Nacional en materia de desarrollo territorial se expresan a través de tres acciones marcadas: el Plan Maestro de Humedales, el Plan Maestro Ciudad Río y el Plan Maestro de Desarrollo Turístico del Impenetrable.

En primer lugar, el Plan Maestro Humedales. Más adelante (Capítulo 4) se describe en detalle la normativa ambiental provincial, pero cabe anticipar que se trata de elaborar un Plan de desarrollo territorial de los Humedales del Chaco -constituido en Sitio RAMSAR N° 1366-, que potencie sus características productivas y turísticas garantizando la sustentabilidad del ecosistema y que fomente la mejora de los indicadores socio-territoriales de la población residente.

En segundo lugar, el Plan Maestro Ciudad Río. Es un conjunto de instrumentos de planificación territorial que permitan desarrollar de manera integrada y sostenible el territorio costero del Río Negro de la Provincia del Chaco, con énfasis en el ámbito del Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR).

Por último, se incluye el Plan Maestro de Desarrollo Turístico del Impenetrable, con el objeto de estimular actividades económicas compatibles con el uso responsable del medio ambiente.

Como fuera señalado precedentemente, a partir de la continuidad del Gobierno Provincial, la provincia sostuvo el proceso iniciado a partir de 2004. En efecto, el MDUyOT, desde 2016 diseñó, y puso en marcha el Programa de Planificación Urbana Integral (PPUI) en los Municipios de la provincia. Representa la etapa de instrumentación concreta de la política que fuera concebida desde el enfoque del desarrollo y articulación territorial. EL PPUI facilita el abordaje territorial en estrecho vínculo con los municipios, sus equipos técnicos, y otras áreas de gobierno. De su seno surgen también, herramientas concretas como son los denominados Instrumentos de Gestión Urbana (IGU) para guiar el desarrollo territorial planificado de los municipios chaqueños.

Finalmente, en junio de 2019 el Poder Ejecutivo provincial presenta la revisión del Plan Estratégico Territorial (PET) 2018-2025. Tiene como objetivo primordial mejorar la capacidad de planificación y gestión del gobierno provincial con vistas al logro de un territorio eficiente, sostenible, justo y equilibrado que redunde en una mayor productividad y en mejores oportunidades para la población. Divide al territorio en regiones (6) y nodos, a saber:

- REGIÓN NORTE: Gral. San Martín.
- REGIÓN IMPENETRABLE: J.J. Castelli.
- REGIÓN OESTE: Charata
- REGIÓN SUR: Villa Ángela.
- REGIÓN CENTRO: Pcia. Roque Sáenz Peña.
- REGIÓN ESTE: Resistencia.

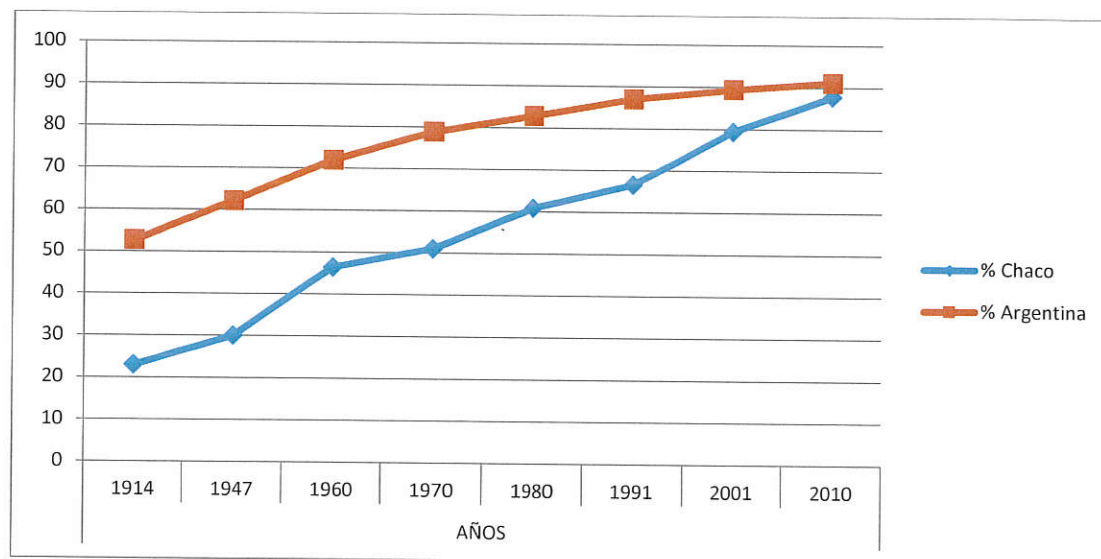
CAPÍTULO 3: Crecimiento de la población y urbanización

3.1. La urbanización de los últimos años

El proceso de urbanización de Chaco acompañó, como en gran parte del territorio argentino, las etapas del desarrollo económico de la provincia. Tanto durante el predominio de la explotación forestal como la algodonera, prevaleció la población asentada en áreas rurales. Recién con la crisis del cultivo del algodón, en la segunda mitad del siglo pasado, la población urbana supera a la rural. Al respecto Alberto (s/f), señala “que las crisis de las economías regionales de fines de la década de los 60 y de todos los 70, basadas en sistemas mono-productivos por un lado y la mecanización del agro por otro, determinaron una fuerte expulsión de población rural de las áreas agrícolas y su migración a centros urbanos en busca de ofertas laborales, hecho que incide fuertemente en la expansión de estos núcleos” (Alberto s/f).

El Censo de 2001 arroja, para la provincia de Chaco, una tasa de urbanización de 83,30 %. En el 2010, el mismo porcentaje arroja un total de 87,83%. Los datos están mostrando la aceleración de la dinámica de urbanización, en la Provincia, respecto del promedio nacional (Gráfico 1).

Gráfico 1. Tasa de urbanización (%): Argentina y Chaco



Fuente: Elaboración propia en base a datos INDEC

Otras particularidades del proceso social y demográfico están dadas por la ralentización del crecimiento en el conglomerado capital de la provincia y mayores porcentajes de crecimiento poblacional registrados en municipios pequeños y medianos.

Se trata de una tendencia general o de carácter global, tal como señalan los autores citados precedentemente. “Este comportamiento puede asociarse con diferentes modalidades de migración campo-ciudad, ya no sólo con la migración tradicional, hacia la capital provincial, sino también hacia ciudades de menor tamaño, las que ofrecen servicios, mejores condiciones y calidad de vida a los migrantes”.

3.2. Acceso al Suelo Urbano

Desde los 90 la temática de la distribución y acceso al suelo urbano aparece como campo de tensiones crecientes. Desde entonces, comienza a ser explícita la vinculación entre suelo urbano y mercado inmobiliario; es decir, la urbanización como modelo de negocio. Este proceso es convergente con las transformaciones económicas estructurales y, por ende, de largo plazo, tendientes a desregular y liberalizar todos los órdenes. En este sentido, la problemática de suelo urbano crece y se agudiza junto al ascenso del mercado como principal regulador de las relaciones sociales y económicas. La aceleración de los flujos y la volatilidad financiera refuerza la tendencia señalada, transformando a la tierra y los bienes naturales en refugio de recursos financieros o factor de rentabilidad para nuevos modelos de negocios. Cada región de nuestro país presenta particularidades de acuerdo a los circuitos socio-productivos en los que están insertas. Pero el denominador común es un patrón de urbanización excluyente, con tendencias a la agudización del fenómeno. Con las consecuencias que, de ello se deriva, en materia de distribución de bienes públicos en general y condiciones de vida de amplios segmentos de población que habita las zonas consideradas “informales” o “irregulares”.

A partir de 2003, como afirma Segura (2014), las políticas redistributivas adoptadas en Argentina y toda la región latinoamericana durante las últimas décadas han puesto en evidencia una disminución de la desigualdad de ingresos y un reposicionamiento del Estado. Sin embargo, ha persistido un patrón de urbanización excluyente, en el que precisamente la liberalización del uso del suelo se constituye como pieza fundamental.

Por su parte Canestrato (2016) señala que, en el contexto de un importante crecimiento económico post crisis del 2001, el mercado inmobiliario se caracterizó por un fuerte dinamismo debido a la confluencia de diversos elementos. Entre ellos, la

expansión del sector de la construcción y del aumento de la demanda de suelo para nuevos usos y actividades; el aumento de la inversión del Estado en infraestructura, que valorizó el suelo urbano y transfirió significativas rentas a propietarios particulares; la persistencia de una concepción de la propiedad como reserva de valor, que reforzó un alza en los precios del mercado; y la concentración de la oferta en productos de alta gama debido al aumento de la capacidad adquisitiva de sectores de ingresos medios-altos y altos, destacándose además por la reducida oferta de financiamiento hipotecario para sectores medios y medios bajos. Ello trajo consigo, un aumento de la inquilinización y una densificación de villas y asentamientos, que constituyen el único refugio posible para miles de familias. Así, y considerando la relativa mejora en sus ingresos, los sectores medios y bajos siguieron encontrando dificultades para acceder al suelo y la vivienda.

Es decir que, a pesar de constatarse mejoras en los indicadores sociales, los conflictos por el acceso a la tierra se incrementaron, agravaron y el precio del suelo aumentó exponencialmente. Ello indica que los mecanismos del sistema económico por sí mismos no resuelven el conflicto. Resulta necesaria una regulación estatal consistente en el mercado de suelo para incidir en los procesos estructurales del desarrollo urbano que impiden universalizar el derecho a la ciudad⁵.

3.3. Avance urbanístico sobre tierras rurales

El proceso de urbanización ha tenido distintas formas y magnitudes en relación al desarrollo económico y las políticas públicas implementadas en cada una de las provincias o regiones del país, desde mediados del siglo pasado, han generado diferentes condiciones tanto en la expansión de las ciudades como en la ocupación y usos del suelo.

Sin duda alguna la problemática es multifacética. Confluyen múltiples aspectos y disciplinas. El territorio se comporta como campo de fuerza en constante tensión en tanto construcción histórica y socio cultural; “atravesadas por relaciones de poder” (Manzanal 2007, Rofman 2013, 2014). Es decir, múltiples variables complejamente relacionadas. En este contexto de amplia perspectiva en la temática del suelo urbano, nos centramos en el

⁵ El Derecho a la Ciudad, como concepto original derivado del urbanismo, ha emergido en los últimos años y remite al derecho al usufructo equitativo de los bienes, servicios y oportunidades de desarrollo personal y comunitario que las ciudades ofrecen dentro de los principios de sustentabilidad y justicia social

análisis de algunos aspectos básicos de los procesos de urbanización; necesarios para aproximarnos a la comprensión de las principales características de expansión y las formas que adquiere la ocupación del suelo en las localidades de la provincia.

En Argentina la urbanización presenta altos niveles, propios de América Latina; una de las regiones más urbanizadas del mundo. Según datos del censo 2010, alcanzó el 91,2 % de la población del país. En la Provincia de Chaco la urbanización es un proceso más reciente si tenemos en cuenta lo sucedido a nivel nacional. En efecto, “mientras en Argentina la urbanización comienza a inicios del siglo XX, en Chaco, comienza en la década del 60 y se acelera en los 70. A mitad del siglo XX – Censo de 1947- cuando el país presentaba un 62,2 % de población urbana, el Chaco sólo registraba 30,1 %, mientras que según datos del último censo (2010) esta diferencia que en aquel momento fue de más de 32,1 % pasó a ser tan sólo de 3,2 %” (Ramírez y Pértiles, 2017). Este censo arroja para la provincia de Chaco una tasa de urbanización de 87,83 %. Los datos están mostrando la aceleración de la dinámica de urbanización en la provincia respecto del promedio nacional (Gráfico 1).

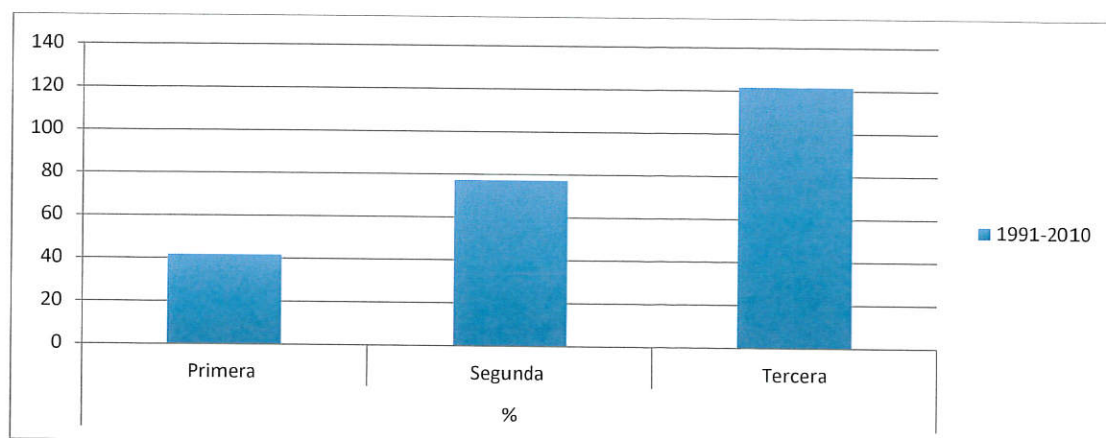
El proceso de urbanización de Chaco acompañó, como en gran parte del territorio argentino, las etapas del desarrollo económico de la provincia. Tanto durante el predominio de la explotación forestal como algodonera prevaleció la población asentada en áreas rurales. Recién con la crisis del cultivo del algodón, en la segunda mitad del siglo pasado la población urbana supera a la rural. Al respecto Alberto (s/f), señala “que las crisis de las economías regionales de fines de la década de los 60 y de todos los 70, basadas en sistemas mono-productivos por un lado y la mecanización del agro por otro, determinaron una fuerte expulsión de población rural de las áreas agrícolas y su migración a centros urbanos en busca de ofertas laborales, hecho que incide fuertemente en la expansión de estos núcleos” (Alberto s/f).

Otras particularidades del proceso social y demográfico están dadas por la ralentización del crecimiento en el conglomerado capital de la provincia y mayores porcentajes de crecimiento poblacional registrados en municipios pequeños y medianos. Se trata de una tendencia general o de carácter global, tal como señalan los autores citados precedentemente. “Este comportamiento puede asociarse con diferentes modalidades de migración campo-ciudad, ya no sólo con la migración tradicional, hacia la capital provincial, sino también hacia ciudades de menor tamaño, las que ofrecen servicios, mejores condiciones y calidad de vida a los migrantes”.

Algunas de las localidades intermedias son cabecera de departamentos y revisten singular importancia en la dinámica regional y/o micro regional. Tanto por el rol y función que desempeñan en el desarrollo socio productivo en sus propios entornos de actuación como por constituirse en centros administrativos que gravitan en sus zonas de influencia. Ramírez y Pértiles señalan que “el crecimiento poblacional de las ciudades va acompañado de una gran cantidad de otros procesos que son semejantes a los que ocurren en las grandes ciudades, pero a menor escala. Entre ellos, citan: el aumento del precio del suelo, el déficit de viviendas, el incremento de asentamientos informales, la ampliación de sectores sin acceso al agua segura y a las cloacas, la mayor demanda de servicios públicos de salud y de educación y la fragmentación socio-territorial”. Y agregan que “las ciudades intermedias corren con ventaja ya que al conocer las consecuencias provocadas por un proceso de urbanización sin planificación, sería posible anticiparse a ellas”.

Si observamos datos de crecimiento poblacional del periodo inter censal 1991-2010, es claro el predominio de localidades medianas. Si agrupamos a los municipios según las categorías de pertenencia comprendidas en la normativa provincial, en base a datos censales de INDEC, se observa el predominio de municipios de tercera y segunda categoría. Es decir, las pequeñas y medianas localidades con porcentajes que están por encima del 200 % de crecimiento poblacional en el período analizado (Gráfico 2). En tanto Resistencia y Barranqueras (AMGR) para el mismo período arrojan un crecimiento poblacional de 26,8 % y 28,5 % respectivamente. Las localidades restantes que forman parte del Área Metropolitana Gran Resistencia (AMGR), Fontana arroja crecimiento de 121,9 % y Puerto Vilelas 36,4 %⁶. Si bien el predominio de Resistencia y el AMGR es manifiesto, se desacelera el crecimiento del núcleo tradicional y se acelera el de las ciudades intermedias. Como sostienen Ramírez y Pértiles, en la provincia de Chaco la movilidad de la población delineó el crecimiento de las ciudades intermedias del sistema urbano provincial más que el incremento poblacional del área metropolitana de la capital provincial (Ramírez y Pértiles, 2017). Como los autores indican, las ciudades intermedias son protagonistas de significativos cambios en la configuración territorial de Chaco. Dinámica que tiene como causa principal aunque no excluyente de otras, la expansión de la frontera agropecuaria y a la diversificación de la producción.

⁶ INDEC, datos de censos de Población y Vivienda 1991 y 2010.

Gráfico 2. Crecimiento poblacional según categoría de municipios: período inter censal 1991-2010

Elaboración propia en base a datos censos de Población y Vivienda, INDEC.

En resumidas cuentas, la expansión urbana que conllevan los procesos demográficos descriptos que impactan en los cambios en el uso y ocupación de suelo y avances de la mancha urbana en forma descontrolada y excluyente, como fuera señalado en apartados anteriores. El proceso de urbanización delineó una evidente reconfiguración territorial, la que se expresa en el crecimiento desordenado de las ciudades.

3.4. Municipios seleccionados

De la totalidad de los municipios existentes en la provincia del Chaco, a efectos de la realización del presente informe, se seleccionaron quince (15) para conformar lo que podría denominarse una primer etapa de implementación del Programa.

La selección comprende cinco (5) municipios de Primera categoría, nueve (9) municipios de Segunda categoría y un (1) municipio de Tercera categoría (Tabla 1).

Tabla 1. Municipios seleccionados

| Municipio | Categoría | Departamento |
|------------------|-----------|-----------------------|
| Barranqueras | Primera | San Fernando |
| Gral. San Martín | Primera | Lib. Gral. San Martín |
| Machagai | Primera | Veinticinco de Mayo |
| Quitilipi | Primera | Quitilipi |
| Villa Ángela | Primera | Mayor L. J. Fontana |
| Avia Terai | Segunda | Independencia |
| Corzuela | Segunda | General Belgrano |
| Gral. Pinedo | Segunda | Doce de Octubre |

| | | |
|--------------------------|---------|-------------------------|
| Hermoso Campo | Segunda | Dos de Abril |
| La Leonesa | Segunda | Bermejo |
| Las Palmas | Segunda | Bermejo |
| Pres. de la Plaza | Segunda | Presidencia de la Plaza |
| Puerto Tirol | Segunda | Libertad |
| San Bernardo | Segunda | O'Higgins |
| Isla del Cerrito | Tercera | Bermejo |

Los municipios de Primera categoría seleccionados detentan distintos grados de avance en la planificación de su ejido y también en el fortalecimiento de dicha acción, producto del trabajo y la relación con el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco (MDUyOT) y a su vez son los que menos dificultades tendrían para conformar un equipo de planificación con el necesario equipamiento para dicha tarea (algunos lo tienen conformado y otros en forma incipiente pero entendiendo siempre el valor y la necesidad de la planificación y el ordenamiento del municipio).

Los municipios de segunda categoría (que son los más numerosos en la nómina seleccionada) también detentan distintos grados de avance, siendo a su vez los más necesitados en lograr acciones de planificación, ordenamiento y creación de suelo urbano. En muchos casos al estar muchos de ellos cercanos a grandes ciudades, sufren el avance de desarrollos urbanísticos sin orden alguno, por lo que necesitan herramientas que les permitan ordenar y regular el avance y desarrollo de suelo urbano.

El único municipio de Tercera categoría seleccionado, Isla del Cerrito, posee características especiales. Por razones turísticas, de recreación y de referencia histórica, que son las principales actividades que se desarrollan en la misma, es de los que más necesitan fortalecer su capacidad de planificación, ordenamiento y creación de suelo urbano.

Los municipios fueron seleccionados, básicamente, por dos motivos. En primer lugar, hay municipios de las tres categorías comprendidas en la normativa provincial. En segundo lugar, los mismos presentan diferentes grados de avance en la planificación de su territorio en general, y con pocas o nulas acciones en la gestión para diseñar y producir suelo urbano, objetivo general del presente Programa.

3.4.1. Situación demográfica de los Municipios seleccionados

Del total de municipios seleccionados, ocho son cabecera de departamento. Revisten singular importancia en la dinámica regional y/o micro regional. Tanto por el crecimiento demográfico experimentado como por el rol y función que desempeñan en el desarrollo socio productivo en sus propios entornos de actuación.

En conjunto los 15 municipios seleccionados registran una variación relativa de la población en el período inter censal 2010 / 2001 del 12 %. Mientras que para el mismo período la variación provincial fue de 7,2 % y la variación nacional de 10,6 %⁷. Es decir que el conjunto de localidades seleccionadas registra valores superiores a las otras jurisdicciones y ponen de manifiesto una particular dinámica poblacional.

⁷Datos censales de INDEC.

CAPÍTULO 4: Normativa sobre ordenamiento territorial

4.1. Reseña Nacional

La Constitución Nacional reformada en 1994, incorporó herramientas eficaces y operativas para avanzar en el afianzamiento del sistema federal y fortalecer a los gobiernos locales. En particular, en lo referente a la autonomía municipal (Artículo 123), en la creación de regiones, y en el reconocimiento explícito del dominio originario de los recursos naturales (Artículo 124). También incorporó temáticas e institucionalidades que involucran el desarrollo territorial, aunque no lo hizo en un mismo título o capítulo; por lo tanto la referencia es dispersa y se expresa bajo diferentes figuras.

En términos generales la Nación ha hecho avances significativos en lo que respecta a la promulgación de legislación relativa a la preservación de los recursos naturales estratégicos para garantizar la sustentabilidad el desarrollo⁸.

No obstante ello, Argentina no cuenta con una Ley de ordenamiento territorial. Si bien existen varios proyectos de ley, hoy no parecen estar en las prioridades de la agenda parlamentaria. Los fundamentos del ante proyecto de ley de Planificación y Ordenamiento Territorial elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional y debatido en diferentes ámbitos (COFEPLAN), destacan “la ausencia de soporte jurídico de rango nacional relativo al territorio como materia y a su planificación y ordenamiento como instrumento. Al respecto sostiene “que existe un notable vacío de legislación de fondo en lo relativo al manejo de las actividades antrópicas vinculadas a los asentamientos humanos y al medio urbano en particular. A lo que hay que sumar la dispersión del andamiaje legislativo a nivel federal y local para la implementación de políticas de ordenamiento territorial”.

En el ámbito de las provincias, como señala Reese (2011), es escasa la atención que ha tenido la temática del ordenamiento territorial y del manejo del suelo en las agendas de los respectivos gobiernos. Existen sólo tres provincias con leyes de

⁸Ley General de Ambiente N 25675, Ley Nacional de Protección Ambiental de Bosque Nativo N 26331, Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de Glaciares N 26639, Ley de Protección al Dominio Nacional sobre Propiedad o Tenencia de Tierras Rurales N 26737.

ordenamiento y usos del suelo (Mendoza, Buenos Aires y Ciudad Autónoma). Aunque en los últimos años se advierte un avance en materia de programas, planes de desarrollo y planeamiento estratégico territorial mediante los cuales, las jurisdicciones provinciales procuran proyectar el crecimiento equilibrado de sus regiones y ciudades. Por último, el régimen municipal es el que tiene competencias y atribuciones primarias en la planificación y la gestión del territorio en sus ejidos. La Constitución de 1994 define la autonomía municipal y son las provincias las que deben determinar su alcance institucional, político, administrativo, económico y financiero (art. 123).

Los Municipios, en términos generales, incursionaron sólo esporádicamente en políticas tendientes a producir suelo urbano en sus ámbitos geográficos de actuación. Por lo general, no cuentan con planes o estrategias específicas, orientadas al acceso al suelo por parte de los habitantes con menores recursos. Varios municipios de nuestro país, en los últimos años, han sancionado ordenanzas con la figura de la plusvalía a los efectos de obtener recursos para financiar iniciativas de acceso al suelo o infraestructura social básica para loteos. Aunque en general tuvieron un comportamiento errático y manifiestas debilidades a la hora de sostener la normativa frente a la presión de desarrolladores inmobiliarios y otros actores interesados. Esto pone de manifiesto, ciertamente, la debilidad de los municipios cuando actúan por sí solos en esta materia.

4.2. Reseña a nivel provincial

La perspectiva de análisis propuesta permite contextualizar el surgimiento y desarrollo de la planificación territorial y la problemática relacionada a los usos y distribución de suelo en las políticas públicas de la provincia. De la reseña preliminar elaborada precedentemente, surgen tres momentos en la evolución y avance del proceso de diseño y ejecución de políticas de planificación del desarrollo provincial, según la modalidad que estas adquieren.

Un primer momento fundado en la idea de concertación social predominante en el periodo comprendido en la década de los 50 y 60; propio del ciclo estado céntrico signado por el apogeo del postulado de la planificación y el rol activo del Estado como agente de modernización. Se ve expresado en diversas normas provinciales que dan creación a la figura del Consejo Económico Consultivo y con posterioridad al denominado Concejo

Provincial Económico Social. Esta modalidad se extendió en la provincia hasta entrada la década de 1990.

El segundo momento corresponde al surgimiento del enfoque de la planificación estratégica. La figura del consejo de concertación queda atrás y en su lugar surge el llamado sistema provincial de planificación y evaluación de resultados. La perspectiva incluye criterios y políticas de regionalización / descentralización. Aparece el territorio como objeto de política pública. Desde mediados de los 90 y en la década del 2000, el enfoque del desarrollo local / territorial (endógeno) se difundió ampliamente e ingresa a las agendas del estado, tanto nacional como sub nacional y local (Madoery 2005; Villar 2006, 2007). En ese contexto surge los planes estratégicos en ámbitos subnacionales o locales.

El tercer momento comienza con el período abierto desde 2003. Desde entonces y siguiendo a se va configurando un cambio de tendencia y orientación en la definición de las políticas públicas. Comienzan a replantearse varios de los fundamentos que sustentaron las políticas de ajuste estructural, apertura y desregulación en la década de los noventa. Se incorporan una nueva generación de políticas públicas e iniciativas de promoción del desarrollo económico con una clara orientación a la promoción territorial (Costamagna, 2007). La planificación regional recobró centralidad en el contexto de las políticas públicas implementadas desde el Estado Nacional (García, 2017). García, señala como punto de partida el Plan Estratégico Territorial (PET) concebido en el Ministerio de Planificación Federal de la Inversión Pública, y el antecedente que le brinda soporte; la “Política nacional de desarrollo y ordenamiento territorial” formulada en 2004 .

En ese contexto, y a partir de los lineamientos nacionales, el gobierno provincial promueve el plan Estratégico (PET) 2004, la actualización 2011, el Plan Estratégico Provincial 2013 y la revisión 2018-2025, aun no presentada públicamente. En esta perspectiva, la creación del MDUyOT en 2011 introduce la temática específica del ordenamiento del suelo urbano en la agenda de las políticas públicas de Chaco, en el contexto iniciado en 2004 (PET). Es la Ley Provincial de Ministerios N° 6906/11, la que establece claras competencias en el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial en materia de políticas públicas de creación y acceso al suelo urbano. En efecto, en el contexto señalado el Ministerio lleva a cabo diferentes acciones tendientes a la creación de capacidades en los Municipios para desplegar procesos de planeamiento y ordenamiento territorial dentro de sus propias jurisdicciones. Acciones de regularización dominial, entrega de títulos de propiedad, financiamiento de mensuras, gestiones para

cambio de titularidad y regularización de grandes fracciones de tierra, y procesos participativos a los fines de lograr junto a los vecinos propuestas de ordenamiento en los barrios, planes maestros de ordenamiento y desarrollo local para resolver en forma integral el crecimiento de las principales ciudades de la provincia.

La instrumentación del Programa de Planificación Urbana Integral (PPUI) puesto en marcha por el MDUyOT en el año 2016 en los Municipios de la provincia representa la etapa de instrumentación concreta de la política que fuera concebida desde el enfoque del desarrollo y articulación territorial. EL PPUI facilita el abordaje territorial en estrecho vínculo con los municipios, sus equipos técnicos, y otras áreas de gobierno. De su seno surgen también, herramientas concretas como son los denominados Instrumentos de Gestión Urbana (IGU) para guiar el desarrollo territorial planificado de los municipios chaqueños.

Y finalmente, como otra herramienta del nivel provincial, se ha puesto en marcha el nuevo Plan Estratégico Territorial (PET) cuya plazo temporal está previsto para 2018-2015 y, próximamente, se oficializará con el fin de fijar los nuevos ejes estratégicos que contemplen los próximos años.

4.2.1. Normativa provincial específica sobre suelo urbano y rural

La Provincia de Chaco ha desandado un largo camino en términos de generación de normativa referida a suelo urbano y rural. Desde la sanción misma de la Constitución Provincial en 1957, como el posterior surgimiento de leyes en la materia, presenta un interesante bagaje legal vinculado a la temática. En la Tabla 2 se puede observar los hitos más importantes en ese sentido.

De igual manera, también es importante y profuso el recorrido en relación a la planificación del territorio. La jurisdicción provincial cuenta con experiencia importante en este sentido y puede observarse el proceso en la información obrante la Tabla 3.

Tabla 2. Normativa provincial de referencia en materia de suelo

| Año | Normativa | Descripción |
|------|--------------------------------|--|
| 1957 | Constitución Provincial | Crea régimen municipal. Define categorías de municipios. Funciones de los Concejos Municipales: Dictar ordenanzas y reglamentaciones sobre a) urbanismo, que aseguren planes de urbanización, desarrollo y ordenamiento; b) servicios públicos; c) catastro |
| | Ley Orgánica de Municipios 854 | Categorías de municipios. Competencias municipales sobre uso, división y distribución de suelo y disposiciones sobre ordenamiento urbano. Planes rectores. |
| | Ley 4088 | Fija las áreas de influencia de los municipios de la Provincia. Sus límites y linderos. Por lo que el territorio provincial queda dividido en 68 Municipios. |
| 2002 | Ley 5174 | Crea el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados. Entre las principales funciones debe definir las políticas, los planes estratégicos globales y sectoriales para la Provincia y someterlas a la aprobación del Poder Ejecutivo mediante decreto dictado con acuerdo general de Ministros. b) Proponer los lineamientos políticos y estratégicos de la acción de gobierno. c) Formular planes y programas de gobierno anuales y plurianuales orientados a generar condiciones que favorezcan al desarrollo de la Provincia. |
| | Ley de Ministerios 6906 | Define competencias del MDUyOT: el ordenamiento y la planificación del territorio urbano, periurbano y rural. Establece parámetros de regulación de usos de suelo. Promueve la igualdad de oportunidades en el acceso a la tierra, al hábitat y la regularización dominial. |
| 2011 | Ley 7000 | Régimen Único de beneficiarios del hábitat. Para registrar a los beneficiarios de planes sociales de viviendas o terrenos: AIPO, SUPCE, PREI (Programa de Rehabilitación Contra Emergencia de las Inundaciones), PPI (Programa de Protección Contra las Inundaciones); IPDUV (programas de mejoramiento barrial y regularización dominial); programas coordinados o ejecutados por la Dirección Gestión de Tierras, Municipios y demás programas con finalidades semejantes, y todos aquellos que aún no hayan escriturado su vivienda o terreno. |
| | Ley 7005 | Establece procedimiento de regularización dominial según Ley Nacional 24374. |
| | Decreto 35/2009 | Crea las Unidades de Desarrollo Territorial (UDT). Son espacios geográficos definidos para la ejecución, seguimiento y evaluación de programas de gobierno. Las áreas están constituidas por los ejidos y áreas rurales de influencia. Fueron creadas 15 UDT. |

Tabla 3. Antecedentes y evolución en materia de planificación de desarrollo en la provincia.

| <i>Año</i> | <i>Norma</i> | <i>Descripción</i> |
|------------|----------------------------|---|
| 1953 | Decreto 1161/53 | Crea Consejo Económico consultivo de la Provincia “Presidente Perón”. |
| 1955 | Decreto 2269/55 | Crea Consejo Económico Consultivo. |
| 1957 | Constitución Provincial | Artículo 45: Establece que por ley se dará creación al Concejo Económico Social. |
| 1973 | Ley 1281/73 | Creación Concejo Provincial Económico Social – COP.E.S. |
| 1996 | Ley 4261/96 | Creación. Marzo de 1996. Crea el Consejo Económico y Social. Como organismo de consulta asesoramiento de los poderes ejecutivos y legislativo en asuntos económicos, de la producción, laborales, educativos y socio culturales. Los objetivos se orientaban al afianzamiento de la convivencia democrática y el incremento de la participación social. Debía concurrir a la formulación de un proyecto provincial concertado. |
| 2002 | Ley 5081/02 | Creación. Agosto de 2002. Deroga el anterior. El Consejo Económico y Social de la Provincia de Chaco (CONES) tenía como objetivo general, la elaboración de un plan estratégico que represente un instrumento de políticas para el Chaco, una propuesta de responsabilidad compartida y de compromiso institucional, que propenda a la concreción de un proyecto integral y que permita poner en marcha un modelo de transformación, cualitativamente superador al llevado a cabo hasta el presente (artículo 2) |
| 2002 | Ley 5174/02 | Creación Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados. Preveía una nueva y ambiciosa institucionalidad y la posibilidad de constituir uniones regionales de Municipios. Entre las principales funciones (artículo 2) debe definir las políticas, los planes estratégicos globales y sectoriales para la Provincia. Proponer los lineamientos políticos y estratégicos de la acción de gobierno. Formular planes y programas de gobierno anuales y plurianuales orientados a generar condiciones que favorezcan al desarrollo de la Provincia. Fue un intento de regionalización mediante la constitución de micro regiones. |

| | | |
|------|---|--|
| 2004 | Plan Estratégico Territorial (PET) Nivel Nacional | Plan Estratégico Territorial (PET) de nivel nacional. Presentación por parte del Gobierno Nacional del Documento “ Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial ”. Se formularon las bases conceptuales y metodológicas para encarar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional. |
| 2004 | Plan Estratégico Territorial de la Provincia de Chaco | Propuestas de trabajo para PET. Se elaboran documentos de propuestas para la elaboración de un Plan Estratégico formulado en el año 2004 por el Consejo Económico y Social de la Provincia de Chaco (CONES) |
| 2008 | PET Avance 2008 | Avance I del año 2008 (PET 2008). Se definieron dos situaciones de base. Por un lado, se presenta la caracterización territorial -modelo actual- de la provincia. Por otro lado se define la espacialización de los grandes objetivos a alcanzar (modelo deseado). |
| 2011 | PET Avance 2011 | Actualización 2011 del PET. Se sintetizan un conjunto de análisis referidos a la caracterización del territorio y una nueva propuesta del “Modelo deseado”. Una descripción de los principales objetivos de desarrollo y lineamientos estratégicos. Contiene listado de localización de obras. Reafirma los cinco objetivos prioritarios elaborados en 2004 y plantea un marco conceptual centrado en el paradigma del desarrollo local de matriz endógena y descentralizada y en la planificación estratégica como herramienta de construcción de políticas. |
| 2011 | Ley de Ministerios 6906/11 | Creación Ministerio Desarrollo Urbano y Territorial, noviembre 2011. Implica cambios significativos en lo que respecta al abordaje de la temática relacionada al desarrollo y ordenamiento territorial y urbano en la provincia. En efecto, la creación del ministerio representa y pone en valor funciones y atribuciones muy específicas en materia de políticas públicas de creación y acceso al suelo urbano. |
| 2013 | PET de la Provincia 2013 | Publicación PET. Formulado en el año 2013, el PET CHACO propone desde un enfoque territorial contribuir a la solución de las desigualdades territoriales por medio del aprovechamiento de las fortalezas y de las potencialidades de desarrollo de cada región; 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. |

| | |
|------|--|
| 2018 | <p>Actualización: Plan estratégico Territorial (PET) 2018-2025. Próximo a presentarse. Esta revisión está proyectada para el periodo 2018-2025, y tiene como objetivo primordial mejorar la capacidad de planificación y gestión del gobierno provincial con vistas al logro de un territorio eficiente, sostenible, justo y equilibrado que redunde en una mayor productividad y en mejores oportunidades para la población. Divide al territorio en regiones (6) y nodos:</p> <p>REGIÓN NORTE: Gral. San Martín, REGIÓN IMPENETRABLE: J.J. Castelli; REGIÓN OESTE: Charata REGIÓN SUR: Villa Ángela; REGIÓN CENTRO: Pcia. Roque Sáenz Peña y REGIÓN ESTE: Resistencia.</p> |
|------|--|

4.3. Subsistema natural de la Provincia de Chaco

Teniendo en cuenta sus características climáticas y ecológicas, el Chaco puede dividirse, a grandes rasgos, en tres grandes ambientes o regiones naturales:

- el Chaco Oriental o Húmedo,
- el Chaco Central o de Transición
- y el Chaco Occidental o Seco.

Esta división, está especialmente vinculada con la disminución hacia el oeste de las precipitaciones y por ende de la humedad ambiente, factor que incide en la distribución, acumulación y escurrimientos de las aguas, asociado esto a la topografía de escasa pendiente y pequeñas variaciones locales, que determinan un mosaico de paisajes que reflejan diferentes fisonomías vegetales (Alberto, J.F. 2018)

4.3.1. Principales escenarios de riesgo presentes en el área de estudio

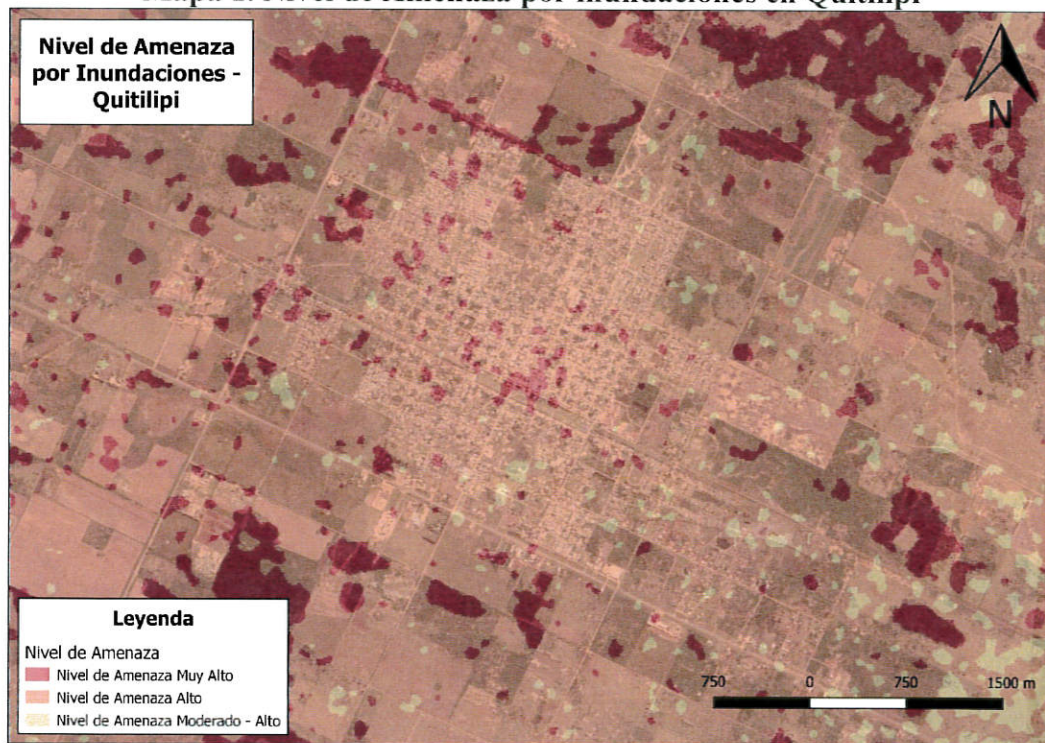
Se entiende como amenaza a “un fenómeno, sustancia, actividad humana o condición peligrosa que pueden ocasionar la muerte, lesiones u otros impactos a la salud, al igual que daños a la propiedad, la pérdida de medios de sustento y de servicios, trastornos sociales y económicos, o daños ambientales”, según la UNISDR.

Las inundaciones/anegamientos, son las amenazas centrales de los municipios que forman parte del trabajo. Esto se debe a la topografía típica del área que configura una

zona llana con una leve pendiente noroeste-sudeste. El área de estudio se centra en las regiones denominadas como Chaco Húmedo y Chaco de Transición. Concretamente, la zona que recibe más precipitaciones en la provincia y el sector más bajo en lo que respecta a topografía.

Como ejemplo de ello, se presenta el ejido de Quitilipi al cual se le han calculado los niveles de amenaza por inundación (Mapa 1), tomando como referencia las variaciones topográficas, dando como resultado áreas a tener en cuenta como las más bajas de la zona y en las que no deberá plantear la expansión urbana.

Mapa 1. Nivel de Amenaza por inundaciones en Quitilipi



Fuente: elaboración propia en base a la IDE Chaco

Para comprender el motivo por el cual la Provincia del Chaco enfrentó un estado de Emergencia Hídrica durante 2019, es necesario referirse al concepto de vulnerabilidad. En tal sentido, según la UNISDR son “características y las circunstancias de una comunidad, sistema o bien que los hacen susceptibles a los efectos dañinos de una amenaza”. Es decir, las condiciones intrínsecas de pobreza estructural, asentamientos en zonas no aptas para urbanizar, el no acceso a servicios básicos, entre otras, aumentan los niveles de vulnerabilidad de la población.

Debido a lo expuesto, resulta necesario introducir el concepto de riesgo, entendido como “la combinación de la probabilidad de que se produzca un evento y sus

consecuencias negativas (UNISDR, 2009), es decir la combinación de las amenazas y la vulnerabilidad de una comunidad.

Según la entrevista mantenida con el Director de Defensa Civil, el Comisario Inspector Oscar Ferri, en el marco de las charlas conformadas en los términos de referencia del estudio, la principal problemática o escenario de riesgo, que aparece en la totalidad de los municipios analizados se centra en las ocupaciones precarias en zonas bajas o no aptas para urbanizar (Tabla 4).

Con esta situación de vulnerabilidad estructural como base, frente a eventos extremos, como las lluvias que se registraron a comienzo del año 2019, tuvo que declararse la emergencia hídrica y gran parte de la provincia afrontó situaciones de desastre ambiental.

Tabla 4. Principales problemáticas ambientales por municipio

| Problemática | Anegamientos (pluvial o fluvial) | Rutas/obras que actúan de diques | Residuos sólidos urbanos | Asentamientos informales y en zonas bajas o no aptas para urbanizar | Inundación fluvial | Escasas obras | Canales en mal estado |
|-------------------|----------------------------------|----------------------------------|--------------------------|---|--------------------|---------------|-----------------------|
| Municipio | | | | | | | |
| Machagai | X | | X | X | X | X | X |
| Quitilipi | X | | X | X | | | |
| Villa Ángela | X | X | | X | X | | X |
| San Bernardo | X | | | X | | X | X |
| Isla del Cerrito | X | | | X | X | | |
| Gral. San Martín | | | | X | | X | |
| Barranquera | X | | X | X | X | | |
| Gral. Pinedo | X | X | | X | | | |
| Corzuela | X | | | X | | | X |
| Puerto Tirol | X | | X | X | X | | |
| Hermoso Campo | X | | | X | | | X |
| Avia Terai | X | | | X | | X | |
| La Leonesa | X | | | X | X | | |
| Pcia. de la Plaza | X | | | | | X | X |
| Las Palmas | X | | | X | X | | |

Fuente: elaboración propia en base a información recabada en entrevistas con referentes de la Dirección de Defensa Civil

Como se visualiza en la Tabla 4, todos los municipios en análisis presentan asentamientos en zonas bajas o no aptas para urbanizar. Además, a esta situación se suman las condiciones de anegamiento, que se dan en 14 de los 15 municipios estudiados. Estas dos problemáticas son las más recurrentes y cabe destacar que poseen un comportamiento sinérgico potenciándose una a la otra, lo que agrava la situación. Sumado a ello, existe una notoria ausencia de obras estructurales que deben ser ejecutadas en el corto plazo. Asimismo se requiere de adaptaciones y la construcción de desagües para que el relieve no actúe como un dique natural impidiendo la evacuación del agua. Esto es un problema, también a resolver, en el 50% de las localidades que forman parte del estudio.

4.3.2. Principales normativas ambientales

Si bien la provincia del Chaco cuenta con vastos antecedentes en lo que respecta a normativa ambiental, a los fines del presente trabajo se tomarán como marco las que efectivamente tienen efectos en la producción de suelo urbano, y para ello se seleccionaron las que se mencionan a continuación:

a) Ley N° 2026 de Biocidas

Esta ley (antes ley 7032), sancionada en el año 2012 y modificada en el año 2018 regula “los actos derivados del expendio, aplicación aérea o terrestre, transporte, almacenamiento, fraccionamiento, formulación, fabricación, distribución (sea con cargo o gratuita), exhibición y toda otra operación que implique el manejo de herbicidas, fungicidas, acaricidas, fertilizantes, bactericidas, avicidas, defoliantes y/o desecantes, insecticidas, rodenticidas, matababosas y caracoles, nematocidas, repelentes, hormonas, antipolillas, insecticidas de uso doméstico y biocidas en general, inscriptos y autorizados por el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria –SENASA– en las prácticas agropecuarias, tanto en el ámbito urbano como rural” (Ley 2026).

Se ha considerado tomar esta ley de referencia debido a que demarca ciertas distancias que deben ser respetadas para la generación de nuevo suelo urbano. La normativa es clara y plantea la prohibición de la “aplicación aérea de productos agroquímicos a una distancia inferior a los mil quinientos (1.500) metros de los centros urbanos, establecimientos educativos y sanitarios, reservas y fuentes o reservorios de

agua. Asimismo, plantea la prohibición de la aplicación terrestre de dichos productos a una distancia inferior a los quinientos (500) metros” (Ley 2026). Sumado a ello, queda asentado en la ley que estas distancias podrían modificarse, previa autorización del organismo de aplicación y si no ponen en riesgo la vida de las personas o el ambiente.

Luego de entrevistar a los referentes de la Subsecretaría de Ambiente y del MDUyOT, se infiere que el cumplimiento de dicha ley no es total y que existen casos donde deberá intervenir a fin de regularizar la situación.

b) Ley Provincial N° 1762 de Bosque Nativo

Esta Ley Provincial (antes ley 6409) se enmarca en la Ley Nacional 26.331 de Bosque Nativo, una normativa que establece una serie de presupuestos mínimos. La propuesta central de la ley refiere a poder realizar un ordenamiento territorial de los bosques nativos, clasificándolos en tres grandes categorías, según las cuales se define el grado de conservación y el uso que se puede hacer de los mismos.

- *“Categoría I (Rojo): bosques de muy alto valor de conservación que no deben transformarse, comprendiendo áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad;*

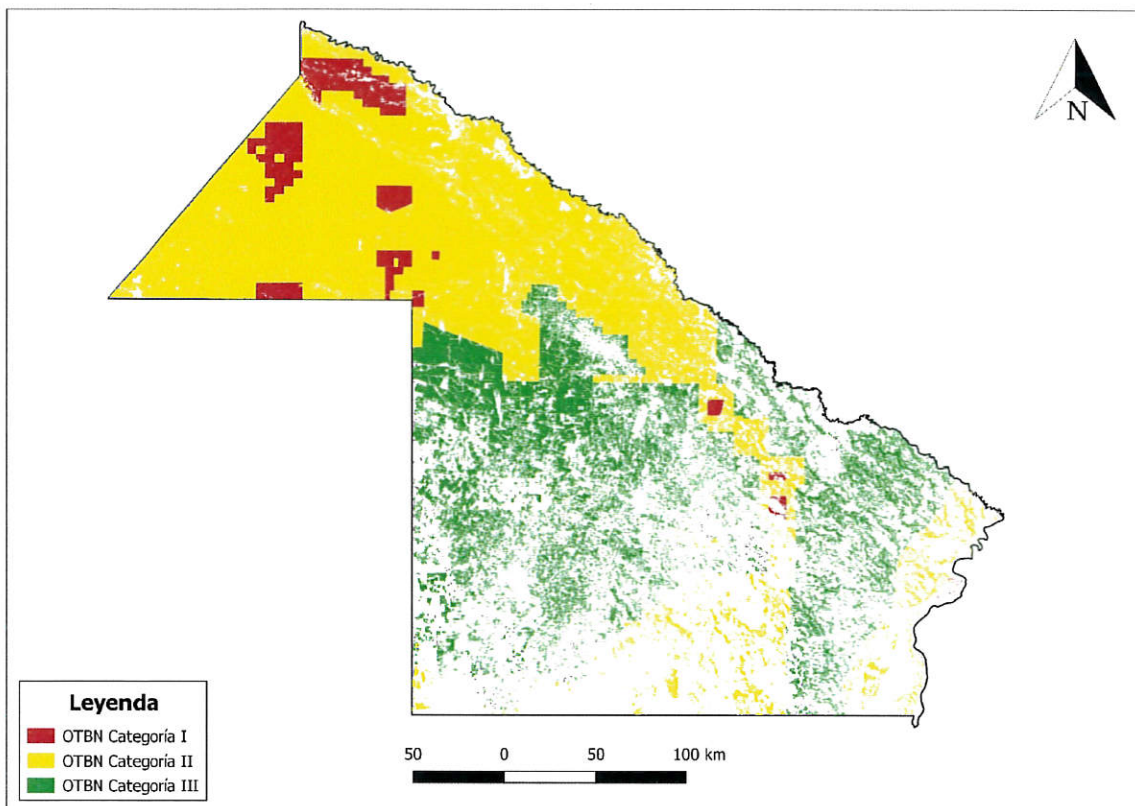
- *Categoría II (Amarillo): bosques de mediano valor de conservación, que no deben transformarse y, que aún degradados, con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación;*

- *Categoría III (Verde): bosques de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente, dentro de los criterios de la presente ley”* (Ley 1762).

Los quince municipios en los que centra el presente trabajo, se encuentran principalmente en zonas donde las categorías asignadas por ley son aquellas definidas

como “amarillas” y “verdes”. Se exceptúan, en esta categorización, algunas márgenes costeras (Mapa 2).

Mapa 2 - Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Chaco Ley 1762



Fuente: Elaboración propia en base a datos de IDE Chaco

Según el artículo 6° de la Ley, el mantenimiento de las coberturas de bosques nativos en cada una de las áreas, deberá operar según las siguientes precisiones, las cuales estarán referidas a las superficies catastrales de los inmuebles:

- a) En el área roja se deberá conservar el cien por ciento (100%) del bosque nativo;
- b) En el área amarilla se deberá conservar el ochenta por ciento (80%) del bosque nativo, incluyendo como mínimo un treinta por ciento (30%) de los bosques bajo clausuras;
- c) En el área verde los porcentajes de conservación del bosque nativo serán los siguientes: – En inmuebles de hasta cien (100) hectáreas serán clausurados o reservados el diez por ciento (10%); – En inmuebles de ciento una (101) a doscientas (200) hectáreas serán clausurados o reservados el veinte por ciento (20%); – En inmuebles de doscientas una (201) a un mil (1.000) hectáreas el treinta por ciento (30%) de clausuras o el cuarenta

por ciento (40%) de reservas; – En inmuebles de más de un mil (1.000) hectáreas el treinta por ciento (30%) de clausuras o el cincuenta por ciento (50%) de reservas. En caso de subdivisiones de inmuebles de un mismo titular, se respetará el porcentual de conservación de bosque nativo previsto en este artículo, teniendo en consideración la dimensión que tenía el predio antes de la subdivisión.

c) Ley Provincial N° 7034 de Residuos Sólidos Urbanos (RSU)

Esta Ley Provincial, sancionada en el año 2012, en el marco de lo normado por la Ley Nacional N° 25.916 de presupuestos mínimos de protección ambiental para la gestión integral de residuos domiciliarios, tiene como fin los procedimientos de gestión integral de los residuos sólidos urbanos, así como los mecanismos para la implementación de una política que coordine las acciones del Estado provincial y los Estados municipales en la Provincia del Chaco.

El artículo N° 4 de la Ley, prevé la elaboración de un plan que coordine acciones entre la provincia y los municipios en materia de RSU. En este sentido, se otorgaba a los municipios un plazo de 180 días, luego que el Ejecutivo provincial ponga en marcha el plan, para presentar un programa municipal de gestión integral de residuos sólidos urbanos. Sumado a ello, la ley prevé la prohibición de basurales a cielo abierto en todo el territorio provincial.

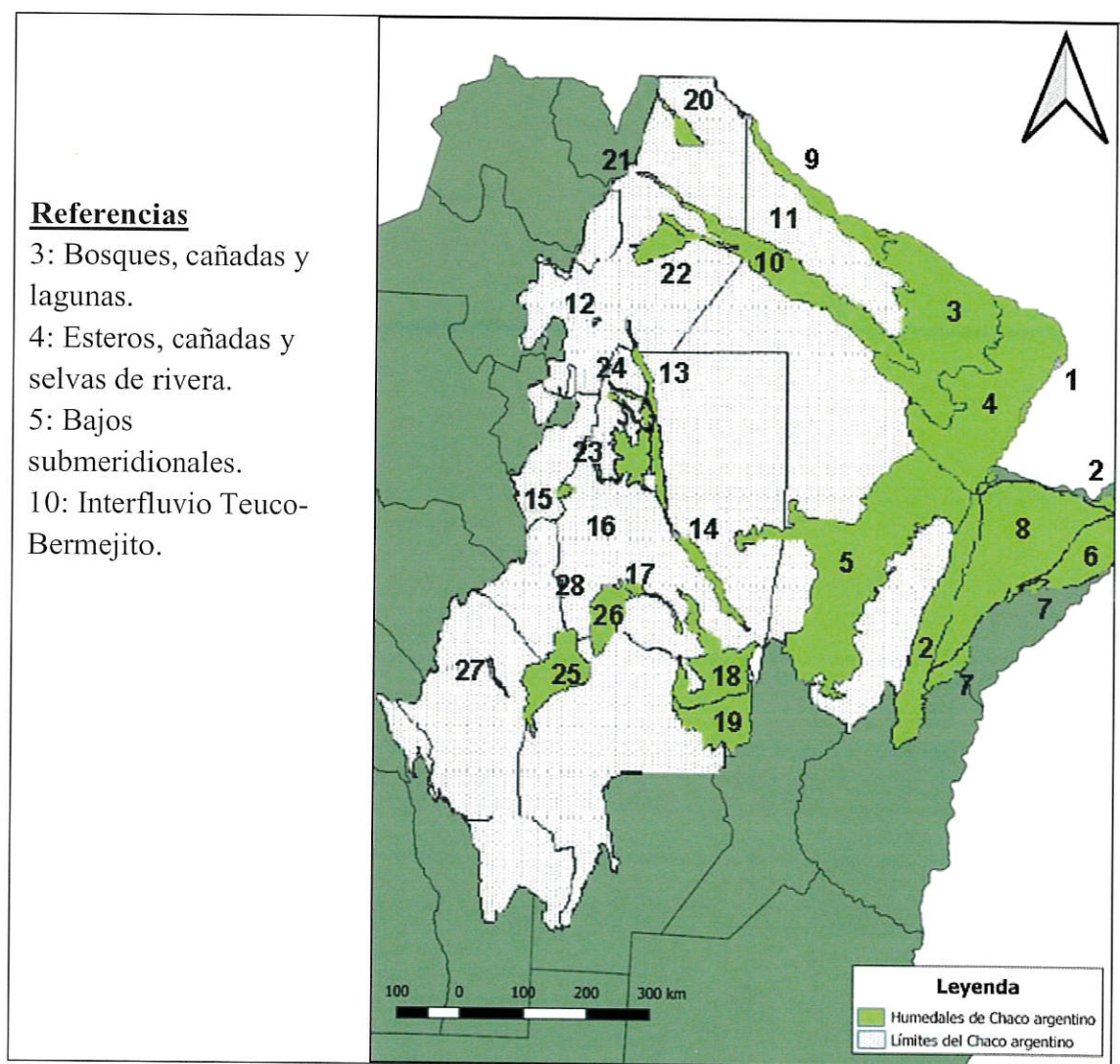
Si bien en las entrevistas con los distintos referentes provinciales y municipales han surgido los RSU como un problema relevante, ha habido avances significativos en la provincia. Como ejemplo ello, se pudo citar la puesta en funcionamiento de más de quince plantas de separación y tratamiento que existen actualmente. No obstante el avance del circuito formal de recolección, tratamiento y disposición avanza, a la par también se incrementa la proliferación de micro-basurales a cielo abierto en las distintas localidades. Se visualiza allí un enorme desafío para las distintas jurisdicciones municipales y para el ejecutivo provincial que deberá, necesariamente, acompañar el proceso de saneamiento.

d) Protección RAMSAR

La Convención Ramsar sobre los Humedales es un tratado intergubernamental aprobado el 2 de febrero de 1971 en la ciudad del mismo nombre a orillas del Mar Caspio.

La lista de los sitios Ramsar, designados como “de interés internacional” cuenta actualmente con 1.459 humedales, con una superficie total de 125,4 millones de hectáreas. Argentina cuenta hoy con veintitrés Sitios Ramsar, con una superficie de 5.687.651 hectáreas. Dos de ellos, **Humedales Chaco** (Mapa 3) y Jaaukanigás (Santa Fe) están en el Litoral fluvial, donde los humedales de los ríos Paraná y Paraguay alimentan la principal fuente de agua dulce y la mayor pesquería continental del país. Los dos sitios están conectados formando un corredor de un millón de hectáreas con una altísima biodiversidad.

Mapa 3. Humedales presentes en la Provincia del Chaco



En el año 2002, el Laboratorio de Ecología Regional de la Facultad de Ciencias Exactas y Naturales de la Universidad de Buenos Aires, organizó el curso-taller “Bases ecológicas para la clasificación e inventario de humedales en Argentina”. En esta reunión, los especialistas plantearon que sólo podrán darse directrices realmente válidas para una

adecuada gestión y manejo sostenible de los humedales del país, cuando existan avances concretos en la *elaboración e implementación de un sistema de clasificación e inventario para los humedales* que permita un conocimiento más acabado, especialmente en lo que se refiere a sus funciones (Malvárez y Lingua, 2004; Bó et al., 2004).

A partir del 2 de febrero de 2004 parte del Chaco Oriental se ha designado e inscripto como sitio Humedales del Chaco en el listado de la Convención sobre los Humedales o Convención de Ramsar; éste comprende un área de 508.000 ha, localizada en la franja oriental de los departamentos San Fernando, 1º de Mayo y Bermejo sobre el eje fluvial Paraguay-Paraná.

Existen muchas definiciones del término humedales, algunas basadas en criterios principalmente ecológicos y otras más orientadas a cuestiones vinculadas a su manejo. La Convención sobre los Humedales los define en forma amplia como: "las extensiones de marismas, pantanos y turberas, o superficies cubiertas de agua, sean éstas de régimen natural o artificial, permanentes o temporales, estancadas o corrientes, dulces, salobres o saladas, incluidas las extensiones de agua marina cuya profundidad en marea baja no exceda de seis metros". Autores como Ginzburg, R, *et al.* 2005, consideran que dicha definición resulta demasiado genérica para los humedales chaqueños. Es por ello, que toman la siguiente propuesta por el Comité para la Caracterización de los Humedales de los Estados Unidos (NRC, 1995): "Un humedal es un ecosistema que depende de un proceso constante o recurrente de inundación poco profunda o de saturación en o cerca de la superficie del sustrato.

Las características esenciales mínimas de un humedal son la inundación o saturación recurrente o sostenida en o cerca de la superficie y la presencia de rasgos físicos, químicos y biológicos que reflejan dichos procesos. Las características diagnósticas más comunes de los humedales son los suelos hidromórficos y la vegetación hidrofítica. Estas características deberán estar presentes, excepto cuando factores específicos fisicoquímicos, bióticos o antropogénicos las hayan removido o bien no permitan su desarrollo".

Esta última definición, además de considerar tipos de suelo y vegetación que deben estar presentes en los humedales, introduce una nueva variable, los factores, entre los que se encuentran los *antropicos*, que pueden haber afectado al humedal, permitiendo clasificar los ecosistemas a pesar de sus niveles de degradación.

El hecho de que no haya un consenso en la definición de humedales, puede parecer un problema meramente semántico, aunque no lo es. Según lo que se entienda por humedal será distinta la superficie comprendida por el mismo, tendrán efecto o no las normativas legales sobre el uso del agua y del ambiente, variará el criterio usado para definir y manejar una reserva, etc. (Neiff, 2001).

El sitio propuesto para el Chaco, se extiende por el Este del Chaco abarcando la confluencia del río Paraná con el Paraguay y todo el sistema de afluentes locales con su planicie de inundación. Esta rica red hidrográfica otorga al paisaje fisonomías distintivas, tanto en su composición (alta biodiversidad) como en su dinámica dentro del ecosistema.

Estos ecosistemas desarrollan un papel fundamental en numerosos procesos naturales, cumpliendo variadas funciones entre las cuales se destacan⁹ (Malvárez et al., 2004):

- Atenuador de inundaciones: puede almacenar los excedentes hídricos en épocas de lluvias o crecientes, lo que amortigua las inundaciones aguas abajo.

Una función que Chaco necesita claramente preservar y potenciar.

- Purificación del agua: relacionado con lo anterior, al producirse el descenso del agua y atravesar los distintos horizontes de suelo.

Función de vital importancia, considerando que localidades como, por ejemplo, Avia Terai no tienen el servicio de agua potable.

- Filtros naturales de sedimentos suspendidos, nutrientes y sustancias contaminantes: al producirse la deposición de sedimentos en un humedal, cuando disminuye la velocidad del flujo de agua, se produce al mismo tiempo la retención de sustancias contaminantes y nutrientes que muchas veces son transportados junto con los sedimentos.

Una función que toma mayor relevancia en zonas donde se implementan biocidas.

⁹ Se toman las funciones que directamente pueden impactar en la definición generación de nuevo suelo urbano.

- Moderadores del microclima local: en muchos casos, los humedales estabilizan las condiciones climáticas locales.

Función a potenciar considerando la emergencia hídrica que hoy se vive en Chaco

- Control de la erosión de la línea de costa: la vegetación de los humedales estabiliza las costas y márgenes de los ríos al reducir la fuerza erosiva de las olas y corrientes, al mismo tiempo que sus raíces estabilizan el sustrato.

Una función a potenciar, sobre todo en las localidades que sufren inundaciones producto del desborde de ríos (Paraná y Negro principalmente).

Gracias al conjunto de funciones que cumplen, los humedales brindan a la sociedad un variado número de productos y servicios (Dugan, 1990; Neiff, 2001; Malvárez et al., 2004):

- Provisión de agua potable para consumo humano, riego y consumo industrial.
- Ambientes para algunas formas de agricultura.
- Ambientes para la cría y engorde de ganado.
- Pesca y caza.
- Forestación.
- Leña.
- Navegación y medio de transporte.
- Recreación y turismo.
- Educación e investigación.

4.4. Marco Institucional Provincial

De manera de poder analizar el instrumental vigente para el ordenamiento territorial integral y su aplicación práctica en la gestión resulta conveniente, también, determinar la estructura organizativa que el gobierno provincial prevé a tales efectos. Habiendo recorrido en este Capítulo, el camino desandado a nivel nacional y provincia en torno a la planificación del territorio, la normativa vigente y aplicable a los efectos, conviene entonces describir el andamiaje administrativo que se dispone con el fin de dar consecución al ordenamiento territorial.

En este sentido, cabe decir que el Poder Ejecutivo de la Provincia del Chaco, sancionó mediante la Ley N°7738, la conformación de la estructura organizativa, y las competencias de los Ministerios y Secretarías que lo conforman actualmente. Es así que en su primer artículo define que los asuntos administrativos de la Provincia estarán a cargo de once Ministerios. Dichas carteras, se citan a continuación:

- Gobierno, Justicia y Relación con la Comunidad
- Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología
- Infraestructura y Servicios Públicos
- Desarrollo Social
- Producción
- Salud Pública
- Hacienda y Finanzas Públicas
- Industria, Comercio y Servicios
- Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial
- Planificación, Ambiente e Innovación Tecnológica
- Ministerio de Seguridad Pública

Todos estos organismos, entre sus funciones, además de asistir al gobernador en la determinación de los objetivos y estrategias de políticas públicas; deben proponer los objetivos, políticas y estrategias del área a su cargo. Además, entender en la elaboración, conducción y aplicación en las actividades relacionadas con los temas de su competencia; debiendo proponer la estructura administrativa de su Ministerio a su cargo.

En el décimo artículo la Ley establece que el Gobernador será asistido en forma directa por las siguientes Secretarías:

- General de Gobierno y Coordinación
- Derechos Humanos
- Inversiones, Asuntos Internacionales y Promoción
- Secretaría de Empleo y Trabajo
- Secretaría de Municipios y Ciudades
- Secretaría de Logística y Transporte

Además, establece que la creación de Subsecretarías y todo lo referido a su funcionamiento serán dispuestos por decreto; pudiendo proponer cada Ministro o Secretario las unidades organizativas que estime necesarias.

Luego en el Título V, establece las Competencias de cada Ministerio, donde en su Artículo 25, define las siguientes competencias del Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. Las mismas se citan a continuación:

- i. El ordenamiento y la planificación del territorio urbano, periurbano y rural, con vistas a lograr un desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente equitativo.
- ii. Establecer parámetros de regulación del uso del suelo como recurso natural no renovable y como recurso económico y social.
- iii. Promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la tierra, al hábitat, a la vivienda, la regularización dominial, el saneamiento ambiental, la infraestructura, el equipamiento social y comunitario, así como a los servicios públicos.
- iv. Entender en el proceso administrativo, jurídico y territorial vinculado a la regularización dominial y tenencia de la tierra.
- v. Promover la concurrencia de las jurisdicciones provinciales, nacionales y municipales, así como de los órganos de planificación para incrementar la infraestructura de servicios necesaria para lograr la integración del territorio.
- vi. Promover la consolidación del tejido urbano y periurbano para garantizar un mejor aprovechamiento de la infraestructura y de los servicios.
- vii. Promover la concurrencia de las jurisdicciones provinciales y municipales para incrementar la oferta de suelo urbanizado para diversos sectores de la población.
- viii. Entender en la planificación de la preservación de la función social y ambiental y el uso productivo del suelo periurbano, como interfase urbano – rural.
- ix. Garantizar el acceso de todos los ciudadanos a la información sobre el ordenamiento territorial y otras disposiciones vinculadas a la materia.
- x. Coordinar e intervenir en los asuntos vinculados a los organismos y empresas de servicios públicos con actuación en el ámbito de su competencia. La empresa Servicio de Agua y Mantenimiento Empresa Estado Provincial (SAMEEP) dependerá jerárquica, funcional y presupuestariamente del Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento

Territorial a los fines de optimizar la relación con el Poder Ejecutivo Provincial.

Luego, en el marco de la Ley N° 7738, a partir de Decreto N°632 del 1 de abril de 2016, se aprueba el Organigrama del Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial. El esquema establece, dependiendo directamente de Ministro, una Dirección de Administración, otra de Coordinación Institucional, una Secretaría General, una Unidad de Recursos Humanos y una Unidad de Planificación Sectorial.

También establece tres Subsecretarías, que permitirán cumplir con las competencias asignadas en la Ley N° 7738, a saber:

- i. Ordenamiento Territorial
- ii. Regularización Dominial
- iii. Infraestructura Básica

La Subsecretaría de Ordenamiento Territorial, tiene como objetivo el ordenamiento del territorio y el uso óptimo del suelo, articulando con organizaciones públicas el desarrollo sustentable de las zonas urbanas y periurbanas.

Esta Subsecretaría tiene a su cargo varias Direcciones, entre ellas, una Dirección de Planificación Estratégica Territorial, con los Departamentos de Vinculación Institucional y otro de Estadísticas y Censo.

Luego la Dirección de Planificación Urbana Integral es, justamente, la encargada a través de sus Departamentos de Planificación Urbana y de Asistencia Normativa a Municipios, de formular programas de desarrollo urbano y periurbano y planificar acciones conducentes a la organización territorial de los mismos. Asesora a los municipios sobre la regulación de la expansión urbana y periurbana, elaborando políticas de ordenamiento para los asentamientos humanos en concordancia con los planes regionales y nacionales; además de asistirlos en la conformación o consolidación de sus áreas de planificación física del territorio.

Además, también la subsecretaría tiene, dentro de su órbita, una Dirección de Abordaje Social, realizando estudios de sociales respecto a los proyectos de ordenamiento urbano, de manera de evaluar el impacto de su ejecución tanto a nivel social, territorial y urbano.

Por su parte, la Subsecretaría de Regularización Dominial, tiene como objetivo el de asistir en el régimen general de las tierras urbanas y periurbanas, coordinando acciones con instituciones y organismos públicos para el desarrollo de proyectos especiales de regularización dominial.

Esta Subsecretaría tendrá a su cargo la Dirección Registro Único de Beneficiarios del Hábitat (RUBH) donde, a través de sus Departamentos de Relevamiento Social, de Registración Técnica y de Procesamiento de Datos, asume las funciones de registrar la población asentada en situación de irregularidad en cuanto al saneamiento dominial y el acceso a la infraestructura básica; de manera de efectuar un diagnóstico de necesidades de ordenamiento territorial, y de urbanización y de regularización dominial de los asentamientos.

También cuenta con una Dirección de Gestión Dominial, con Departamentos de Seguimiento e Informes Dominiales, y otro de Gestión de Trámites; que canalizarán las demandas e inquietudes de las personas para acceder a la titularización dominial.

Otra es la Dirección de Regularización y Adjudicación de Lotes, con sus Departamentos de Regularización de Lotes Se suman también de Dirección de Adjudicación de Lotes y la de Emisión de Certificados, que asesora a las personas en problemas vinculados a la tenencia de la tierra, y en cuanto a las normativas y procedimientos de tramitación de la regularización dominial.

Y, finalmente, siempre bajo la órbita de la Subsecretaría de Regularización, hay también una Dirección de Control Dominial, con sus Departamentos de Dominios Urbanos y otra de Dominios Periurbanos, con la función de supervisar el relevamiento permanente de información y la situación dominial de tierras, analizando y diagnosticando las situaciones conflictivas.

Por su parte la Subsecretaría de Infraestructura Básica, tendrá como objetivo el de promover la igualdad de oportunidades en el acceso a la tierra, al hábitat, la vivienda, el saneamiento ambiental, la infraestructura, el equipamiento social y comunitario, así como los servicios públicos.

Tiene a su cargo la Dirección de Proyectos, con sus Departamentos de Equipamientos y de Infraestructura Urbana; que tiene como función proponer proyectos vinculados a la provisión de servicios esenciales y asistencia técnica para el hábitat; analizando los aspectos técnicos de infraestructura habitacional en asentamientos, y coordinando con los organismos competentes, la elaboración de proyectos de infraestructura urbana de agua potable y saneamiento. También elabora proyectos de equipamiento social y comunitario.

Cuenta, además con una Dirección de Obras Barriales, con sus Departamentos de Licitaciones y Contrataciones; de Obras por Administración; y de Obras por Terceros,

con la función de ejecutar y controlar los proyectos elaborados, en coordinación con los organismos competentes.

4.5. Reseña a nivel local

En primera instancia debe destacarse la importancia de las atribuciones y facultades que la Constitución Provincial (sancionada en 1957 y reformada en 1994), en su artículo 182¹⁰ y la Ley Orgánica de Municipios N° 4233, en artículo 3¹¹, consagran en favor de las autonomías municipales.

Asimismo, de acuerdo a lo prescrito en los artículos 183 de la Constitución Provincial y 7 de la Ley Orgánica de Municipios N° 4233, las municipalidades se clasifican en tres categorías, a saber:

- a) de primera categoría: las de más de veinte mil (20.000) habitantes;
- b) de segunda categoría: las de más de cinco mil (5.000) hasta veinte mil (20.000) habitantes.
- c) de tercera categoría: las de hasta cinco mil (5.000) habitantes.

En tal sentido, el artículo 10 de La Ley Orgánica de Municipios N° 854-P (antes Ley 4233) determina competencias municipales tales como dictar / aplicar las disposiciones normativas y reglamentarias referidas a código o reglamento general de construcciones particulares; normas reguladoras del uso, división y distribución del suelo y disposiciones sobre ordenación urbana; planes rectores urbanísticos y zonificación.

¹⁰ Art. N° 182: "Todo centro de población constituye un municipio autónomo, cuyo gobierno será ejercido con independencia de otro poder, de conformidad con las prescripciones de esta Constitución, de la Ley Orgánica que dicte la Cámara de Diputados o de la Carta Orgánica Municipal, si correspondiere".

¹¹ Art. N° 3: La autonomía municipal establecida en el artículo 182 de la constitución provincial 1957-1994, significa instaurar un gobierno municipal dotado esencialmente de la facultad de disponer de sus bienes y recursos, del cumplimiento de sus fines propios y de la organización y administración de los servicios locales; conformando un régimen autónomo de carácter técnico administrativo y funcional que convierte a los municipios en factores de la descentralización territorial.

Así como se detallaba, líneas antes, la normativa provincial sobre acceso al suelo urbano, en la siguiente Tabla 5 se exponen disposiciones legales generales de los Municipios que forman parte del presente trabajo.

Tabla 5. Normativa General de cada Municipio

| Municipio | Categoría | Carta Orgánica (si/no) | Plan Ordenamiento Urbano (si/no) | Otros Instrumentos |
|--------------------------|-----------|---|--|---|
| Machagai | Primera | No | No | 5045/18 (Prohibición de nuevas industrias en el radio urbano y sub-urbano) 4447/16 (Reg. Dominial de asentamientos informales) 4364/15 Ord.Gral. Impositiva (menciona 9 zonas) 90/90 (Trámite para la adjudicación tierras fiscales) |
| Villa Ángela | Primera | No | No | 4539/14 (Determina usos de suelo) 3654/09 (Define área central y el FOS y el FOT) |
| Quitilipi | Primera | No | No | - |
| Gral. San Martín | Primera | Sí. Aprobada: 31/05/12 Vigencia: 01/06/12 Sanción y promulgación por Resolución: 011/12 | No | No |
| Barranqueras | Primera | No | Si | Ordenanza Gral. Impositiva 5772/19 |
| Gral. Pinedo | Segunda | No | No | 1715/13 (Aprobación de la línea agronómica) |
| Corzuela | Segunda | No | No | No |
| Puerto Tirol | Segunda | No | No | 730/06 (determina superficie de subdivisión de parcelas); 964/14 (Prohibición de instalar nuevas industrias, construcciones de galpones); 1072/16 (Requisitos necesarios para aprobación de loteos); 1109/17 (aprobación del Loteo Solar del Campo) |
| San Bernardo | Segunda | No | No | No |
| Hermoso Campo | Segunda | No | No | No |
| Avia Terai | Segunda | No | No | No |
| La Leonesa | Segunda | No | No | No |
| Las Palmas | Segunda | No | No | Ordenanza Gral. Impositiva 1259/18 |
| Pcia. de la Plaza | Segunda | No | No | No |
| Isla del Cerrito | Tercera | No | No | No |

4.6. Posicionamiento conceptual acerca de la planificación

Atento a centrar el análisis en políticas estatales y, en términos generales, tanto el plan de trabajo como los objetivos de la intervención se refieren a ellas, es conveniente aclarar que ninguna de las herramientas desplegadas por el Estado no son suficiente para explicar, por sí mismas, los procesos que se ponen en juego.

“La indagación y análisis sobre el Estado debemos ubicarla en el contexto histórico y social en el que se desenvuelve” (Oszlak y O’Donnell, 2007). Como sostiene O’Donnell “el Estado es más que el aparato estatal, o el conjunto de burocracias públicas. El Estado también es, y no menos importante, un conjunto de relaciones sociales que establece un cierto orden”. Debe ser concebido “como una instancia de articulación y denominación de la sociedad, que condensa y refleja sus conflictos y contradicciones tanto a través de las variables tomas de posición de sus instituciones, como de la relación de fuerzas existente en éstas” (Oszlak 1980). En tal sentido interpretamos la acción estatal como un proceso, “en permanente flujo” (Oszlak 1980).

En resumen, el Estado y los procesos de planificación territorial deben ser vistos como un campo de fuerza en constante tensión, en el que se ponen en juego intereses, proyectos y relaciones de poder. En tal sentido, las políticas e instrumentos específicos orientados a la planificación del desarrollo y crecimiento físico de los municipios, llevan implícitas ciertos recortes de la realidad en tanto establecen prioridades, definen objetivos y ciertas articulaciones sociales. Con mayor trascendencia, entonces, debe tomarse en cuenta y debe gestionarse el instrumental para el diseño de alternativas para la creación de suelo urbano. En esto último debe atenderse a la necesaria lógica regulatoria estatal y las rispideces que se generan, dentro del sector privado, ante la inevitable fijación de normativa estatal en ese sentido.

En resumen, diferentes aspectos y procesos concurrentes, aunque muchos de ellos diferenciados, contribuyeron a delinear un panorama en materia de distribución de suelo urbano que configura uno de los aspectos sociales más críticos de nuestro país. Dicho de otra manera, una de las expresiones más explícitas de la desigualdad y exclusión social está dada por la segregación habitacional y la forma de distribución del suelo urbano en las ciudades del país.

Las dificultades para acceder al suelo en un ciclo de alta valorización de la tierra, dan cuenta de la ausencia de políticas públicas integrales y regulatorias capaces de atender la problemática. A ello debemos agregar la escasa articulación y planificación entre niveles de gobierno en Argentina.

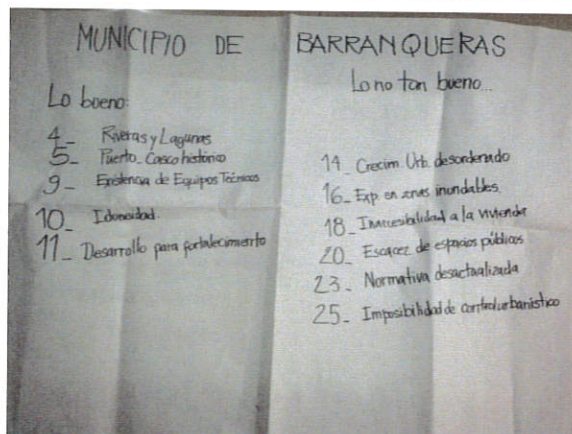
La tendencia dominante fue la intervención de algún nivel estatal a través de planes de regularización dominial que, son necesarios, pero llegan después de los hechos consumados. En aquellos casos en los que se delinearon planes de ordenamiento urbano o planes estratégicos la problemática específica del acceso al suelo urbano se diluyó en el conjunto de complejas problemáticas urbanas, socio-productivas y ambientales que los planes debieron abordar.

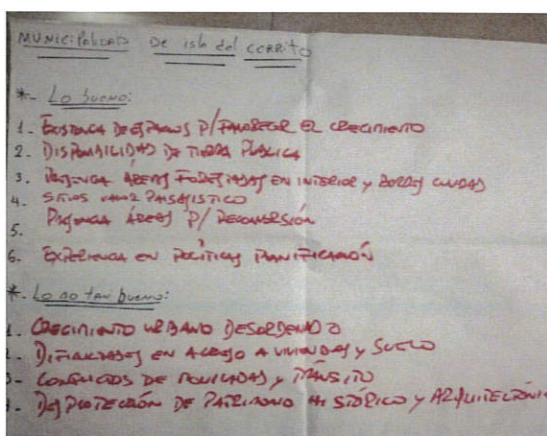
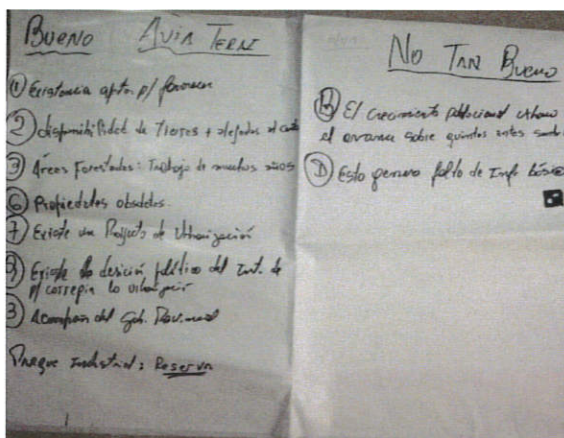
En nuestro país, los Municipios, quienes tienen mayores atribuciones y competencias en la materia, la planificación urbana estuvo generalmente concebida como planificación física de la ciudad. Esta es necesaria, pero en modo alguno suficiente para atender la problemática del acceso y distribución equitativa del suelo. En muchos casos la aplicación de Códigos Urbanos reglamentaristas (racionalidad técnica) que prescinden de criterios de equidad y distribución justa del recurso suelo, cristaliza la inequidad. Hay un común denominador que es la ausencia de instrumentos regulares no excepcionales, para crear y producir suelo urbano. En resumidas cuentas, el proceso de urbanización de las ciudades del país no fue acompañado por una legislación e instrumentos que permitan regular, de manera concreta e integral, la forma de desarrollar la ciudad. De esta manera, y como sostiene el proyecto HABITAR (2011), la urbanización se ha regido y se rige aún en las diferentes ciudades del país por legislaciones y reglamentos sectoriales, dispersos y desactualizados.

En el próximo documento (Tomo II) que forma parte de este Informe final y en línea con la descripción que se llevaba a cabo para determinar los antecedentes históricos en cuanto al ordenamiento territorial, la normativa provincial a tales efectos y sus estructuras administrativas para la gestión, es necesario, entonces, profundizar acerca de las atribuciones de las jurisdicciones locales que se describieron, solo a modo de reseña, en este capítulo.

Resulta pertinente complementar la descripción de la normativa sobre uso del suelo y planificación que rige a nivel local de los Municipios, en general, y de los que configuran el análisis del presente trabajo, en particular.

ANEXO I: Imágenes Taller en Resistencia, Mayo 2019





BIBLIOGRAFÍA

- ALBERTO, J. F., 2006. “El Chaco Oriental y sus fisonomías vegetales” en Revista Geográfica Digital.
- Borja, J. y Castells, M. (1998).
- GINZBURG, J. et. al., 2005, “*Los Humedales del Chaco: Clasificación, Inventario y Mapeo a Escala Regional*” en revista Temas de la Biodiversidad del Litoral fluvial argentino II. Tomo 14, pág.:121 – 138.
- Ley Provincial N° 1316-R, 2016.
- Ley Provincial N° 1762, 2009.
- Ley Provincial N° 2026, 2012.
- Ley Provincial N° 7034, 2016.
- MADOERY, OSCAR. Revista Política y Gestión, volumen 2, publicación arbitrada de la Universidad Nacional de San Martín, U. Nacional del Nordeste, U. Nacional de Rosario, U. Nacional del Litoral, la Universidad de Chile, Colegio de Sociólogos del Uruguay y el Centro de Investigaciones y estudios Sociales del Uruguay, Edith. Homo Sapiens, 2001.
- MALVÁREZ, A. I. y LINGUA, 2004. “*Lineamientos para una clasificación e inventario de humedales. Un aporte conceptual*”. Documentos del curso-taller “Bases ecológicas para la clasificación e inventario de humedales en Argentina”. Buenos Aires. 1a. ed. 120 p.
- NEIFF, J. J. Y MALVÁREZ, A. I. 2004. “*Grandes humedales fluviales*”. Documentos del curso-taller “Bases ecológicas para la clasificación e inventario de humedales en Argentina”. Buenos Aires. 1a. ed. 120 p.
- OSZLAK, OSCAR, 1980. “Políticas Públicas y Regímenes Políticos: Algunas reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”, Estudios CEDES, vol. 3, N° 2. 1980: Buenos Aires.
- UNISDR, 2009. “Terminología sobre Reducción de Riesgo de Desastres” disponible en:https://www.unisdr.org/files/7817_UNISDRTerminologySpanish.pdf

Sitios web:

www.humedaleschaco.blogspot.com

