



Ministerio de  
Planificación y  
Coordinación



Gobierno  
Provincial

**Gobierno de la Provincia de Corrientes**  
**Ministerio de Coordinación y Planificación**

**TÍTULO**

**Programas de actuación e instrumentos de desarrollo y  
ordenamiento urbano en Municipios  
de la Provincia de Corrientes**

**Informe Final**

**Tomo I**

**Características del desarrollo Urbano en Argentina y Corrientes**  
**Normativa de Desarrollo Territorial y Ordenamiento Urbano**  
**Planes y Políticas Públicas de Desarrollo Urbano y Territorial**

**Enero de 2023**



Ministerio de  
Planificación y  
Coordinación



Gobierno  
Provincial

**SECRETARIO GENERAL DEL CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES**

Lic. Ignacio Lamothe

**GOBERNADOR DE LA PROVINCIA DE CORRIENTES**

Dr. Gustavo Valdés

**MINISTRO DE COORDINACIÓN Y PLANIFICACIÓN DE CORRIENTES**

CPN Miguel Olivieri

**CONTRAPARTE PROVINCIAL TÉCNICA**

**Ingeniero Cesa Bentos**

Secretario de Coordinación y Planificación Institucional

Ministerio de Coordinación y Planificación de la Provincia de Corrientes

**EQUIPO DE TRABAJO**

**EXPERTO / COORDINADOR DEL PROYECTO**

Mg. Luis Bardeggia

**COLABORADORES**

Arq. Susana Odena

Ing. Dora Báez

Arq. Roberto Bianchi

Agrim Laura Gómez

Arq. Gerardo Giménez

Dra. Yanina Zapelli

Arq. Lucia Misiaszek

Arq. Luis Cáceres

## *Índice general*

<b>INTRODUCCIÓN</b>	<b>6</b>
<b>CAPÍTULO I. LA PROVINCIA DE CORRIENTES</b>	<b>9</b>
Introducción	9
Localización Geográfica	9
Características Climáticas	10
Hidrografía	11
Geomorfología y suelos	14
Características Demográficas	16
Organización Administrativa y Política de la Provincia	20
Principales complejos productivos de la provincia de Corrientes	22
Complejo ganadero ovino	23
Complejo arrocero	25
Complejo de la Yerba mate	26
Cadena foresto industrial	27
Complejo cítrícola	28
<b>CAPÍTULO II: CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO URBANO EN ARGENTINA Y CORRIENTES</b>	<b>31</b>
Introducción	31
Enfoque y conceptualizaciones	31
Características del desarrollo urbano en Argentina y Corrientes	34
<b>CAPÍTULO III - NORMATIVA DESARROLLO Y ORDENAMIENTO URBANO</b>	<b>40</b>
Introducción	40
Reseña normativa nacional	40
Código Civil y Comercial	45
A modo de síntesis	46
Reseña normativa del nivel Provincial	46
Constitución Provincial año 2007	46
Ley Orgánica de Municipios N° 6042	49
La Ley de Ministerios	49
A modo de síntesis	51
<b>CAPÍTULO IV - CAPACIDAD ESTATAL Y POLÍTICA PÚBLICA DE</b>	<b>52</b>
Introducción	52
Capacidad estatal	52
Acción u omisión estatal	55
Capacidades estatales en materia de políticas de desarrollo urbano y planeamiento territorial. La política nacional vigente	56
Ordenamiento territorial	57
<b>CAPÍTULO V - DERECHOS A LA CIUDAD Y LOS ODS</b>	<b>59</b>

Introducción	59
El derecho a la ciudad	59
Objetivos de Desarrollo Sustentable – Agenda 2030	63
Nueva Agenda Urbana (NAU)	65
<b>CAPÍTULO VI - DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL: PLANES Y POLÍTICAS PÚBLICAS</b>	<b>66</b>
Política Nacional	66
Plan Estratégico Territorial (PET)	68
PET Avance 2015	68
La Nueva Agenda Urbana (NAU) como política de orden nacional	69
PET Avance 2018	71
Creación del Ministerio de Desarrollo territorial y Hábitat	72
Plan Argentina Grande (2022)	73
Políticas públicas de desarrollo urbano y territorial en Corrientes	73
Plan Estratégico de Desarrollo Urbano y Ambiental de Corrientes (2008)	74
Ordenamiento territorial de los Parques Industriales de la Provincia	76
El Plan Estratégico Participativo 2021	76
Plan Estratégico y Participativo “Corrientes 2030”	77
Pacto Correntino 2030	78
La Planificación y el ordenamiento urbano en los municipios de Corrientes	82
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>86</b>

## Índice de Mapas

Mapa 1. Ubicación geográfica de Corrientes en el país y sus límites	9
Climático Provincia de Corrientes	11
Hídrico Provincia de Corrientes	12
Mapa Ambiental Provincia de Corrientes.	¿Error! Marcador no definido.
Mapa 5. Densidad de Población Provincia de Corrientes	17
Mapa 6. División Política Administrativa. División por Departamentos.	21
Mapa 7. Carga de ganado y faena bovina provincial	24
Mapa 8. Superficie arroceras	26
Mapa 9. Superficie sembrada con Yerba Mate	27
Mapa 10. Superficie forestal y aserraderos	28
Mapa 11. Superficie con cítricos	29
Mapa 12. Modelo territorial deseado (2015)	69
Mapa 13. Modelo territorial deseado (2018)	71

## Índice de Cuadros

Cuadro 1 Población provincia de Corrientes según sexo, índice de masculinidad y densidad, por departamento. Corrientes. Año 2010	16
Cuadro 2 Población total	17
Cuadro 3 Porcentaje de población urbana en 1960 por provincias	17

35	<b>Cuadro 4</b>	<b><i>Porcentaje de población provincial en la Ciudad de Corrientes</i></b>
37	<b>Cuadro 5</b>	<b><i>Provincia de Corrientes Cantidad de habitantes según rangos predefinidos Censo de 2001 y estimación de 2020</i></b>
38	<b>Cuadro 6</b>	<b><i>Provincia de Corrientes Cantidad de ciudades según rango de habitantes</i></b>
38	<b>Cuadro 7</b>	<b><i>Preservación de los recursos naturales estratégicos para garantizar la sustentabilidad el desarrollo</i></b>
43	<b>Cuadro 8</b>	<b><i>Preservación y cuidado ambiental</i></b>
43	<b>Cuadro 9</b>	<b><i>Control de quemas y lucha contra el fuego</i></b>
43	<b>Cuadro 10</b>	<b><i>Suelo y competencia jurisdiccional</i></b>
44	<b>Cuadro 11</b>	<b><i>Otras normativas</i></b>
44	<b>Cuadro 12</b>	<b><i>Normativa ambiental</i></b>
49	<b>Cuadro 13</b>	<b><i>Normativa en materia de suelo</i></b>
50	<b>Cuadro 14</b>	<b><i>Objetivos de Desarrollo Sustentables – METAS</i></b>
64	<b>Cuadro 15</b>	<b><i>Cuadro resumen Planes Provinciales (Corrientes)</i></b>
81	<b>Cuadro 16</b>	<b><i>Ordenamiento y desarrollo urbano y territorial Planes y Programas Municipales</i></b>
83		

## INTRODUCCIÓN

El documento desarrollado a continuación constituye la instancia final del Proyecto **“Programas de actuación e instrumentos de desarrollo y ordenamiento urbano en Municipios de la Provincia de Corrientes”**.

La intervención propuesta se orienta en torno a la elaboración de lineamientos generales de desarrollo y ordenamiento territorial y urbano en Municipios de la Provincia de Corrientes, mediante la identificación de proyectos de actuación y líneas prioritarias de acción.

Tiene por objeto fortalecer la gestión municipal promoviendo el uso de instrumentos de planificación, gestión y regulación (normativa) para el desarrollo urbano sostenible e inclusivo en los municipios seleccionados.

Surgió del interés puesto de manifiesto por el Ministerio de Planificación y Coordinación (MPyC) de la Provincia de Corrientes y el propósito de sus autoridades en llevar adelante una política integral de promoción urbana y territorial en los Municipios de la provincia. Procurando la consecución de los objetivos y lineamientos definidos en la Constitución Provincial, la Ley de Ministerio y los objetivos políticos del Gobierno Provincial.

La iniciativa se enmarca en los postulados y objetivos del **Plan Estratégico Corrientes 2030**, actualmente vigente, que expresa entre sus lineamientos la “**necesidad de fortalecer los gobiernos locales a partir de una planificación de su desarrollo urbano**”, definiendo los marcos estratégicos de crecimiento y desarrollo para mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

Tiene el propósito de fortalecer las capacidades municipales para abordar el proceso de desarrollo y ordenamiento urbano en el entorno territorial de actuación del municipio, propendiendo a la equidad en materia de desarrollo local.

Específicamente está centrado en la elaboración de instrumentos normativos y operativos. Es decir que la asistencia técnica representa una modalidad de intervención tendiente a abordar, de manera integral, la problemática del desarrollo y ordenamiento urbano en el entorno geográfico de actuación del municipio.

El contenido del Documento no agota la formulación de cursos de acción frente a la amplitud, complejidad y dinámica de la perspectiva del desarrollo urbano y la producción y disposición de suelo. Debe ser concebido como un aporte que deberá ser enriquecido, adaptado y profundizado al calor del accionar gubernamental y los procesos participativos locales.

Parte de la comprensión de la integralidad tanto de la organización municipal como de las políticas de desarrollo urbano y ordenamiento territorial que el municipio implemente; así como también de la necesaria coordinación entre las jurisdicciones del territorio y la participación de los actores locales a lo largo de todas las etapas del proceso de despliegue e implementación de las políticas urbanas.

Se trata de establecer la definición política-conceptual de la estrategia de planificación territorial, así como también la estructura orgánica, normativa e instrumental para la gestión local.

El enfoque que da sustento al documento se enmarca en la perspectiva de la construcción de capacidades y fortalecimiento del Estado Municipal en atención a los desafíos que imprime la dinámica de expansión y ocupación de suelo urbano y periurbano por un lado y la presión sobre la dotación de recursos naturales y ambientales existentes en las áreas rurales contiguas al Municipio en virtud de la intensidad de los procesos productivos en ámbitos rurales.

El documento Informe Final se organiza en dos cuerpos.

El primer cuerpo o Tomo I, está referido a los enfoques y conceptualizaciones que sustentan la intervención. Se describen los principales rasgos y características del desarrollo urbano en Argentina y en la Provincia de Corrientes. Seguidamente se enumeran y describen las políticas públicas de desarrollo urbano y territorial en la jurisdicción nacional y provincial así como también, se describe el ordenamiento normativo de las mismas jurisdicciones. Por último se enumeran las políticas públicas vigentes y operativas vinculadas al objeto del plan de trabajo.

El segundo cuerpo del informe final o Tomo II, tal como está previsto en los TDR, presenta un documento por cada municipio seleccionado en el plan de trabajo. Incluye e integra los contenidos desarrollados en cada una de las etapas previstas tales como las características geográficas, socio demográficas y urbanas, la organización municipal y los antecedentes en materia de planificación local, características topográficas y planos de elevación, características asumidas por el proceso de expansión urbana y la proyección de consumo de suelo urbano a 10, aspectos o nudos problemáticos identificados y concluye con la identificación de los proyectos de actuación y líneas prioritarias de acción de cada municipio.

Por último cabe resaltar la disposición permanente del Ministro de Coordinación y Planificación de la Provincia, Contador Miguel Olivieri y a cada uno de los intendentes municipales y los respectivos equipos (o gabinetes) de gobierno con quienes interactuamos en forma permanente; a la contraparte provincial Ingeniero César Bentos, Secretario de Coordinación y Planificación Institucional; a la coordinación del CFI. La complementación alcanzada y el clima de trabajo constituyó un facilitador primordial para cumplir con el plan de trabajo en las condiciones previstas.

## **CAPÍTULO I. LA PROVINCIA DE CORRIENTES**

### **Introducción**

El capítulo presenta una descripción de carácter general de la Provincia de Corrientes a los fines de contextualizar debidamente los contenidos desarrollados en el informe final. Representa el marco de referencia más relevante en el que se sitúan los municipios de la provincia. El desarrollo del capítulo complementa contenidos referidos al marco normativo provincial por una parte y las políticas públicas provinciales de planificación urbano territorial.

### **Localización Geográfica**



La Provincia de Corrientes se encuentra ubicada al Noreste de la República Argentina, en la región NEA integrada por las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones; está enmarcada por los ríos Iguazú, Paraná y Uruguay; limitando al norte con la República del Paraguay; al este con la Provincia de Misiones, la República Federativa del Brasil y la República Oriental del Uruguay; al sur con la Provincia de Entre Ríos, y al oeste con la Provincia de Santa Fe y la Provincia del Chaco.

Mapa 1. *Ubicación geográfica de Corrientes en el país y sus límites*



Fuente: [www.corrientes.gov.ar](http://www.corrientes.gov.ar)

Posee una superficie total de 88.886 kilómetros cuadrados (el 2,3% del total nacional), en la que se detecta la enorme influencia que la dinámica del agua tiene en su configuración. Corrientes está recorrida por seis corrientes de agua, con una infinidad de canales interiores que lo surcan y componen su sistema hidrográfico. La mitad del norte de la provincia está ocupada por esteros con pantanos y lagunas entre los que se destacan "los esteros del iberá" (que en guaraní significa agua brillante). Los ríos de esta región en su mayoría se orientan hacia el Paraná. Los más importantes de norte a sur son: - Empedrado - San Lorenzo - Santa Lucía.

Su territorio se caracteriza por una asimetría marcada entre el sector oriental y el occidental, el dominio de esteros y lagunas se destaca por no integrar un sistema hidrográfico organizado; siendo el aspecto general de su territorio el de una extensa llanura que se eleva de sur a norte.

### **Características Climáticas**

En toda la provincia el clima es subtropical sin estación seca, destacando en el norte dos de sus variantes con clima subtropical semi-continental en la zona del triángulo de la capital en el noroeste provincial en ciudades como Corrientes, San Luis del Palmar, etc. y el clima subtropical semi-húmedo en el noreste, en ciudades como Santo Tomé y Gobernador Virasoro, etcétera; el sur provincial de Corrientes en localidades como Esquina y Monte Caseros, el clima subtropical tiende a tener características de clima templado por su proximidad a la llanura pampeana.

La temperatura media anual máxima de 25° C y una temperatura media anual mínima de 6° C. La temperatura media anual de la provincia es de 20° C y las precipitaciones son abundantes y oscilan entre los 950 y 1400 mm anuales, que decrecen de noreste a sudoeste con escasas variaciones diarias.

Los periodos lluviosos se dan especialmente en los equinoccios de otoño y primavera, siendo el invierno y el verano las estaciones más secas del año. Los veranos son muy sofocantes; los termómetros suelen llegar hasta los 40°C, sumada a la elevada humedad del ambiente (En el año 1959 se llegó a 46 °C por lo que marcó un récord en la provincia). En cambio, los inviernos son templados-fríos, entre los 7 y 20 °C aunque puede haber temperaturas de hasta -4°C. Los vientos que más afectan a la provincia son el norte muy cálido proveniente de Brasil, el pampero frío y seco proveniente de la Patagonia y la sudestada fría y húmedo proveniente del mar argentino.

Mapa 2. *Climático Provincia de Corrientes*



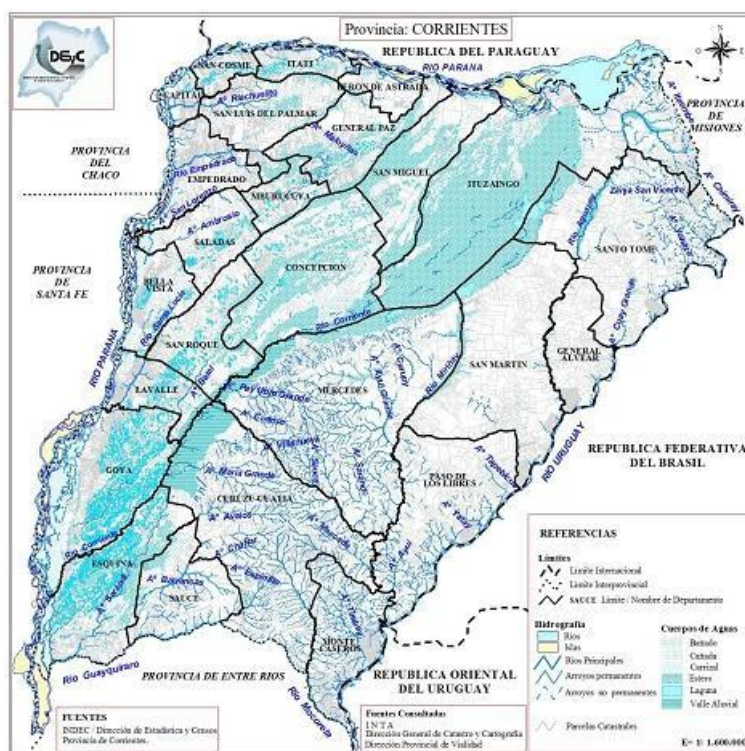
FUENTE: Dirección de Estadística y Censos Corrientes.

## **Hidrografía**

La hidrografía constituye una variable de análisis que, como se verá más adelante, resulta de central importancia en el desarrollo urbano y territorial de los municipios de la provincia.

Pueden considerarse dos cuencas hidrográficas, la del río Paraná y la del río Uruguay. Ambos forman parte de la cuenca del Plata que, con sus 4.350.000 Km<sup>2</sup> es la segunda en extensión en el orden mundial, después de la cuenca del Amazonas.

Mapa 3. *Hídrico Provincia de Corrientes*



FUENTE: Dirección de Estadística y Censos Ctes.

## Cuenca del Río Paraná

El río Paraná tiene una longitud de 4.700 Km. desde su nacimiento en las sierras Doradas del Brasil hasta su desembocadura en el río de la Plata. Se ensancha paulatinamente después de los saltos de Apipé y alcanza en muchos lugares varios kilómetros entre ambas márgenes.

Se divide en Alto, Medio y Bajo Paraná. De sus numerosos afluentes septentrionales se destaca el río Iguazú, que delimita la frontera argentina con Brasil.

En la zona denominada Tres Bocas, próxima a la capital correntina, el río Paraguay descarga sus aguas confundidas con las del Bermejo, del Chaco, y hacen que el Paraná se tiña de una coloración turbio rojiza debido a los detritos que recibe de dichos afluentes.

Su nivel medio normal frente a la capital es de 3,15 m, que alcanzó a 7,93 m durante la gran crecida de 1966. En Junio de 1983 fueron superadas todas las marcas conocidas: la altura máxima frente a Corrientes alcanzó los 8,98 m.

Los desbordes se producen en época de precipitaciones intensas en la cuenca superior (Brasil), lo que ocurre desde Febrero hasta Junio. En tales

circunstancias las aguas suelen cubrir totalmente las islas, muchas de ellas pobladas y bajo cultivo.

En territorio correntino los afluentes del Paraná son dos:

\*Santa Lucía, que se origina en el estero del mismo nombre y registra una longitud de 190 Km.; recibe algunos afluentes de arroyos.

\*Corriente, que es el tercero en importancia de la provincia. Nace en la laguna Itatí, en los bajos del Iberá; es el principal emisario de esta cuenca lacustre. Antiguamente navegable, recorre 130 Km. hasta su unión con el arroyo Batel. Desde allí se prolonga otros 130 Km. hasta el Paraná. Varios arroyos son sus afluentes.

### Cuenca del Río Uruguay

Este río nace en las sierras Do Mar, del Brasil. Su longitud puede estimarse en 1790 Km. Presenta frecuentes saltos y rápidos que lo hacen innavegable.

Sus principales afluentes son los arroyos Chimiray, Gaviraví, Tapebicuá; y los ríos Aguapié, Miriñay y Mocoretá.

El río Aguapié es el más importante de las "antiguas Misiones". Su cauce es muy tortuoso y se halla marginado por extensos bañados y esteros. Su largo es de 270 Km. y cuenta con numerosos afluentes menores.

El ancho del río Uruguay, que en su desembocadura llega a los 15 Km. Es escasa su profundidad. Entre Fray Bentos y Concordia forma un gran número de islas. Sus costas orientales son escarpadas y del lado argentino bajas y anegadizas.

### Esteros

Cómputos aproximados hacen ascender a 800 el número de esteros de la provincia. La acumulación de aguas estancadas, cuya profundidad oscila entre uno y tres metros, forma los esteros.

Estas enormes superficies están cubiertas por un manto de plantas acuáticas, que pueden ser fijas como el junco o bien flotante como el camalote.



Se calcula que 10.500 Km<sup>2</sup> de la provincia de Corrientes están ocupados por esteros. Los más conocidos son los del Iberá, del río Corrientes, del Batelito, del Miriñay y además de Las Maloyas, Longaniza, Garabatá, Pairirí, San Lorenzo y otros.

## **Geomorfología y suelos**

La provincia totaliza 1585 km de perímetro, de los cuales solamente 30 km son de límites convencionales. En su parte más ancha, de Este a Oeste, mide unos 345 km, y en su parte más prolongada, de Norte a Sur, 384 km aproximadamente.

El relieve correntino corresponde al de una dilatada llanura con creciente elevación de Sur a Norte, rodeada por seis cursos de agua que le confieren un aspecto insular, con abundancia de canales interiores y grandes zonas lacustres, cubiertas de infinidad de lagunas y esteros de una belleza singular por su flora acuática y vistosas aves de las más variadas especies.

Topográficamente la provincia puede considerarse dividida por la laguna Iberá y su prolongación del río Corrientes, de nordeste a sudeste, en dos regiones de características peculiares constituidas por otros tantos triángulos geográficos:

### **Zona Occidental**

Terreno llano con ondulaciones de arena rojiza (médanos consolidados) rodeadas de bañados, esteros y pantanos a lo que concurren el terreno arcilloso y el perfil con escasa pendiente que retienen las aguas pluviales; se lo destina preferentemente a la ganadería.

El clima húmedo ha dado lugar al despliegue de bosques frondosos, a los que se suman los palmares que siguen los cursos de los ríos. Dentro del sector que estamos considerando podemos distinguir tres subzonas: Triángulo de la capital, Cuenca del Iberá y Bajos del Río Corriente.

### **Zona Oriental**

Presenta un perfil rocoso, donde se destacan formaciones calcáreas y graníticas cubiertas por una capa de humus de profundidad relativa; esta zona surcada por dos ríos importantes: el Aguapey y el Miriñay.

## Costa del Uruguay:

El terreno es arenoso y cubierto de ripios, con afloramientos rocosos (asperón rojo) y presenta la notable formación de Itá Pucú que, como una ciudadela enclavada en la llanura verde y ondulante que la circunda por los cuatro vientos, constituye una verdadera curiosidad geológica. Se observan ondulaciones de arenas rojizas y extensos malezales.

## Subzona Sur:

Es una prolongación del suelo entrerriano, formada por una serie de cuchillas (lomas, lomadas, cerros, cerrillos, colinas), cuya elevación no llega a superar los diez metros con respecto al plano, y de una longitud de hasta 50 km. Circundando dichos cordones se sitúan bañados, malezales, cañadas o esteros, producidos por lluvias sobre terrenos impermeables.

## Mapa Ambiental Provincia de Corrientes.



FUENTE: Dirección de Estadística y Censos Corrientes

## Características Demográficas

En una superficie de 88.886km<sup>2</sup>, la Provincia de Corrientes posee 992.595 habitantes, siendo 485.075 de ellos varones y 507.520 mujeres, determinando una densidad de 11,2 hab./km<sup>2</sup> (Censo nacional de Población y Vivienda 2010) lo que representa el 2,48% del total del país. El 50,95% de la población está compuesto por mujeres. Se trata de una población relativamente joven, el

39,87% de la población tiene hasta 19 años, y sólo el 7,85% tiene más de 65 años.

Cuadro 1 *Población provincia de Corrientes*

POBLACIÓN	CENSOS NACIONALES			
	1980	1991	2001	2010
Total Provincia	661.454	795.594	930.991	992.595
Varones	327.744	393.252	459.458	485.075
Mujeres	333.710	402.342	471.533	507.520

**Fuente:** Censos Nacionales de Población, Hogares y Vivienda - INDEC

HECHOS VITALES	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Tasa Bruta de Natalidad (TBN)	19.5%	18.7%	18.3%	18.4%	19.1%	18.0%	18.2%
Tasa Bruta de Mortalidad General (TMG)	6.1 %	5.9 %	6.2 %	6.2 %	6.2 %	6.0%	7.0%
Tasa de Mortalidad Infantil (TMI)	16.8%	15.7%	14.0%	14.7%	16.0%	14.6%	13.3%

FUENTE: Dirección de Planificación y Estadísticas de Salud. Ministerio de Salud Pública Ctes.

Los hogares con necesidades básicas insatisfechas alcanzan el 26,9%, muy superior al 16,5% de hogares para el total del país.

La provincia de Corrientes, dado que, a pesar de que presenta un solo centro urbano de entre 50.000 y 100.000 habitantes, presenta varios departamentos al nordeste y el sur de la provincia que han tenido un crecimiento de población igual o más acelerado que el propio Departamento Capital y que disponen de centros urbanos de entre 20.000 y 50.000 habitantes, tal como Santo Tomé, Virasoro, Ituzaingó, Paso de los Libres, Monte Caseros, Curuzú Cuatía y Mercedes.

Su crecimiento anual de población es de 1,5%, (en la Unión Europea es 0,2% y en Estados Unidos es 1,2%). Un 79,4% de la población se concentra en centros urbanos (el 35% esta radica en la ciudad capital).

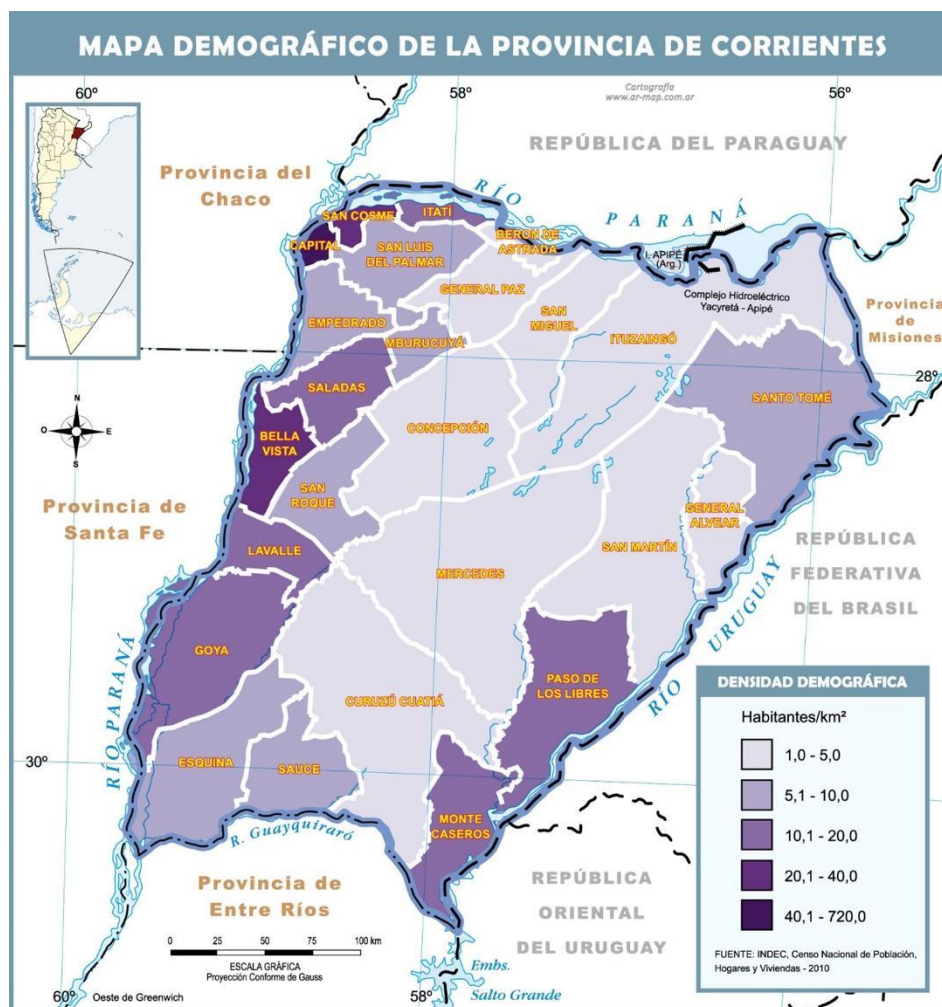
Cuadro 2 *Población total según sexo, índice de masculinidad y densidad, por departamento. Corrientes. Año 2010*



Departamento	Total de población	Varones	Mujeres	Índice de masculinidad	Densidad de Población Hab/Km2
<b>Total</b>	<b>992.595</b>	<b>485.075</b>	<b>507.520</b>	<b>96,3</b>	<b>11,2</b>
Bella Vista	37.212	18.562	18.650	99,5	21,3
Berón de Astrada	2.434	1.239	1.195	103,7	3,0
Capital	356.314	171.172	185.142	92,5	682,6
Concepción	20.845	10.755	10.090	106,6	4,1
Curuzú Cuatiá	44.071	21.536	22.535	95,6	5,4
Empedrado	15.011	7.477	7.534	99,2	7,7
Esquina	30.747	15.133	15.614	96,9	7,8
General Alvear	8.001	3.965	4.036	98,2	4,4
General Paz	14.403	7.245	7.158	101,2	5,5
Goya	87.872	42.629	45.243	94,2	18,2
Itatí	9.141	4.518	4.623	97,7	10,3
Ituzaingó	31.102	15.671	15.431	101,6	3,2
Lavalle	28.601	14.634	13.967	104,8	19,1
Mburucuyá	9.283	4.588	4.695	97,7	9,7
Mercedes	47.426	23.293	24.133	96,5	4,8
Monte Caseros	35.922	17.957	17.965	100,0	13,4
Paso de los Libres	47.782	23.468	24.314	96,5	9,7
Saladas	22.128	10.933	11.195	97,7	11,2
San Cosme	14.155	7.161	6.994	102,4	23,8
San Luis del Palmar	17.812	8.745	9.067	96,4	7,0
San Martín	13.222	6.613	6.609	100,1	2,0
San Miguel	10.715	5.363	5.352	100,2	3,6
San Roque	18.223	9.066	9.157	99,0	7,5
Santo Tomé	61.643	30.802	30.841	99,9	8,7
Sauce	9.273	4.751	4.522	105,1	3,8

Nota: el índice de masculinidad indica la cantidad de varones por cada cien mujeres. Fuente: INDEC. Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010.

Mapa 4. *Densidad de Población Provincia de Corrientes*



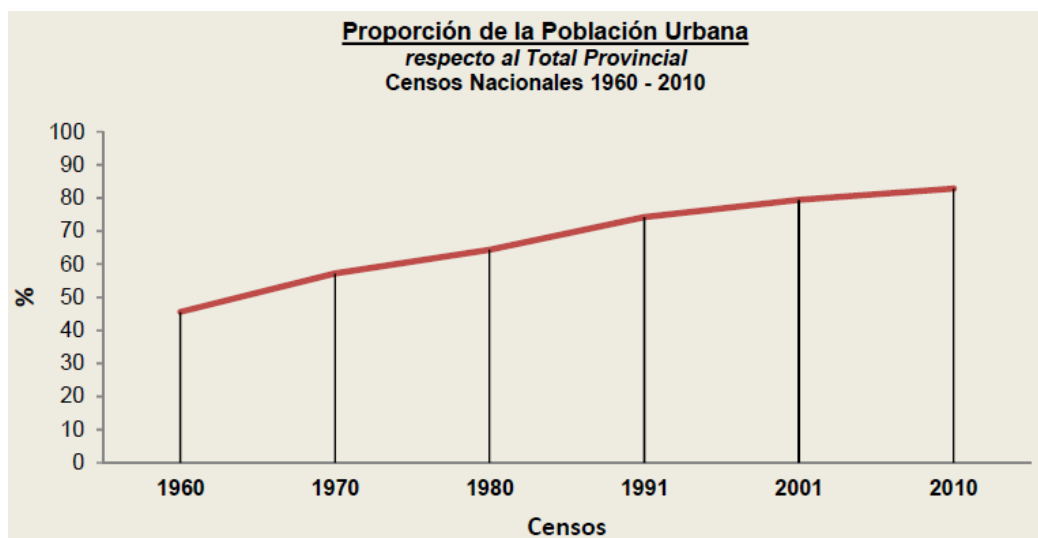
FUENTE: Dirección de Estadística y Censos Corrientes

El área más dinámica, delimitada por los esteros y lagunas del Iberá, se caracteriza por el asentamiento de la capital en un sitio no inundable donde convergen dos vías fluviales (los ríos Paraguay y Paraná) y la presencia de pequeñas lomadas que hacen posible la agricultura intensiva de cítricos, hortalizas, tabaco, maíz, etc.

El último censo con resultados conocidos (2010) marcó un crecimiento del 11,3 % de la población urbana en la provincia, con respecto al censo anterior (2001).

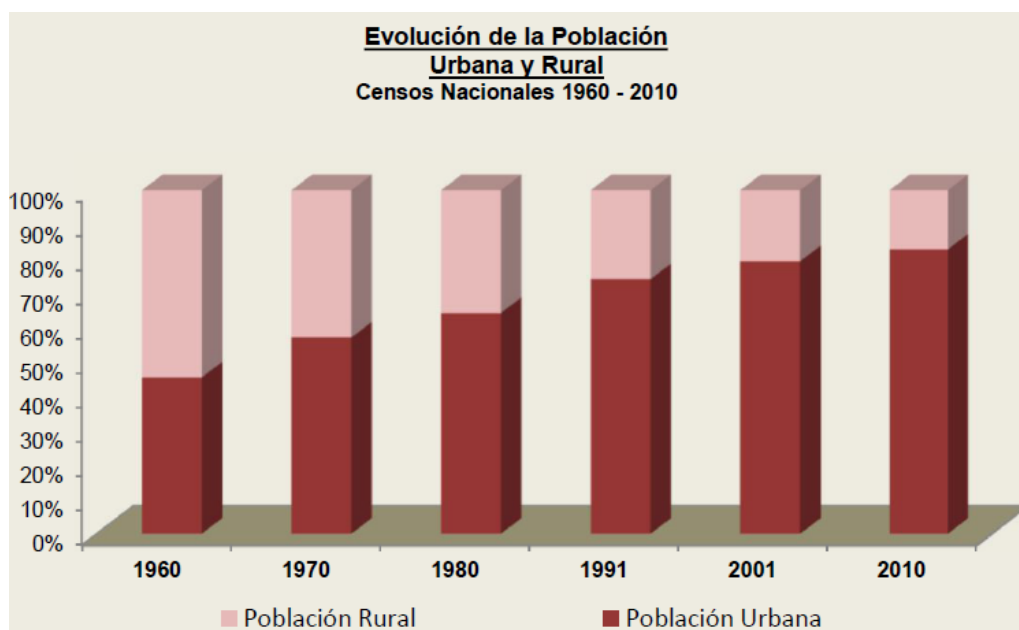
Si bien el ritmo de crecimiento viene disminuyendo en los últimos 30 años, de 33,1 a un 10,7 cada mil habitantes, la proporción urbana dentro de la provincia, viene creciendo. Llegando a representar el 83% de urbanización en la provincia.

Proporción de la población urbana respecto al total de la provincia (1960-2010)



FUENTE: Dirección de Estadística y Censos Corrientes

Gráfico N° 2  
Evolución de la Población Urbana y Rural. Total de la Provincia (1960-2010)



FUENTE: Dirección de Estadística y Censos Ctes.

## Organización Administrativa y Política de la Provincia

La Organización Política de la Provincia se fortalece con la primera Constitución Provincial que fue promulgada el 11 de diciembre de 1821,

mientras que la actual data de la Reforma del año 2007. Se establece la integridad territorial, la unidad nacional con la República Argentina, la autonomía municipal, la forma republicana de gobierno en base al régimen de tres poderes independientes: Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

En el Poder Ejecutivo, históricamente y hasta 1949, los Gobernadores de Corrientes detentaban el Título de Teniente Gobernador, por una cuestión histórica. En la actualidad, es ejercido por el Gobernador, quien es electo por el voto popular directo en elecciones libres y abiertas para un período constitucional de 4 años, y desde el año 2007 puede ser reelegido solamente por un mandato consecutivo.

En el Poder Legislativo, la Provincia de Corrientes mantuvo la bicameralidad del poder legislativo, que es propio de la tradición federal. Está compuesta de la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, que actuarán separada o conjuntamente, según las distintas disposiciones de la Constitución.

Cámara de Diputados del Pueblo de Corrientes: 30 miembros.

Cámara de Senadores de la Provincia de Corrientes: 15 miembros.

Entre sus funciones constitucionales, están:

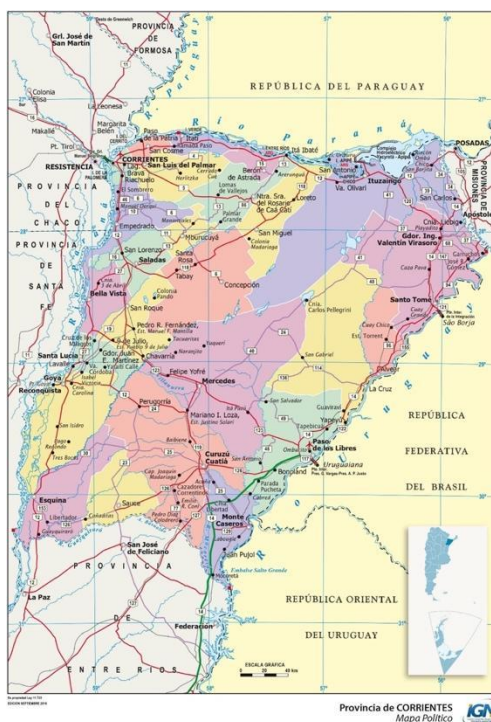
- Formar y mandar publicar los Códigos Provinciales;
- Establecer los Tribunales y arreglar la Administración de Justicia y de lo Contencioso Administrativo;
- Expedir leyes relativas a la seguridad, tranquilidad y gobierno; protección de todos los derechos individuales y fomento de la ilustración, agricultura, industria, comercio interior y exterior.
- Establecer las contribuciones necesarias para cubrir los presupuestos, su distribución, el orden de su recaudación e inversión, y suprimir, modificar o aumentar las existentes.
- Probar o reprobado, en todo o en parte, las cuentas que presente el Poder Ejecutivo.
- Autorizar, a iniciativa del Poder Ejecutivo, la Deuda Pública, consolidarla, designar sus garantías y reglamentar el crédito público, requiriéndose, en los tres primeros casos, la mayoría absoluta de votos del total de componentes de cada Cámara.
- Crear nuevos Departamentos por mayoría de dos tercios de votos del total de componentes de cada Cámara; fijar sus límites; habilitar puertos.

- Crear o suprimir empleos públicos, determinando sus dotaciones o retiros; y aprobar, reprobado o disminuir los presupuestos que presente el Poder Ejecutivo, acordar pensiones y recompensas pecuniarias o de otra clase y decretar honores públicos a los grandes servicios.

El Poder Judicial, está dividido en Juzgados y Tribunales Provinciales, habiéndose adoptado el sistema colegiado (más eficaz) para los organismos superiores y el unipersonal (más rápido) para los inferiores. El Poder está encabezado por el Presidente del Superior Tribunal de Justicia, cuatro Ministros, y el Ministerio Público, con un Fiscal General, y un Fiscal Adjunto.

La Organización Administrativa de la Provincia, está dividida en 25 departamentos, subdivididos en 75 municipios, siendo esta la unidad administrativa mínima es el municipio.

Mapa 5. *División Política Administrativa. División por Departamentos.*



Fuente: Instituto Geográfico Nacional

La Provincia a diciembre del año 2021, se divide en 6 Regiones, 25 Departamentos y 75 Municipios. Estos Municipios tienen áreas urbanas y áreas rurales y por el sistema de ejidos colindantes ninguna parte del territorio provincial queda fuera de un municipio.



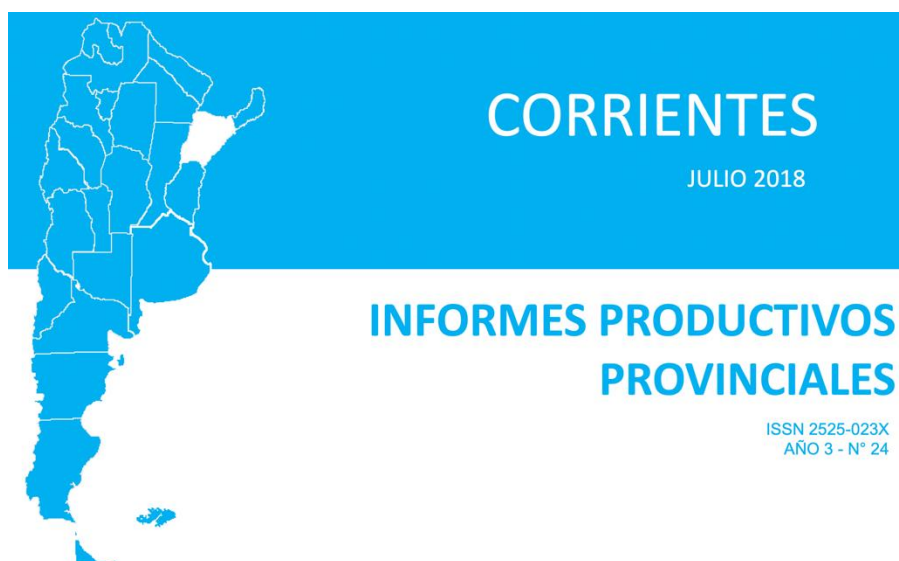
Los municipios que no sancionaron su carta orgánica son regidos por la ley Orgánica de Municipalidades N° 6042. Cada municipio cuenta con una municipalidad que tiene un departamento ejecutivo y un departamento legislativo. El ejecutivo es ejercido por un intendente y el legislativo por un concejo deliberante, que para los municipios sin carta orgánica cuenta con entre 3 y 11 concejales según la cantidad de población que tienen.

## **Principales complejos productivos de la provincia de Corrientes**

La información y contenidos del apartado presente se basa y toma información del último documento publicado por el Ministerio de Economía de la Nación a través de la Subsecretaría de Programación Macroeconómica dependiente de la Secretaría de Política Económica. El organismo mencionado publica y actualiza mediante documentos específicos por provincia la información acerca de la estructura productiva provincial y para el desarrollo de tales publicaciones reúne información de los organismos del estado nacional que resulten pertinentes. Por otra parte se recurrió también a publicaciones e información de la Dirección Provincial de Estadísticas de la Provincia de Corrientes.

El propósito del apartado es el de presentar información básica para comprender las principales características y particularidades de la estructura productiva de la provincia.

El último informe publicado por el Ministerio de Economía de la Nación es del año 2018 y pertenece a la serie “Informes Productivos Provinciales”.



Identifica como principales sectores productivos o cadenas de valor al ganadero bovino, Arrocero, Yerba Mate, Forestal y Cítricos. Y como sector complementario suma Turismo.

### Complejo ganadero ovino

La ganadería en la provincia de Corrientes es la principal actividad agropecuaria, ocupando el 91% de la superficie productiva provincial, lo que representa unos 6,4 millones de hectáreas.

La Provincia posee un stock de hacienda de aproximadamente 5 millones de cabezas ubicándose en el tercer lugar a nivel nacional.

El sistema predominante es el de cría que generalmente se realiza combinando alguna de las siguientes formas de explotación: cría mixta de vacunos-ovinos, principalmente en el centro sur de la provincia y mixto ganadera-agrícola.

Producto de la actividad de cría se obtienen anualmente más o menos 1 millón de terneros, los machos son principalmente vendidos a otras provincias para su recría y engorde, así como gran parte de las hembras que no se retienen para reposición. También salen hacia otras provincias un importante número de vacas de descarte. Las provincias de Entre Ríos, Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba son las principales destinatarias de la hacienda con destino a invernada.

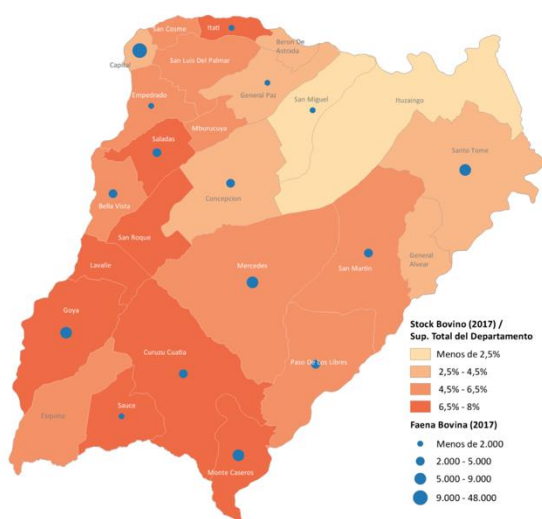
Las salidas de hacienda tienen como principal destino el engorde o terminación en otras provincias e independientemente del destino final, representan el 70% al 75% del total.

La ganadería correntina se caracteriza por un extenso sistema de producción, basado en el aprovechamiento de pasturas naturales de crecimiento primavera-verano, con escasa participación de las pasturas cultivadas y de otras fuentes de alimentación complementarias.

En 2017 la provincia registró 4,7 millones de cabezas, un 9% del total del stock a nivel nacional. A pesar de la mejora en las expectativas ganaderas a nivel nacional, el stock experimentó una caída del 6,7% en los dos últimos años.

La faena en la provincia en 2017 ascendió a 104 mil cabezas, un incremento anual del 4,7%, que explica en parte la caída del stock del año previo, en línea con la moderación/aceleración de la faena a nivel nacional.

Mapa 6. *Carga de ganado y faena bovina provincial*



Para el año 2017 se registraban 14.739 establecimientos (7% s/nacional.) 4.735.137 y cabezas (9% s/nacional.). Dos establecimientos frigoríficos de faena con habilitación nacional y 23 establecimientos frigoríficos / mataderos con habilitación provincial o municipal.

Predominan los pequeños productores, el 61% tiene establecimientos de hasta de 100 cabezas y centralizan apenas el 7% del rodeo provincial.

En el otro extremo, se encuentran los establecimientos de más de 1.000 cabezas, 8% del total de establecimientos que centralizan el 62% de la hacienda. Esta configuración determina diferenciaciones en cuanto a la capacidad de negociación de precios de la hacienda en pie, con mayores posibilidades de venta directa para los que tienen mayor volumen y capacidad de aprovisionamiento



Aproximadamente más del 60% de los establecimientos están dedicados a la cría mientras que el resto se distribuye entre actividades mixtas que combinan cría y recría y en menor medida invernada y feedlot. Un solo frigorífico concentra el 40 % de la faena provincial.

### Complejo arrocero

Se produce en casi toda la provincia. Adquirió notable incremento en la última década y se exporta a otros mercados. Ocupa las mayores superficies sembradas. Corrientes es el principal productor en todo el país con 46.500 hectáreas.

En los últimos años mejoró la productividad por la introducción de nuevas variedades y la utilización de técnicas mejoradas de cultivo.

En el período 2006-2018, la producción promedio fue de 595 mil toneladas. En 2013 se alcanzó un máximo de 756 mil toneladas. En 2018, la producción fue de 609 mil toneladas (+7% i.a).

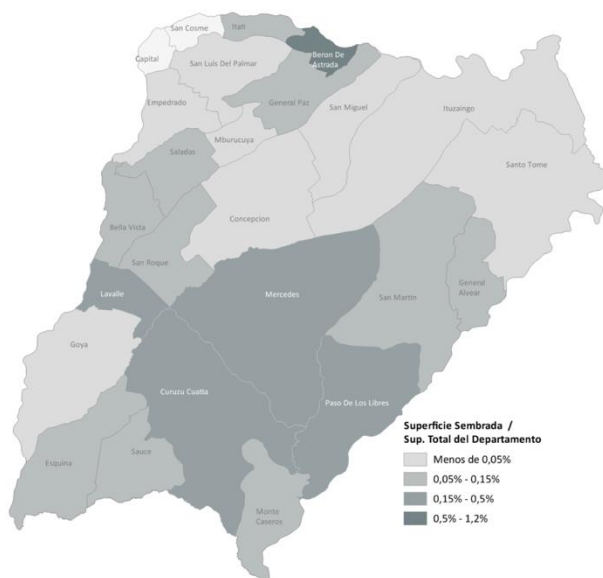
A partir del crecimiento de la producción primaria, con un desplazamiento desde Entre Ríos hacia Corrientes, se realizaron inversiones en secaderos y molinos, no obstante la provincia tiene una escasa participación (3%) en la molienda (etapa industrial), que se realiza principalmente en Entre Ríos.

Las exportaciones de arroz tienen gran importancia dentro de la cadena: las ventas externas promediaron el 38% de la producción provincial entre 2006 y 2017.

En el período 2006-2017, en promedio, las exportaciones fueron de US\$ 98 millones. El máximo se alcanzó en 2011 con US\$ 144 millones (52% del total provincial). Desde 2012 la tendencia es a la baja con oscilaciones significativas.

En la provincia de Corrientes existen 8 plantas industriales de molienda de arroz (no todas operan), entre las que se destacan Molinos Libres S.A. (Glencore), Molinos Ala (Adecoagro), Molinos Agroper y la Cooperativa Arrocera y Tabacalera 12 de octubre.

### Mapa 7. Superficie arrocera



Fuente: Documento Informes Productivos Provinciales, Corrientes, Min de Economía de la Nación

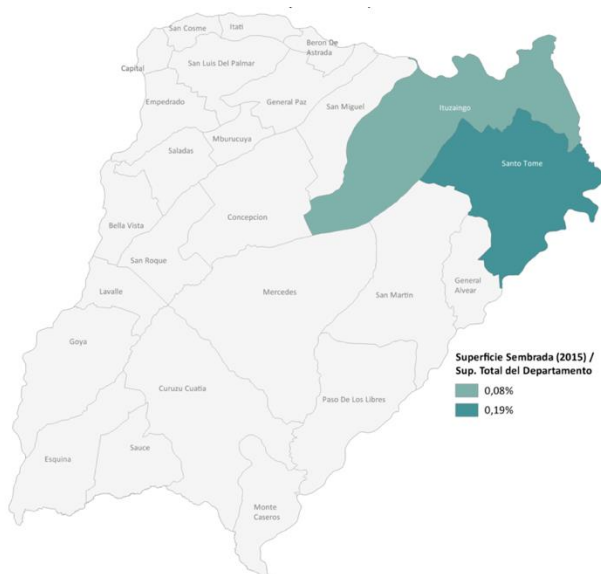
### Complejo de la Yerba mate

La cadena yerbatera explica alrededor del 10% del valor bruto de producción del sector agrícola de Corrientes. En el período 2006-2017, la producción primaria de hoja verde en la provincia promedió las 106 mil toneladas. En 2017, se produjeron 98 mil toneladas, lo cual implica una retracción de 12% i.a. La menor producción se explica por condiciones climáticas y al llamado del INYM a reducir la cosecha para restablecer cierto equilibrio entre oferta y demanda

En 2017, la producción de yerba mate canchada fue de 34 mil toneladas (-12% i.a.). En el período 2006-2017, el promedio fue de 37 mil toneladas con importantes oscilaciones de año a año.

Según INYM, en diciembre de 2017, existían 274 productores registrados en la provincia (9.053 en el país). Siguiendo los mismos registros del INYM, había 9 agroindustrias secadoras en Corrientes (199 en el país) y 5 molineros y fraccionadores (101 en el país).

Mapa 8. *Superficie sembrada con Yerba Mate*



Fuente: Documento Informes Productivos Provinciales, Corriente, Min de Economía de la Nación

### Cadena foresto industrial

La cadena forestal es uno de los ejes productivos de mayor potencial de desarrollo. Más de 3 millones de has son considerados aptos para la actividad forestal. La superficie forestada en la provincia de Corrientes se aproxima a las 500.000 ha de montes cultivados, constituyéndose en la principal provincia en este rubro. De dicha superficie unas 350.000 ha corresponden a pino y 140.000 a eucaliptos. Cabe señalar que el aprovechamiento de los recursos forestales del bosque nativo es poco significativo.

La forestación se concentra principalmente en la zona de tierras coloradas cercana a la provincia de Misiones, en los cordones arenosos que atraviesan la provincia desde el nordeste hasta el suroeste, y en los albardones del Río Uruguay. Las especies de mayor interés son *Eucalyptus Grandis*, *Eucalyptus Saligna*, *Pinus Elliotti*, *Pinus Taeda* y Pino híbrido, presentando crecimientos anuales muy interesantes: 25 m<sup>3</sup>/ha/año en pino con turnos de corta que van entre 20-22 años y 30m<sup>3</sup>/ha/año en eucalipto con turnos de 12-14 años.

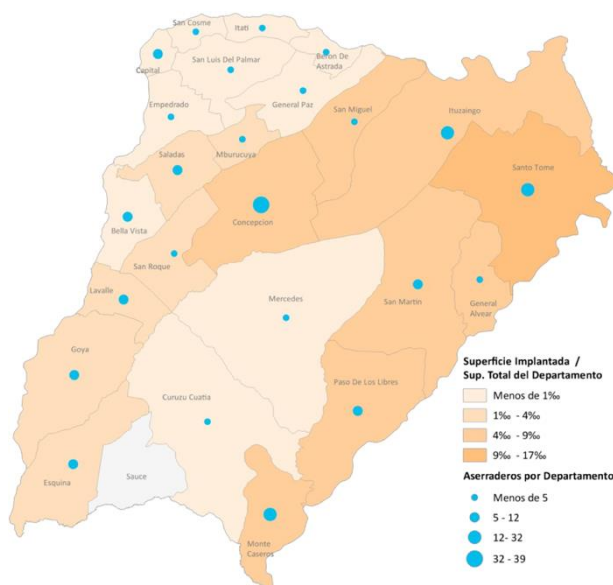
La provincia cuenta con 473.983 hectáreas de bosque cultivado, las que representan el 36,0% de la superficie nacional implantada en 2017. El género *Pinus* explica el 73,0% de la forestación; le siguen el *Eucaliptus* (25,7%) y el resto corresponde a otras especies.

La extracción de rollizos proviene casi en su totalidad del bosque implantado. En 2016, Corrientes fue la segunda provincia productora de madera, luego de Misiones, con 2.786 miles de toneladas (23,8% del total nacional). El

50,0% de la producción fue de pino, el 49,9% de eucalipto y el resto de otras especies.

Existe un desfase en relación con la disponibilidad de materia prima forestal y la limitada capacidad para industrializarla. Corrientes es productora y proveedora de materia prima forestal, destinada a su propia industria y a abastecer a otras provincias.

Mapa 9. *Superficie forestal y aserraderos*



Fuente: Documento Informes Productivos Provinciales, Corriente, Min de Economía de la Nación

### Complejo citrícola

La provincia de Corrientes posee 25.508 hectáreas destinadas a plantaciones de cítricos, de las cuales el 55% corresponde a naranja, 32% a mandarina y el 11% a limón.

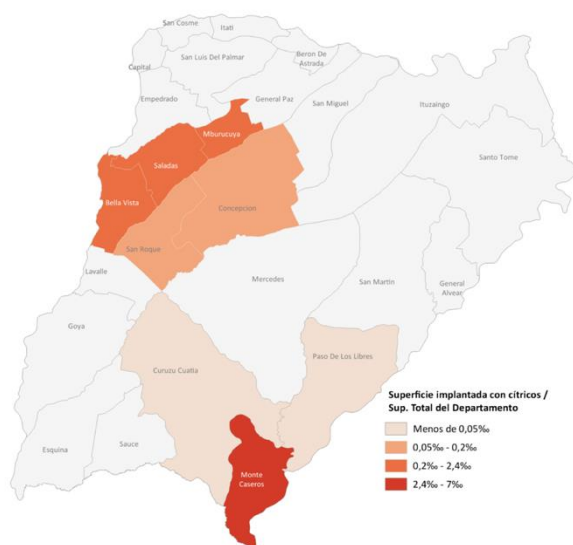
En 2017, la producción de naranja fue de 306 mil toneladas (30% del total nacional) y la de mandarina 180 mil toneladas (39% del total nacional). Por su parte, la producción de limón fue de 61 mil toneladas (4% del total nacional) y de pomelo 10 mil toneladas (10% del total nacional).

Entre 2006 y 2016, la superficie plantada y la producción aumentaron 16,5% y 153%, respectivamente.

En 2017, las exportaciones totales fueron de US\$ 55,7 millones, registrando una disminución del 12,4% interanual. La fruta fresca representa prácticamente la totalidad del valor exportado (91%), siendo marginales las exportaciones de subproductos.

Los principales mercados de destino fueron la UE (53%), que concentra principalmente las exportaciones de limón y naranja. Seguido por Rusia (21%), donde la mandarina ocupa una posición relevante, y Canadá (8%).

Mapa 10. Superficie con cítricos



Fuente: Documento Informes Productivos Provinciales, Corriente, Min de Economía de la Nación

En Corrientes se destaca también la generación de energía eléctrica, cuyos aportes provienen mayormente de la represa Yacyretá.

El turismo constituye también una actividad relevante. Sus productos turísticos se asocian al turismo deportivo (pesca), turismo religioso (Virgen de Itatí y Gauchito Gil) y, cada vez con mayor desarrollo, al ecoturismo.

Uno de sus principales atractivos turísticos son los Esteros del Iberá. Dentro de la Reserva Natural del Iberá (Agua Brillante en guaraní), se encuentra el Parque Provincial homónimo, en el centro norte de Corrientes, abarcando 482.000 hectáreas cubiertas por vegetación acuática. El Área Iberá conforma uno de los circuitos de ecoturismo y turismo aventura más atractivos de la Argentina, con gran potencial para el desarrollo de los diez municipios que se ubican en la cuenca del Iberá y de algunos municipios cercanos.

Con relación a la distribución del ingreso se observó que en el 2° trimestre de 2017 la brecha entre los que más ganan y los que menos lo hacen (13,7 veces), y el Coeficiente de Gini (0,404) reflejaron una distribución más equitativa que la evidenciada en promedio en el país, aunque peor que la que observaron las otras provincias de la región Noreste. Los niveles de pobreza e indigencia en el 1° semestre de 2017 (40,0% y 9,3%, respectivamente), en cambio, fueron los segundos más altos de las 24 jurisdicciones argentinas, siendo superados sólo por la provincia de Santiago del Estero.

El índice de desarrollo humano, calculado por el PNUD Argentina para el año 2016<sup>1</sup>, muestra a Corrientes en el puesto 21 entre las jurisdicciones del país. A su vez, los hogares con necesidades básicas insatisfechas fueron en 2010 el 15,1% del total, el porcentaje más bajo de la región, aunque un 65% superior al valor registrado para el promedio del país que fue de 9,1%. Entre 2001 y 2010, el porcentaje de hogares con NBI en la provincia se redujo en casi 9 puntos porcentuales.

En los 25 departamentos de la provincia se verificó una reducción de este indicador, alcanzando en varios de ellos una baja del 50% o más.

## **CAPÍTULO II: CARACTERÍSTICAS DEL DESARROLLO URBANO EN ARGENTINA Y CORRIENTES**

### **Introducción**

---

<sup>1</sup> El Documento Indicadores Básicos argentina 2020 publicado desde el año 1996 por el Ministerio de Salud de la Nación y la Organización Panamericana de la Salud, recopila los últimos datos disponibles en el país provenientes de diversas fuentes oficiales. Para el caso de IDH publica datos de 2016 publicados por PNUD en el año 2017.



El presente capítulo tiene por objeto definir y delinear los principales enfoques conceptuales que sustentan la intervención. Se refieren en primer lugar a la descripción, en términos generales, de los procesos que gravitaron más decididamente en las dinámicas de desarrollo urbano particularmente desde fines de los años 70 en adelante. En segundo lugar, se hará referencia a los principales rasgos y características del desarrollo urbano y territorial en Argentina y en la Provincia de Corrientes.

## **Enfoque y conceptualizaciones**

Iniciada la década de los años 80 la temática del desarrollo y ordenamiento urbano y territorial junto a la distribución y acceso al suelo urbano aparece como campo de tensiones crecientes.

Comienza a ser explícita la vinculación entre la financiarización de las relaciones de producción, distribución y consumo con las bases y estructuras productivas y de servicios que sustentan a las ciudades. 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 y al déficit crónico de infraestructura básica de servicios en la periferia de las ciudades. Esta situación generó consecuencias en materia de distribución de bienes públicos en general y condiciones de vida de amplios segmentos de la población que habita sectores considerados “informales” o “irregulares”.

En términos generales, desde inicios de la década de los años 90, tras el debilitamiento y retracción de la esfera estatal y pública, la escala (nacional/provincial) del desarrollo y la planificación se redefine y se diluye al tiempo que se generaliza el enfoque local del desarrollo. El mismo, al menos en América Latina y en Argentina, nace asociado a la pérdida de protagonismo del Estado y a las políticas de descentralización derivadas de la reforma estatal

promovida por los organismos internacionales de crédito (FMI, BID y BM), impulsadas desde los años 90 en nuestro país a través de la transferencia progresiva de competencias hacia las provincias y los municipios, en muchos casos sin los recursos para hacer frente a las nuevas responsabilidades, factor que por otro lado generó un incremento de las demandas sobre las gestiones municipales.

Tanto Segura (2014) como Canestrato (2016) afirman, en un plano de coincidencias, 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. Los autores mencionan 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. Estos factores profundizaron la falta de oportunidades de acceso a una vivienda digna para familias de escasos recursos, lo que provocó el aumento y la densificación de villas y asentamientos informales, que constituyen el único refugio posible para miles de habitantes; y se convirtió en uno de las principales evidencias de la desigualdad que se experimenta entre los diferentes estratos sociales.

Sin embargo, y más allá de los ciclos macroeconómicos, los vaivenes distributivos y el mayor o menor posicionamiento del Estado, ha persistido un patrón de urbanización excluyente, en el que precisamente la liberalización del uso del suelo se constituye como pieza fundamental, asociado a la debilidad regulatoria y modesta capacidad de gestión estatal en materia de desarrollo y ordenamiento urbano territorial.

El documento del CELS-Habitar Argentina (2017) señala acertadamente que “nuestra historia reciente ha estado signada por una característica que se reproduce sin encontrar las respuestas adecuadas que permitan revertir una tendencia que se profundiza: **ciudades que crecen aumentando la brecha urbana**, en la que el paradigma ciudad formal versus ciudad informal se ha convertido en regla”. Y agrega que “el mercado inmobiliario urbano reproduce continuamente expectativas de renta especulativa y, de esta manera, eleva



sistemática y artificialmente los precios del suelo y promueve un continuo proceso de segregación. En este contexto, se incrementan la precariedad y la desigualdad. Al mismo tiempo, desde sus orígenes, las políticas habitacionales en la Argentina se han enfocado en la provisión de unidades de viviendas ubicadas en su mayoría en zonas aisladas de los equipamientos existentes y de baja calidad urbana y ambiental (Consenso Nacional para un Hábitat Digno, 2017).

En resumen, diferentes aspectos y procesos concurrentes, aunque muchos de ellos diferenciados, contribuyeron a delinear un panorama en materia de desarrollo urbano y distribución de suelo 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, las modalidades que adquiere la expansión urbana y la forma de distribución del suelo en las ciudades del país.

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

En los Municipios, quienes tienen mayores atribuciones y competencias en la materia, la planificación urbana estuvo generalmente concebida como planificación física de la ciudad. Ésta es necesaria, pero en modo alguno suficiente para atender la problemática de la urbanización acelerada y el 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 urbano, cristaliza la inequidad. Hay un común denominador que es la ausencia de instrumentos regulares no excepcionales, para planificar el desarrollo urbano, territorial y ambiental. 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.

### **Características del desarrollo urbano en Argentina y Corrientes**

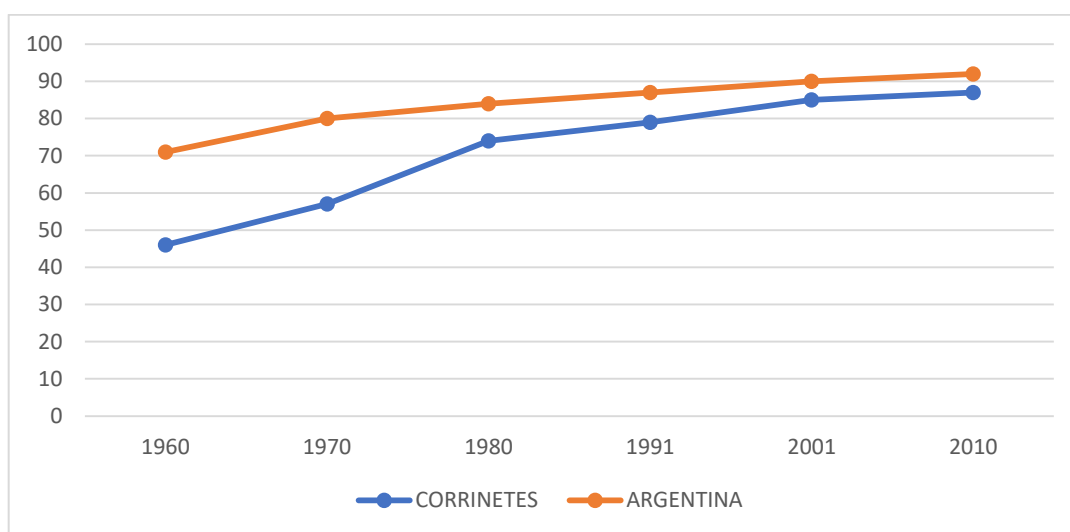
En Argentina el proceso de urbanización ha tenido distintas dinámicas, formas y magnitudes en relación con el desarrollo económico y las políticas públicas implementadas en cada una de las provincias o regiones del país desde mediados del siglo pasado, generando diferentes condiciones tanto en la expansión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

Sin duda alguna la problemática es multifacética. El territorio es un campo complejo y como tal en él confluyen múltiples aspectos y disciplinas y se relacionan diversidad de variables. Se comporta como campo de fuerza en constante tensión en tanto construcción histórica y sociocultural; “atravesadas por relaciones de poder” (Rofman y Garcia 2012 y 2013). En este contexto de amplia perspectiva en la temática del desarrollo urbano, nos centramos en el análisis de algunos aspectos básicos de los procesos de urbanización; necesarios para aproximarnos a la comprensión de las principales características de la expansión urbana y periurbana y las formas que adquiere la ocupación del suelo en los municipios de la Provincia de Corrientes seleccionados en la presente intervención.

Argentina, como toda América Latina, presenta altos niveles de urbanización (superiores al 92% en el año 2018 y con tendencias a sostenerse en los próximos años, según *United Nations, Department of Economic and Social Affairs, Population Division*, 2019:37). Mientras que en Argentina los porcentajes de población urbana superan a los de población rural desde inicios del siglo XX, en Corrientes, ésta situación inicia en la década del 60 y se acelera en los años 70 para aproximarse paulatinamente a la tasa nacional aunque se ubica por debajo de ella.

En base a los datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas del año 2010, en la provincia de Corrientes la población urbana alcanza el 82,6 % de su población total (Gráfico N°1). Cabe mencionar que los datos del último censo de población (año 2022) no se encuentran aún disponibles.

*Gráfico N° 1 Tasas de urbanización (%) de la República Argentina y de la Provincia de Corrientes*



Fuente: elaboración propia en base a datos censo de población, hogares y vivienda (INDEC)

Como señala el Documento “Propuesta de Regionalización de la Provincia de Corrientes” (2010) en el marco de la ley de regionalización N° 5960, “el desarrollo urbano de la provincia de Corrientes se remonta a los tiempos de la colonización española, por cuanto la fundación de ciudades y la asignación de un territorio para su jurisdicción política y económica se constituía en la estrategia básica de ocupación de los espacios a conquistar. Es decir que, siguiendo el citado documento, el hecho urbano fue preexistente al desarrollo de las actividades rurales. La ciudad fue el punto de partida de la ocupación y explotación de su área de influencia.

Podría considerarse entonces a Corrientes como una provincia históricamente urbanizada, sobre todo si se la compara con el resto de los estados que integran la región Noreste que, hasta 1960, podrían considerarse como más ruralizados dados sus porcentajes reducidos de población que vivía en ciudades de más de 2.000 habitantes:

Cuadro 3 *Porcentaje de población urbana en 1960 por provincias*

Provincias	% Población urbana en 1960
Corrientes	46
Chaco	39
Formosa	33
Misiones	30

Fuente: Documento Propuesta de regionalización de la Provincia de Corrientes

Como se puede observar en el gráfico N° 1, la Provincia de Corrientes acentúa el proceso de urbanización a partir de los 70 y desde entonces acompaña la tendencia nacional. Sin embargo, se presentaron en paralelo dos

comportamientos de la población. Por un lado, Corrientes presentó la particularidad de estar entre las provincias expulsoras de población. En tal sentido, las grandes ciudades aumentan su tamaño poblacional a través de flujos migratorios internos de personas en búsqueda de mejores oportunidades, que terminaron localizándose en barrios marginales periféricos y manifestando de esta manera la profundización de la polarización. Por otro lado, se produce el aumento de la población en ciudades dentro de la provincia.

Es importante resaltar que, en particular y con mayor acento en las últimas décadas, el aumento de la población de las ciudades dentro de la provincia ha ocurrido dando preferencia a aquellas ciudades de carácter intermedio, es decir, aquellas ciudades que cumplen un rol significativo en el territorio (Bellet, 2000)<sup>2</sup>. Estas últimas tienen la particularidad de mantener un vínculo estrecho con las áreas rurales (neoruralidad) y de ofrecer oportunidades de educación y de trabajo a la población que las elige, posibilidad que las grandes ciudades ya no son capaces de brindar a la gran cantidad de migrantes que recibe (Manzano y Velázquez, 2015). En otras palabras, actualmente el crecimiento y la expansión urbana no son propias de las grandes ciudades, metrópolis o megaciudades, es un fenómeno que desde finales del siglo pasado se ha trasladado a las ciudades intermedias, cuya definición no se acota en la noción de cantidad, ya que tan o más importante que la cantidad, es el papel y la función que la ciudad juega en su territorio más o menos inmediato, la influencia y relación que ejerce y mantiene en éste, así como los flujos y relaciones que genera hacia el exterior (Bellet y Llop, 2007).

En otro orden, dentro de la estructura urbana y territorial provincial, se destaca la ciudad de Corrientes, siguiendo la tendencia general observada en la mayoría de las provincias de la región, concentra el crecimiento poblacional en la ciudad capital. Este asentamiento urbano ha aumentado su población constantemente, evidenciando un proceso de metropolización en torno a la ciudad capital de la provincia, y un entorno de pequeñas localidades densamente vinculadas entre sí.

El cuadro que sigue a continuación muestra el incremento sostenido de la concentración poblacional en la capital provincial en los años observados.

---

<sup>2</sup> Cabe mencionar que esta preferencia por habitar ciudades intermedias es un fenómeno que ocurre a nivel mundial que ocurre a partir de la década de 1970 (Manzano y Velázquez, 2015). Las ciudades intermedias son las que más crecen en población y a mayor velocidad (Disponible en: <http://www.plataformaurbana.cl/archive/2017/07/24/ciudades-intermedias-y-laresolucion-del-dilema-pluricomunal/>).

Cuadro 4 *Porcentaje de población provincial en la Ciudad de Corrientes*

Años	1895	1914	1947	1960	1970	1980	1991	2001	2010
%	7	8	11	18	24	27	32	34	36

Fuente: Plan Estratégico Provincial 2021

Si bien el predominio de la Ciudad de Corrientes y entorno de influencia es manifiesto, se observa en los últimos períodos intersensales la dinámica de crecimiento poblacional en las ciudades intermedias y pequeñas, dando lugar a cambios y transformaciones en la configuración territorial de la provincia.

En efecto, algunas de las localidades intermedias son cabeceras 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 entornos de actuación como por constituirse en centros administrativos que gravitan en sus zonas de influencia. En algunos casos se trata de centros de interacción social, económica y cultural, o centros administrativos a través de los cuales se canalizan las demandas y necesidades de la población del entorno circundante. Cabe agregar también que las localidades fueron objeto de obras de infraestructura (vial, saneamiento, etc.), y en general, equipamiento de bienes y servicios; desempeñando un rol relevante en la organización territorial.

Las dinámica de los principales sectores y actividades productivas de la provincia ejerció también una gravitación determinante, tanto los que se muestran en expansión como los que evidencian declives, asociado en ambos casos a las modalidades de las tramas productivas; provocando procesos de transformación y reconfiguración del territorio en su expresión rural, periurbana y urbana.

A lo que cabe agregar que entre 2020, considerando estimaciones realizadas por la provincia y la cantidad de habitantes por ciudad surgidos del censo de población y vivienda de 2001, para considerar un rango de tiempo amplio; las localidades hasta 10.000 habitantes, proporcionalmente, muestran una tendencia de crecimiento al igual que el conglomerado en torno a la capital provincial. A diferencia de las ciudades correspondientes a los rangos intermedios del Cuadro N° 3 cuyo comportamiento o tendencia es de disminución relativa según los indicadores observados.

Al respecto El Documento de “Propuesta de Regionalización de la provincia de Corrientes” destaca que “la importancia de tener una consideración especial con las ciudades de rango menor, radica en considerar el potencial de

esos asentamientos en función de su protagonismo dentro de una estrategia de desarrollo. Fundamentalmente porque sus habitantes están dotados de conocimientos empíricos sobre el ecosistema local, tienen habilidades en el manejo de tecnologías apropiadas y se comportan solidariamente, lo que puede constituirse en una ventaja a ser evaluada desde el punto de vista económico". A continuación agrega: "estos asentamientos pequeños, pueden manifestarse como un soporte infraestructural eficiente para localizar y canalizar actividades industriales y de servicio, relacionadas con el sector primario".

**Cuadro 5** *Provincia de Corrientes Cantidad de habitantes según rangos predefinidos Censo de 2001 y estimación de 2020*

Rango habitantes	2001		2020	
	Absoluto	%	Absoluto	%
100.000 y mas	321.902	34,6	389.842	36,0
50.001 a 100.000	87.349	9,4	89.375	8,3
20.001 a 50.000	274.859	29,5	312.738	28,9
10.001 a 20.000	73.358	7,9	84.037	7,8
10 a 10.000	170.225	18,3	205.451	19,0
	930.991	100,0	1.081.443	100,0

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC (2001) y Corrientes en cifras 2020, Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia.

**Cuadro 6** *Provincia de Corrientes Cantidad de ciudades según rango de habitantes*

Rango de habitantes	2001	2020
101.000 y mas	1	1
50.001 a 100.000	1	1
20.001 a 50.000	9	9
10.001 a 20.000	5	5
2001 a 10.000	55	59
<b>Total</b>	<b>71</b>	<b>75</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de INDEC (2001) y Corrientes en cifras 2020, Dirección de Estadísticas y Censos de la Provincia.

Los cuadros precedentes procuran aportar elementos de análisis acerca de la dinámica poblacional y la dinámica de los centros urbanos. Entre los datos más significativos posibles de extraer se puede observar que el 78,5 % de las localidades de la provincia poseen menos de 10.000 habitantes y representan el 19 % de los habitantes totales. En el otro extremo, según estimaciones al año 2020, la capital provincial concentra el 36% de los habitantes totales de Corrientes. Luego hay 9 localidades que tienen entre 20.001 y 50.000 habitantes lo que representa el 28.9 % de los habitantes totales.



La proporción de habitantes en la Ciudad de Corrientes se incrementó al igual que las localidades del rango más bajo. No así los tres rangos intermedios, cuyos indicadores muestran disminuciones, aunque leves en algunos casos.

En resumidas cuentas, la movilidad de la población delineó el crecimiento de las ciudades intermedias y pequeñas del sistema urbano provincial, dinámica que también encuentra sus causas, además de las referidas precedentemente, en la localización y expansión de las actividades productivas; el tipo de conectividad y movilidad existente; la formas de distribución y acceso al suelo; el alcance de las políticas públicas de las diferentes jurisdicciones y la incidencia de procesos más amplios como es el caso de los macro económicos y globales. El conjunto de variables en constante y sucesivas combinaciones, han conformado en parte el proceso de urbanización y las características de la dinámica poblacional.

## **CAPÍTULO III - NORMATIVA DESARROLLO Y ORDENAMIENTO URBANO**

### **Introducción**

A continuación, se desarrollan y analizan los principales aspectos normativos ligados al ordenamiento urbano, territorial y ambiental. En primer lugar, se aborda el marco normativo nacional a los fines de identificar sus principales características y alcance. En segundo lugar, procuramos sintetizar y analizar el marco normativo de la provincia y el municipal. El abordaje propuesto resulta un insumo básico para el análisis y diagnóstico preliminar y en tal sentido define el alcance de la intervención y características de la propuesta formulada en el Plan de Trabajo.

### **Reseña normativa 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 a las provincias (Artículo 124) y la definición de un campo de facultades concurrentes de la Nación con las Provincias (Artículo 75, atribuciones al Congreso y 125, Gobierno de Provincia).

Sin embargo el texto constitucional, no previó igual sistematización en materia de ordenamiento territorial y uso del suelo capaz de sentar las bases para regular el proceso de urbanización y acceso al suelo (presupuestos mínimos). En consecuencia no existe en la actualidad normativa nacional de ordenamiento urbano y territorial. Tampoco existe un organismo rector en la materia. La Constitución Nacional “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” (Reese y Catenazzi, 2011; Reese, 2011)

Es decir que Argentina no cuenta con una Ley de ordenamiento territorial y si bien existieron y existen una variedad de proyectos de ley, la agenda parlamentaria no los consideró prioritarios. Resultan ilustrativos los fundamentos del anteproyecto de ley de Planificación y Ordenamiento Territorial elaborado en el marco del COFEPLAN (2010). Destaca “la ausencia de soporte jurídico de



rango nacional relativo al territorio como materia y a su planificación y ordenamiento como instrumento”. Seguidamente 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”.

De igual manera, analizando las constituciones provinciales, encontramos que todas las jurisdicciones reconocen el derecho a una vivienda digna, a un hábitat adecuado, incluyendo servicios sociales y públicos e integración con el entorno natural y cultural. Sin embargo, mientras que las provincias tienen las mayores competencias en esta materia, sólo cinco de ellas<sup>3</sup>, además de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, han desarrollado algún tipo de normativa para regular los usos de suelo y los procesos de desarrollo y ordenamiento territorial y urbano. Y, en ausencia de una ley nacional, lo han hecho sin criterios comunes.

En la perspectiva referida a la normativa nacional cabe mencionar también la promulgación de legislación relativa a la preservación de los recursos naturales para garantizar la sustentabilidad del desarrollo. Tal es el caso de la Ley 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 y la Ley de Protección al Dominio Nacional sobre Propiedad o Tenencia de Tierras Rurales N° 26737. En igual sentido, aunque referido a temas de preservación y cuidado ambiental se puede mencionar la Ley N° 24.051 de residuos peligrosos, Ley N° 25612 de Gestión Integral de Residuos Industriales y la Ley N° 25916 de Gestión de Residuos Domiciliarios.

Existe también un conjunto de leyes nacionales en materia de suelo que inciden y se articulan con competencias provinciales y local, como la ley N° 26209 sobre catastro y la Ley N° 24374 de regularización dominial conocida como Ley Pierri. Por último cabe mencionar la Ley N° 26160 que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes.

---

<sup>3</sup> Buenos Aires Ley N° 8912/1977, CABA Ley N° 2930/2008, Mendoza Ley N° 8081/2009, Buenos Aires Ley Acceso Justo al Hábitat de 2012, Jujuy Ley N° 6099/2018 y La Rioja Ley N° 10393/2021.

En resumidas cuentas y a modo de breve síntesis puede decirse que si bien existe un cuerpo normativo significativo hay a la vez, en el plano nacional, un notable vacío de **legislación de fondo** en lo relativo al ordenamiento urbano / territorial sumado a cierta dispersión del andamiaje legislativo a nivel federal y local para la implementación de políticas de ordenamiento territorial.

Los aspectos señalados confluyen y definen, en parte, las modalidades, alcance y limitaciones de los procesos de urbanización y usos de suelo en cada una de las provincias y municipios del país. Las condiciones de vida de amplios sectores vulnerables expuestas y visibilizadas a partir de los relevamientos realizados en el marco del RENABAP no son ajenos a la situación descripta.

Argentina fue un país de temprana y rápida urbanización. Como se desprende de los datos provenientes de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, en la década del 50 el 65 % de la población vivía en ciudades. En el censo de 2010 la proporción asciende al 95 %. Los datos del relevamiento censal 2022 seguramente afiancen la tendencia.

Es decir que el proceso de temprana y rápida urbanización del país no ha sido acompañado por una legislación que permitiera regular de manera concreta e integral la forma y modalidad de desarrollar del ámbito urbano, periurbano y rural.

En ausencia de intervención y regulación estatal, el suelo urbano configuró y hoy conserva el estatus de objeto de mercado. Un bien comercializable, con lógicas financieras sin mediaciones de políticas públicas de ninguna naturaleza, cuyo correlato es el crecimiento inusitado de la informalidad como lo demuestra, precisamente, los datos surgidos del relevamiento RENABAP (mayo 2022). Es resumen, la ausencia de regulación y pautas de ordenamiento territorial y urbano estimula y fomenta la informalidad y/o la exclusión de amplios sectores sociales del acceso al suelo. La urbanización como modelo de negocio, resguardo de valor y financiarización, define y configura la pauta ordenadora.

En los cuadros que siguen a continuación se enumeran normativas relativa a la preservación de los recursos naturales estratégicos para garantizar la sustentabilidad el desarrollo (Cuadro N° 5), preservación y cuidado ambiental (Cuadro N° 6), control de quemaduras y lucha contra el fuego (Cuadro N° 7) y por

último un conjunto de leyes nacionales en materia de suelo (Cuadro N° 8) que inciden y se articulan con competencias provinciales y locales.

La mención de las normas responde a su relevancia y gravitación en materia regulatoria de la temática urbano ambiental, y su incidencia en aquellos casos en los que haya adhesión a sus textos por parte de las jurisdicciones provinciales y municipales.

**Cuadro 7** *Preservación de los recursos naturales estratégicos para garantizar la sustentabilidad el desarrollo*

Norma	Número	Descripción
Ley	25675	General de Ambiente
Ley	26331	Protección del Bosque Nativo
Ley	25668	Régimen ambiental de aguas
Ley	26639	Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de Glaciares y ambiente peri glaciar
Ley	24375	Aprobación del convenio sobre diversidad biológica
Ley	26737	Protección al Dominio Nacional sobre Propiedad o Tenencia de Tierras Rurales

Fuente: elaboración propia en base a infoleg.com.ar

**Cuadro 8** *Preservación y cuidado ambiental*

Norma	Número	Descripción
Ley	24051	Residuos peligrosos
Ley	25612	Gestión Integral de residuos industriales
Ley	25916	Gestión de residuos domiciliarios
Ley	25670	Gestión y eliminación de PCBs
Ley	25831	Libre acceso a la información ambiental
Ley	27279	Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para la Gestión de los Envases Vacíos de Fitosanitario

Fuente: elaboración propia en base a infoleg.com.ar

**Cuadro 9** *Control de quemas y lucha contra el fuego*

Norma	Número	Descripción
Ley	26562	Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental para Control de Actividades de Quema en todo el Territorio Nacional
Ley	26815	Presupuestos Mínimos para el Manejo del Fuego

Fuente: elaboración propia en base a infoleg.com.ar

Cuadro 10 *Suelo y competencia jurisdiccional*

Norma	Número	Descripción
Ley	26209	Catastro
Ley	24374	Regularización dominial (Ley Pierri)
Ley	26160	Declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas u organismo provincial competente o aquellas preexistentes
Ley	27453	Régimen de regularización dominial para la integración socio urbana (RENABAP)

Fuente: elaboración propia en base a infoleg.com.ar

Cuadro 11 *Otras normativas*

Norma	Número	Descripción
Ley	24449	Nacional de Transito. que regula, conjuntamente con sus normas complementarias, el uso de la vía pública, siendo de aplicación a la circulación de personas, animales y vehículos terrestres en la vía pública, y a las actividades vinculadas con el transporte, los vehículos, las personas, las concesiones viales, la estructura vial y el medio ambiente, en cuanto fueren con causa del tránsito, excluidos los ferrocarriles. Es dable destacar que el ámbito de aplicación de dicha ley, es sobre la jurisdicción federal, pero gran parte de las provincias adhirieron.

Fuente: elaboración propia en base a infoleg.com.ar

La Ley N° 26.209, nacional de catastro, establece que los catastros de las provincias y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires son los organismos administradores de los datos correspondientes a objetos territoriales y registros públicos de los datos concernientes a dichos objetos, ya sean de derecho público y privado de su jurisdicción, que constituyen un componente fundamental de la infraestructura de datos espaciales del país, y que forman la base del sistema inmobiliario en los aspectos tributarios, de policía y ordenamiento administrativo del territorio. A su vez, establece los fines que corresponden a los catastros, sin perjuicio de las que establezcan las legislaciones locales, tales como registrar la ubicación, límites, dimensiones, superficie y linderos de los inmuebles, con referencia a los derechos de propiedad emergentes de títulos invocados o de la posesión ejercida; establecer el estado parcelario de los inmuebles y verificar su subsistencia, y regular el ordenamiento territorial; publicitar el estado parcelario

de la cosa inmueble; conocer la riqueza territorial y su distribución; elaborar datos económicos y estadísticos de base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos; registrar la incorporación de las mejoras accedidas a las parcelas y determinar su valuación; determinar la valuación parcelaria; contribuir a la adecuada implementación de políticas territoriales, administración del territorio, gerenciamiento de la información territorial y al desarrollo sustentable, entre otros. Establece que los organismos catastrales de cada jurisdicción tendrán a su cargo la determinación de la valuación parcelaria de su territorio, a los fines fiscales y que las leyes locales establecerán la metodología valuatoria a utilizarse en su jurisdicción, la cual deberá tener, en todos los casos, base técnica para lograr la correcta valuación de manera de contribuir a la equidad fiscal

## **Código Civil y Comercial**

El Civil y Comercial (CVyC) aprobado por Ley N° 26.994 y promulgado por Decreto N° 1795/2014 fue actualizado mediante las modificaciones introducidas por las leyes N° 27.551, N° 27.586 y N° 27.587.

Básicamente interesa destacar los aspectos referidos a "Restricciones y Límites al Dominio" en el Título VI y establece restricciones de carácter civil en los en los artículos 2.612 al 2.660.

Por más absoluto que se repunte el dominio, el CCyC reconoce ciertas restricciones y límites, fundados en razones de interés público en un caso y la coexistencia del derecho análogo de los vecinos, en otros casos.

Del concepto de función social que trae el Código, surge un derecho de uso, goce y disposición de la cosa, pero de conformidad a un ejercicio regular, enmarcado en límites legales y basados en el interés social<sup>4</sup> y económico que impulsa la Constitución Nacional.

---

<sup>4</sup> Con relación a la función social y ecológica de la propiedad, Melinda Lis Maldonado sostiene que "si bien esta noción no surge expresamente del articulado de la Constitución Argentina, es una noción constitucional ya que surge de un tratado con jerarquía constitucional (Convención Americana sobre Derechos Humanos inc. 1 del artículo 21 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y art. 75 inc. 22 de la C.N), implícitamente del art. 41 de la Constitución Nacional, y expresamente en varias constituciones provinciales. Maldonado Melinda Lis (2010), "Hacia una ley de ordenamiento territorial: reflexiones a partir de tres propuestas normativas", en Café de las ciudades, Año 9, Número 96, octubre de 2010.

Las limitaciones al dominio se rigen principalmente por el derecho administrativo, y las que se aplican a las relaciones de vecindad, son subsidiarias de las normas administrativas de cada jurisdicción.

Cabe destacar que el medio ambiente también es una materia protegida por el CCyC. En efecto, a través de los artículos 14° , 240° y 241° y consagra los deberes de prevención del daño y reparación del mismo en el Título 5°, Sección 2da.: función preventiva y punición excesiva, artículos 1710 , 1711 , siguientes y concordantes.

Normativa sobre pueblos indígenas y sus comunidades. El Código Civil y Comercial hace mención a los derechos de los pueblos indígenas y sus comunidades en los artículos 14, 18, 225 y 240.

¡Así mismo, los bienes arqueológicos y paleontológicos están contemplados ya que el código establece que “los bienes arqueológicos y paleontológicos encontrados en el ámbito territorial de la ciudad, son del dominio público del Estado Provincial conforme a lo establecido en la Constitución Nacional, el Código Civil y Comercial (Artículo 235, inciso h), la Ley Nacional 25.743 y su Decreto Reglamentario y la normativa provincial correspondiente.

### **A modo de síntesis**

En resumidas cuentas y a modo de breve síntesis puede decirse que si bien existe un cuerpo normativo significativo hay a la vez, un notable vacío de legislación de **fondo** en lo relativo al ordenamiento urbano / territorial sumado a cierta dispersión del andamiaje legislativo a nivel federal y local para la implementación de políticas de ordenamiento territorial. En tanto, en materia de preservación de recursos naturales y ambientales se dieron avances relevantes. Los aspectos señalados confluyen y definen, en parte, las modalidades, alcances y limitaciones de los procesos de urbanización y usos de suelo en cada una de las provincias y municipios del país.

### **Reseña normativa del nivel Provincial**

Constitución Provincial año 2007

En el plano provincial hacemos referencia en primer lugar a la Constitución Provincial de 2007 ya que establece el marco de referencia más amplio y relevante.



Define tres tópicos que son de central importancia a tener en cuenta en el desarrollo de los contenidos y productos a desarrollar en el Plan de Trabajo. Nos referimos en primer lugar a la autonomía municipal, en segundo lugar a los usos del suelo y el desarrollo urbano como competencias convergentes entre municipios y provincia y finalmente y en tercer lugar, a las competencias constitucionales en materia ambiental, Estos serán los temas desarrollados a continuación.

La Constitución Provincial en su Título Tercero (Capítulo II) define el Régimen Municipal. Consagra la autonomía Municipal y con ella, la capacidad de los municipios para dictar y regirse por sus propias Carta Orgánica o en su defecto por la Ley Orgánica de Municipios. La reforma de 2007 eliminó la clasificación de los municipios en categorías. Todo centro de población con asentamiento estable de más de mil (1.000) habitantes constituye un municipio.

La Legislatura Provincial mediante la sanción de una ley específica crea y establece la delimitación territorial del municipio a crearse y los recursos que le correspondan.

El Capítulo III de la Sección Tercera establece la materia y competencia municipal. En particular el artículo 225 define las atribuciones y facultades. Son de amplio alcance y abarca el urbanismo (inciso e), la protección, preservación y promoción del medio ambiente, del paisaje, del equilibrio ecológico (inciso r) y elaborar planes estratégicos locales, realizar el planeamiento territorial y la zonificación urbana para garantizar la calidad de vida de los vecinos (inciso 15). Es decir, que los municipios poseen amplias atribuciones y facultades para definir las condiciones del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial en sus ejidos con alcance al espacio urbano, periurbano y rural.

También establece claras competencias en materia de suelo, desarrollo urbano y planificación participativa. El artículo 62 de la Constitución Provincial define que cada jurisdicción en el marco de sus respectivas competencias, ordena el uso del suelo y regulan el desarrollo urbano, suburbano y rural.

Por su parte el Artículo 63 considera la tierra como instrumento de producción, evitando la especulación, el desarraigo y la conformación de latifundios improductivos. La ley establece las condiciones del manejo de la tierra como recurso renovable, y a través de impuestos generales desalienta su explotación irracional y su tenencia libre de mejoras.

En resumidas cuentas tanto lo referido a la autonomía municipal como a su competencia complementaria con la provincia en materia de usos del suelo y ordenamiento urbano y desarrollo territorial, las incumbencias y competencias son claras.

El Capítulo X de la Constitución Provincial está dedicado a la cuestión ambiental y establece parámetros claros con competencias definidas en su articulado. El artículo 53 establece que es el Estado Provincial quien fija la política ambiental, protege y preserva la integridad del ambiente, la biodiversidad, el uso y la administración racional de los recursos naturales, promueve el desarrollo productivo compatible con la calidad ambiental, el uso de tecnologías no contaminantes y la disminución de la generación de residuos nocivos, dicta la legislación destinada a prevenir y controlar los factores de deterioro ambiental, sanciona su incumplimiento y exige la reparación de los daños.

El Capítulo XI reviste especial importancia en tanto establece y define el dominio originario del Estado Provincial sobre el suelo, el subsuelo, las islas provinciales, las aguas de uso público y/o que tengan o adquieran la aptitud de satisfacer usos de interés general y sus corrientes, incluidas las aguas subterráneas que tengan tales cualidades, y la energía.

Complementariamente el capítulo XII establece competencias en materia de Ordenamiento Territorial Ambiental. La Constitución incorpora con rango constitucional provincial las herramientas de la política ambiental establecidas por la ley N° 25.675, como el ordenamiento territorial y la evaluación de impacto ambiental (artículo 61° y 62°).

A su vez, en el artículo 225°, la Constitución enuncia las facultades y competencias de los municipios, muchas de las cuales corresponden a las acciones que debe realizar el municipio al implementar un Plan de Ordenamiento Territorial.

En el marco de la Constitución Provincial y en las diferentes gestiones provinciales se fue definiendo el marco normativo específico y complementario de la Constitución Provincial comprensivo de los principales aspectos que hacen a la instrumentación de políticas públicas de ordenamiento territorial y afianzan las competencias de los niveles jurisdiccionales del Estado en la planificación del territorio.

En resumen, el marco normativo referenciado, es de plena aplicación en las jurisdicciones municipales, independientemente de las disposiciones especiales que cada uno de ellos pueda tener en estas materias.

#### Ley Orgánica de Municipios N° 6042

Cabe mencionar también otros instrumentos normativos que reviste especial importancia en el análisis que nos ocupa. La Ley Orgánica de Municipios N° 6042 sancionada en abril de 2011, determina y establece competencias específicas tales como la elaboración y ejecución de planes de desarrollo local y regional (art 7) y de manera más específica determina competencias tales como la elaboración de planes estratégicos de desarrollo y planeamiento territorial (art 70, inc. 25), fijar las condiciones de uso del suelo urbano, su zonificación, y condiciones urbanísticas en general (art 70, inc. 35).

#### La Ley de Ministerios

La Ley de Ministerios vigente N° 6233 (y la modificación de diciembre de 2019 mediante la Ley 6523)<sup>5</sup>, establece criterios bastante amplios (en materia de desarrollo territorial y suelo urbano) distribuyendo funciones y competencias en diferentes ministerios. La Ley de ministerios otorga funciones y competencias a través del Ministerio de Coordinación y Planificación tendientes a llevar adelante la planificación, coordinación y evaluación de políticas públicas encaminadas a consolidar el desarrollo y la convergencia regional, promoviendo la reducción de los desequilibrios territoriales (Capítulo I, artículo 7).

Los aspectos y funciones vinculadas al catastro provincial fueron asignadas al Ministerio de Hacienda y Finanzas a quien le corresponde la elaboración y actualización del Catastro territorial de la provincia y sus valuaciones fiscales (Capítulo III, artículo 9). En tanto el Ministerio de Producción posee amplias funciones en materia ambiental y sobre los recursos naturales provinciales.

**Cuadro 12 Normativa ambiental**

<b>Norma</b>	<b>Número</b>	<b>Descripción</b>
Ley	4494	Agroquímicos, agrobiológicos y agrotecnológicos. (Decreto Reglamentario N° 593/94)
Ley	4731	Protección ambiental

<sup>5</sup> Suma el Ministerio de Ciencia y Tecnología a la estructura ministerial de la provincia y le asigna funciones y competencias.

Ley	5067	Ley de evaluación de Impacto ambiental
Ley	6495	Ley de ecología e impacto ambiental
Ley	6514	Educación ambiental
Decreto	2562/12	Audiencia Pública
Ley	5394	Adhesión la Ley Nacional de Gestión de residuos Peligrosos
Ley	5067	Evaluación de Impacto Ambiental (y modificatoria
Ley	5654	Adhesión de la Provincia al Consejo Federal del Medio Ambiente
Ley	5588	Determinación de la línea de ribera y régimen de uso de los bienes inmuebles en áreas inundables
Res	088/12	ICAA. Crea el Registro Provincial de los municipios que la integran
Res	377/20	ICAA Adecuación normativa para los municipios
Decreto o Ley	191/01	Código de Aguas

Fuente: elaboración propia en base a la recopilación de leyes

Cuadro 13 *Normativa en materia de suelo*

Norma	Número	Descripción
Ley	1566	De catastro parcelario y modificatorias la Ley N° 2569 y Ley N° 3450
Decreto	2283	Reglamento de mensuras. Norma que establece los requisitos y condiciones para la gestión de: Mensuras Judiciales, Mensuras Administrativas y/o Mensuras Particulares, para su aprobación e incorporación al registro de la Dirección de Catastro de la Provincia de Corrientes.
Ley	5982	Implementa y regula el Régimen de las Audiencias Públicas
Ley	6051	Régimen de Parques y Áreas Industriales de la Provincia

Fuente: elaboración propia en base a la recopilación de leyes

La ley N° 1566, con sus modificatorias ley N° 2569 y 3450, ley de Catastro Parcelario de la Provincia establece que el Catastro Parcelario de la Provincia será la base de su sistema inmobiliario desde el punto de vista tributario y jurídico, y del ordenamiento administrativo del dominio. A ese efecto la Dirección General de Catastro deberá individualizar, ubicar y referenciar minuciosamente los inmuebles comprendidos dentro de los límites geográficos de la provincia, confeccionando los planos y registros catastrales respectivos; realizar la Valuación de los Inmuebles; tomar toda medida tendiente a la mejor consecución de los fines expuestos en el art.1°; clasificar los inmuebles a los efectos de la valuación inmobiliaria, en urbanos, sub rurales y rurales.

En cuanto a los parques industriales, la ley provincial N° 6.051, Régimen de Parques y Áreas Industriales de la Provincia de Corrientes, establece el régimen y determina las condiciones para el fomento, habilitación, instalación y funcionamiento de los parques y áreas industriales en toda la provincia. La Ley se aplica en todo el territorio de la provincia cuyos municipios se hayan adherido expresamente a la misma, debiéndose cumplir las restricciones de uso del suelo definidas en la ley N° 5.588. A dicho efecto, los órganos legislativos de los municipios deberán adherir expresamente a éste régimen mediante la aprobación de una ordenanza que establecerá las normas legales pertinentes, a los efectos de garantizar a los beneficiarios los alcances del régimen establecido por la Ley. A su vez, la ley establece que mediante la adhesión, el municipio podrá acceder al Programa de Ordenamiento Territorial Urbano previsto en el artículo 21 de la ley.

### **A modo de síntesis**

En resumidas cuentas puede sostenerse que la Constitución y el conjunto de normas provinciales otorgan a los Municipios diversas facultades para establecer el ordenamiento del territorio de su jurisdicción, por medio de diversos instrumentos legales y de gestión disponibles, tales como Plan de Ordenamiento Territorial, Código de Planeamiento Urbano, Ordenanzas de Zonificación y Regulación del uso del suelo para materias específicas.

Por su parte los municipios poseen amplias atribuciones, facultades e instrumentos para la promoción del desarrollo y ordenamiento urbano, territorial y ambiental. La función del planeamiento urbano y territorial está sólidamente consagrada y la función y ocupación del suelo representa un aspecto sustantivo en los contenidos de las cartas orgánicas analizadas. Así mismo, presentan claras competencias y facultades en materia ambiental en el ámbito que a cada uno le es propio. Otorgan un lugar central a la cuestión ambiental y a través de sus Cartas Orgánicas se comprometen a velar por su conservación y cuidado, impidiendo toda actividad de cualquier tipo, que pueda perjudicar el equilibrio ecológico, produzca degradación de suelos, contamine aguas superficiales o subterráneas, produzcan escapes de gases o niveles de sonidos que atenten o puedan atentar contra la calidad de vida de los habitantes.

## **CAPÍTULO IV - CAPACIDAD ESTATAL Y POLÍTICA PÚBLICA DE ORDENAMIENTO URBANO**

### **Introducción**

El desarrollo de contenidos y enfoques del presente informe se enmarca en la perspectiva de la construcción de capacidades y fortalecimiento del Estado Municipal en atención a los desafíos que imprime la dinámica de expansión y ocupación de suelo urbano y periurbano por un lado y la presión sobre la dotación de recursos naturales y ambientales existentes en las áreas rurales contiguas al Municipio en virtud de la intensidad de los procesos productivos y extractivos en ámbitos rurales.

Consecuentemente se procura recuperar el término “capacidades estatales” no solo como herramienta para el análisis de políticas públicas, sino también como enfoque y herramienta facilitadora de los procesos de elaboración de hipótesis y programas de actuación tendientes a mejorar las condiciones del desarrollo local.

### **Capacidad estatal**

La planificación urbana y los instrumentos normativos por sí solos no garantizan el ordenamiento urbano y el acceso al suelo. Constituyen una condición necesaria y, por cierto, revisten singular importancia; pero no son suficiente. Esencialmente se requiere un marco político de referencia y capacidades estatales municipales para viabilizar los procesos implícitos en la



aplicación de los instrumentos de gestión territorial conducentes a la equidad socio espacial.

En tal sentido, el abordaje propuesto mediante la visibilización e inclusión de la noción de capacidad estatal en las actividades y espacios participativos representa el componente político institucional de los procesos de ordenamiento territorial, sin los cuales las propuestas quedan circunscriptas a aspectos técnicos e instrumentales.

La perspectiva delineada está estrechamente asociado a la coordinación multinivel, como un aspecto central ya que ninguna jurisdicción (municipal, provincial o nacional) por sí sola puede materializar políticas o acciones conducentes al desarrollo urbano. Se requieren grados de complementación y articulación entre jurisdicciones no solo de carácter coyuntural sino también, proyectadas al mediano y largo plazo. Articulaciones que incluyen la participación de los actores y gestores locales en general y aquellos que estén directamente involucrados en las alternativas instrumentadas, en particular.

Por tales razones se toma el concepto y enfoque de **capacidades estatales** como herramienta conceptual para aplicarla al análisis de las políticas públicas en general y en particular aquellas vinculadas a la planificación territorial y el ordenamiento y desarrollo urbano.

El concepto se presenta como un **atributo**. La capacidad estatal como un atributo que se resignifica según las funciones, objetivos y metas que debe perseguir el Estado Local, las cuales pueden variar dependiendo del contexto histórico-temporal o de la estructura administrativa vigente. La perspectiva sostenida considera que la prosecución del bienestar general y la mejora continua de la calidad de vida de la población se erigen como atributos esenciales de todos los estados, atributos que trascienden los criterios de eficiencia y eficacia, razón por la cual estas finalidades se encuentran estrechamente relacionadas con las capacidades específicas que los estados locales deban generar o fortalecer (Rosas p.116).

La capacidad como un atributo se relaciona con las posibilidades ciertas y concretas, de actuar y gestionar, que tiene el Estado. Es decir, que las capacidades estatales históricamente construidas definen el umbral y alcance de

los planes, las iniciativas, las regulaciones y control sobre las políticas públicas. Así como también, la capacidad para articular con actores sociales, económicos e institucionales.

Las capacidades estatales aplicadas esencialmente en lo que son funciones indelegables del estado como es el caso del ordenamiento territorial y urbano. Aunque en muchos casos no alcanza ese rango en la estructura y modalidad organizativa de los estados en especial en la jerarquía municipal, los que suelen carecer de capacidades administrativas, operativas, presupuestarias y relacionales.

A los fines de aproximarnos a una noción de capacidad estatal recurrimos a Bertranou (2015) para quien “la capacidad estatal es la aptitud de los entes estatales para alcanzar los fines que le han sido asignados interna o externamente. Esta aptitud se desprende y se explica a partir de la existencia o accionar de un conjunto de factores denominados, componentes de capacidad estatal, y entre los que se encuentran sus dotaciones humanas, sus competencias legales y su legitimidad y sus recursos organizacionales y de acción interorganizacional, entre otros” (Bertranou 2015, página 39).

El autor agrega que “no puede analizarse la capacidad estatal en abstracto, sino en relación con los fines e incluso metas que el organismo analizado debe cumplir” (Bertranou 2011, página 32). Distingue dos manifestaciones analíticas básicas de la capacidad estatal: la capacidad política, como la expresión de capacidad manifestada en la aptitud para delinear objetivos en un contexto conflictivo y para sortear los obstáculos enfrentados; y la capacidad organizacional, que se deriva de la administrativa, que identifica la expresión de capacidad derivada del uso del aparato burocrático de las organizaciones estatales (Bertranou, 2015, páginas 43 y 44).

Existen numerosos autores que coinciden en sostener que las capacidades institucionales no se limitan única y exclusivamente a las características y actuación del aparato burocrático, sino también a las arenas políticas que se configuran y en las que se procesan intereses e ideologías tanto internas como externas al entramado organizacional estatal. Es por ello que el Estado y sus dependencias deben ser analizados en su doble carácter de aparato institucional y de relación social. O en los términos expresados por Díaz (s/f) quien señala que las capacidades estatales comprenden tanto los lazos

con el “adentro” del tejido estatal como los vínculos con el “afuera” de los sectores sociales.

### **Acción u omisión estatal**

A los fines de aportar elementos y perspectivas que nos permitan comprender más acabadamente la noción de capacidad estatal y sin pretender agotar el tema en modo alguno, interesa introducir la noción acerca de las formas y características de la participación e incidencia estatal. Oszlak (2000) sostiene que “la presencia estatal puede manifestarse a través de políticas activas o de omisiones, deliberadas o no, capaces de alterar las relaciones de fuerza y los intereses de oferentes y demandantes en favor de unos u otros”. Y agrega que “la presencia o ausencia del Estado no puede definirse en abstracto, sino en términos de su papel concreto frente a diferentes actores sociales y de las consecuencias de su desempeño sobre la redistribución material, funcional y de poder entre esos actores”. (Oszlak, 2000: 13)

Su naturaleza se revela tanto por su accionar concreto como por los vacíos dejados. Y quizás estos expliquen más que los primeros. “Para conocer la presencia activa del Estado en una configuración espacial es preciso observar su accionar en el terreno de las decisiones que va adoptando; como los resultados de su deliberada omisión” (Rofman, 2017; García 2014).

Las perspectivas señaladas precedentemente en breves términos resultan de utilidad en la comprensión de las formas de actuación estatal en materia de gestión del desarrollo territorial y urbano y muy en especial, en la gestión y disposición del suelo urbano.

En la actualidad los gobiernos municipales, como señala Rosas, enfrentan problemas que son de larga data y otros que se presentaron en décadas más recientes, tales como el impacto del fenómeno del cambio climático, la disposición de los residuos sólidos, la expansión de la mancha urbana y su incidencia ambiental y social. Todos ellos son problemas que no se han podido resolver y en algunos casos se hacen sentir cada vez con mayor fuerza y han impactado cada vez en mayor número de personas. Agrega que la evidencia pone de manifiesto que el abordaje, tratamiento y resolución del tipo de problemas mencionados precedentemente, tanto aquellos de larga data como los más reciente; dependen, mayormente, de las capacidades institucionales

reales con las que cuentan las organizaciones gubernamentales y las municipales en particular.

Desde una perspectiva similar, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) elaboró un manual de “Medición de la capacidad” (2010) en el que define capacidad como “la habilidad de los individuos, instituciones y sociedades para desarrollar funciones, resolver problemas, definir y alcanzar objetivos de forma sostenible” (PNUD, 2010: 7)

Por su parte resulta significativo, como sostiene Madoery (2013), que en las condiciones que presenta el escenario configurado por los procesos de globalización-regionalización, los gobiernos locales deben hacer frente a la problemática del desarrollo, siendo éste un fenómeno que emerge con una fuerte impronta local. El dilema actual de las economías regionales tendría que ver con la doble exigencia de ser cada vez más eficientes y competitivas, a la vez que más equitativas. Frente a este panorama, resulta más que evidente la necesidad de fortalecer el estado municipal y la incorporación de ciertas herramientas de gestión para afrontar los desafíos, así como hacia la necesidad de definir un nuevo paradigma de desarrollo local.

### **Capacidades estatales en materia de políticas de desarrollo urbano y planeamiento territorial. La política nacional vigente**

Las orientaciones de política pública y la normativa respectiva actualmente vigente y operativa en el marco de las proyecciones del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación introduce la noción de capacidades estatales vinculadas al ordenamiento territorial y urbano. El Programa de creación de suelo urbano del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat señala que “los procesos de diseño e instrumentación de políticas de ordenamiento territorial y urbano deben vincularse con las mejoras de las capacidades del Estado, en tanto ellas, constituyen estrategias fundamentales para promover procesos de planificación territorial integrales de la ciudades, sus periurbanos productivos, así como las relaciones del proceso de urbanización con las zonas no urbanas que cumplen funciones ambientales y/o productivas, garantizando acciones coordinadas entre el acceso al hábitat, el modelo de desarrollo económico y las capacidades del ambiente, sobre la base de usos del suelo planificados que respondan a las necesidades de cada territorio y contribuyan a reducir las desigualdades socio-espaciales (Res N° 2/ 2021, MDTyH)

La etapa correspondiente a la implementación de las políticas y acciones de ordenamiento territorial constituyen una etapa central y sensible de la política pública y en tal sentido depende en gran medida de las capacidades y dotación estatal.

## **Ordenamiento territorial**

La temática de las políticas urbanas será considerada en el marco más amplio de las políticas públicas. En ese contexto, el Ordenamiento Territorial es una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del territorio, 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 (Documento: Lineamientos para la Planificación Territorial, 2015, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública).

En los fundamentos del proyecto de ley de la Provincia de La Rioja se define al ordenamiento territorial como “una función pública indelegable y constituye un claro ejercicio de la autonomía provincial. Es un instrumento de política pública, de planificación y gestión, destinado a orientar el proceso de producción social del espacio, en relación a la política económica, cultural y ambiental”. Y agrega que “sus principios básicos son la coordinación y subordinación de las políticas sectoriales, destinadas a configurar en el corto, mediano y largo plazo la organización y uso del territorio, acorde con sus potencialidades y limitaciones, las expectativas y necesidades de la población y los objetivos de desarrollo sustentable”.

Por su parte, 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”.

El ordenamiento territorial es una función pública indelegable, que organiza el uso del territorio de acuerdo con el interés general (Ley de Jujuy). Tanto en la Ley de la Provincia de Jujuy como en el proyecto de ley de la Provincia de Entre Ríos, el Ordenamiento Territorial es definido como “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 sobre el suelo, de los agentes privados y públicos”.

Y en cuanto a los principales objetivos de las leyes de ordenamiento territorial, estos parecen apuntar al desarrollo territorial equilibrado. Alcanzar el desarrollo socio económico territorialmente equilibrado entre las regiones, los asentamientos poblacionales, el campo y la ciudad, y el ámbito urbano de pueblos y ciudades;

Conciliar el desarrollo económico y social, actual y futuro, con la conservación del ambiente y de los recursos naturales fortaleciendo la organización territorial; regulando y protegiendo el uso racional de los recursos naturales; de las cuencas hídricas y del suelo; minimizando la degradación de las áreas urbanas y rurales; propiciando la reducción de la vulnerabilidad ante peligros naturales, ambientales y tecnológicos tanto en los oasis como en las zonas no irrigadas, preservando el patrimonio y la diversidad natural, histórica y cultural.



## CAPÍTULO V - DERECHOS A LA CIUDAD Y LOS ODS

### Introducción

El apartado desarrollado a continuación complementa contenidos precedentes y aborda conceptualizaciones consideradas básicas en tanto representan marcos de referencia generales en el diseño e instrumentación de políticas públicas y en la elaboración de marcos jurídicos-normativos.

En primer lugar, se resalta el concepto y enfoque de **derecho a la ciudad** o al espacio urbano, como eje y concepto base en la elaboración de proyectos urbanos e instrumentos normativos de ordenamiento y regulación territorial territoriales.

Seguidamente y asociado al enfoque de derecho a la ciudad, se presentan los principales tópicos consagrados en los Pactos Internacionales incorporados al marco normativo nacional, procurando sintetizar los aspectos sustantivos a considerar e intentar evitar una extensión excesiva de argumentos formales y rígidos.

### El derecho a la ciudad

Quizás la conceptualización más comprensiva (y a la vez, sustantiva) en materia de hábitat y urbanismo esté dada por la noción de Derecho a la Ciudad, debatido con creciente intensidad en las últimas décadas. Existe completa coincidencia en atribuir la denominación de “derecho a la ciudad” a Henry Lefebvre a partir de la publicación en 1968 del libro “El derecho a la ciudad”. Desde entonces el concepto ha sido crecientemente reconocido en pactos

globales e internacionales como la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) o la Nueva Agenda Urbana de Hábitat III (2016).

Como indica Tedeschi (2013), las reflexiones y la producción de Lefebvre son retomadas por los geógrafos críticos en el enfoque de la justicia o equidad socio– espacial entre los que se pueden destacar David Harvey, muy activo tanto en el campo académico como en su vinculación con movimientos sociales urbanos. Por su parte Oszlak (2018) señala que con autores como David Harvey, Edouard Soja, Etienne Balibar, Wacquant, Jordi Borja y otros autores, le dieron al concepto mayor alcance y profundidad.

Se enfatiza en general que no es un concepto unívoco. Más bien se trata de enfoques en construcción y disputa. Una categoría polisémica cargada de múltiples interpretaciones a las que se le asigna diferentes condiciones, propiedades y sentidos.

En el presente documento, interesa destacar que, como sostiene Carrión y Dammet-Guardia (2019), “uno de los rasgos más relevantes en las últimas décadas en América Latina es el posicionamiento del derecho a la ciudad como categoría analítica, de movilización política, de debate público y de principio normativo o jurídico”.

Los autores mencionados agregan que “lo que Lefebvre (1968) propuso como un concepto para discutir el sistema capitalista y el rol de lo urbano en el proceso de acumulación del capital a fines de los sesenta, hoy forma parte del discurso de un conjunto bastante amplio de organismos internacionales, académicos, tecnócratas y movimientos sociales urbanos bajo distintos significados y matices”. (Derecho a la ciudad. Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina, FLACSO Ecuador, 2019)

La Plataforma Global por el Derecho a la Ciudad<sup>6</sup>, lo define como “derecho de todos los habitantes, presentes y futuros, a usar, ocupar y producir ciudades justas, inclusivas y sostenibles, definidas como un bien común esencial para la

---

<sup>6</sup> La Plataforma Mundial por el Derecho a la Ciudad (GPR2C) es una red internacional apoyada por más de 100 organizaciones de la sociedad civil, movimientos sociales, instituciones académicas, gobiernos locales, organismos del sector público, fundaciones y organizaciones internacionales, que busca crear un movimiento internacional para hacer campaña por el reconocimiento y ejecución del Derecho a la Ciudad en el ámbito local, nacional y global

vida plena y decente”. De manera similar a como se conceptualizan los derechos culturales o el derecho a un medioambiente libre de contaminación, el derecho a la ciudad se entiende como un derecho colectivo y difuso. Esto es, un derecho cuyo titular no es un individuo, sino que la diversidad de habitantes sobre la base de su interés común.

El Derecho a la Ciudad está definido por la Parte I (Disposiciones Generales), artículo 1, inciso 2 de la Carta Mundial por el Derecho a la Ciudad (2005) como “el usufructo equitativo de las ciudades dentro de los principios de sustentabilidad, democracia, equidad y justicia social”.

La Carta Mundial por el derecho a la Ciudad se sustenta en los siguientes principios:

- Ejercicio pleno de la ciudadanía: la ciudad como ámbito de realización de todos los derechos humanos.
- Función social de la ciudad y de la propiedad urbana: equidad distributiva y usufructo pleno por parte de todos los habitantes de los recursos, bienes y servicios que la ciudad ofrece, prevaleciendo el interés colectivo por encima del derecho individual de propiedad y de los intereses especulativos.
- Gestión democrática de la ciudad: papel determinante de la participación ciudadana en la gestión urbana a través de formas directas y representativas.

Refiriéndose al enfoque de derecho a la ciudad y a los avances que se han dado en la formulación de las políticas de vivienda y hábitat desde el ámbito legislativo en algunos países de América Latina, Levenson y Tedeschi (2014) señalan que “los principales desarrollos del **derecho a la ciudad** se plasmaron en un conjunto de políticas públicas que combinaron el derecho a la participación, el principio de función social de la propiedad y de la ciudad y la gestión urbanística desde una perspectiva de inclusión social”. Entre los tópicos de políticas los autores destacan: el presupuesto participativo y los estudio de impacto urbanístico y social de proyectos de renovación urbana, los planes de ordenamiento territorial participativos, el impuesto predial progresivo en el tiempo, las contribuciones de obras, mejoras, e inversiones, el cobro por las decisiones de uso y aprovechamiento de terrenos, las órdenes compulsivas de

urbanización, la construcción y utilización prioritaria de un terreno, la expropiación con pago en título de deuda pública, las zonas especiales de interés social, la concesión especial de uso especial para vivienda y regularización de barrios informales, las formas colectivas de prescripción adquisitiva” (Levenzon y Tedeschi, 2014)

En la perspectiva descripta, cabe destacar también que diferentes foros y programas regionales en América Latina reconocieron que “el derecho a la ciudad y las políticas integrales de desarrollo urbano, son estratégicas y prioritarias para lograr la reducción de la pobreza y la distribución equitativa de los beneficios del crecimiento.

Nuestro país incorporó a la Constitución Nacional la Convención Interamericana de Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica), que por el artículo 21 establece que «la propiedad tiene una función social», aunque aún no es considerado en los fallos judiciales y trata de hacerse un lugar en las políticas públicas.

Cabe destacar también que la perspectiva abierta a partir de la política iniciada desde 2004 mediante la formulación del Plan Estratégico Territorial (PET) en sus diversas formulaciones y avances, incorporó el enfoque y los principios del derecho a la ciudad. En los “Lineamientos para la Planificación Territorial”, presentado en el año 2015 y formulado por la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios incluye y resalta la perspectiva de garantizar a todos los habitantes el derecho a la ciudad y al hábitat.

En resumen y siguiendo a Harvey (2012) el derecho a la ciudad es por tanto mucho más que un derecho de acceso individual o colectivo a los recursos que ésta almacena o protege. Es un derecho a cambiar y reinventar la ciudad de acuerdo con nuestros deseos. Es, además, un derecho más colectivo que individual, ya que la reinención de la ciudad depende inevitablemente del ejercicio de un poder colectivo sobre el proceso de urbanización” (Harvey; 2012:20).

Los principales aspectos, argumentos y principios expuestos precedentemente se ven reflejados y/o plasmados en la normativa nacional

(descrita en el 1° Informe de Avance, Tomo I, Capítulo II), como así también se refleja y fue receptada en la normativa provincial de Ordenamiento territorial. Por su parte el derecho a la ciudad asociado al enfoque de capacidades estatales se observa de igual modo en las iniciativas legislativas en el Congreso de la Nación referidas a proyectos de ley de Ordenamiento Territorial. Es decir, que en el país existen actualmente un conjunto de iniciativas, en distintos ámbitos institucionales, que promueven el enfoque del derecho a la ciudad en la elaboración de nuevos marcos normativos.

### **Objetivos de Desarrollo Sustentable – Agenda 2030**

Los ODS que fueron aprobado en la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible realizada en la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en Nueva York en septiembre de 2015, a través de la iniciativa internacional “Transformar nuestro mundo: la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible (A/RES/69-315)”, como un medio para ampliar los logros alcanzados con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), instando a todos los países a adoptar medidas para promover la prosperidad al tiempo que protegen el planeta.

La Argentina, adhirió a los compromisos con la Agenda 2030, comenzando a implementarla en enero de 2016. En esa oportunidad se designó al Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales como punto focal encargado de coordinar la adaptación al contexto nacional y el posterior seguimiento sobre la base de su experiencia desde 2003 en la implementación de la Declaración del Milenio.

El nuevo contexto de vulnerabilidades sociales y económicas, imperante tanto en el plano nacional como en el orden global, el Gobierno Nacional en junio de 2020, conformó la Comisión Nacional Interinstitucional de Implementación y Seguimiento de los ODS a fin de avanzar en la revisión de las metas de los ODS y en el establecimiento de las metas intermedias y finales de los indicadores y también de asegurar la incorporación de un enfoque sólido en materia de medición estadística.

En ese contexto, y como fruto del proceso de revisión, las ciudades y la cuestión urbana aparecen entre los ODS. En efecto, el objetivo N° 11 propone: Lograr que las ciudades y los asentamientos humanos sean inclusivos, seguros,

resilientes y sostenibles. Incluye ocho metas. (Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, junio 2021, página 37. Argentina: objetivos de desarrollo sostenible, metas e indicadores de seguimiento ).

Cuadro 14 *Objetivos de Desarrollo Sustentables – METAS*  
Objetivo N° 11

N°	Metas ODS
1	Asegurar el acceso de todas las personas a viviendas y servicios básicos adecuados, seguros y asequibles y mejorar los barrios marginales
2	Proporcionar acceso a sistemas de transporte seguros, asequibles, accesibles y sostenibles para todos y mejorar la seguridad vial, en particular mediante la ampliación del transporte público, prestando especial atención a las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad, las mujeres, los niños, las personas con discapacidad y las personas de edad.
3	Aumentar la urbanización inclusiva y sostenible y la capacidad para la planificación y la gestión participativas, integradas y sostenibles de los asentamientos humanos en todos los países.
4	Proteger y salvaguardar el patrimonio cultural y natural del mundo
5	Reducir el impacto ambiental negativo per cápita en las ciudades, incluso prestando especial atención a la calidad del aire y la gestión de los desechos municipales y de otro tipo.
6	Proporcionar acceso universal a zonas verdes y espacios públicos seguros, inclusivos y accesibles, en particular para las mujeres y los niños, las personas de edad y las personas con discapacidad.
7	Apoyar los vínculos económicos, sociales y ambientales positivos entre las zonas urbanas, periurbanas y rurales fortaleciendo la planificación del desarrollo nacional y regional.
8	Aumentar considerablemente el número de ciudades y asentamientos humanos que adoptan e implementan políticas y planes integrados para promover la inclusión, el uso eficiente de los recursos, la mitigación del cambio climático y la adaptación a él y la resiliencia ante los desastres, y desarrollar y poner en práctica, en consonancia con el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, la gestión integral de los riesgos de desastre a todos los niveles.

Fuente: Argentina. Objetivos de Desarrollo Sostenible. Metas priorizadas e Indicadores de seguimiento.



## **Nueva Agenda Urbana (NAU)**

La Nueva Agenda Urbana se aprobó en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Vivienda y el Desarrollo Urbano Sostenible (Hábitat III) celebrada en Quito, Ecuador, el 20 de octubre de 2016. La Asamblea General de las Naciones Unidas refrendó la Nueva Agenda Urbana en su sexagésimo octava sesión plenaria de su septuagésimo primer periodo de sesiones, el 23 de diciembre de 2016. (UN 2017).

En el contexto de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, el Acuerdo de París y otros acuerdos y marcos mundiales para el desarrollo, se plantea la necesidad de que las ciudades pueden ser fuente de soluciones a los problemas a que se enfrentan en la actualidad, y no su causa. La Nueva Agenda Urbana propone que si la ciudad estuviera bien planificada y bien gestionada, la urbanización podría ser un instrumento poderoso para lograr el desarrollo sostenible, tanto en los países en desarrollo como en los países desarrollados.

Por lo tanto incorpora un nuevo reconocimiento de la correlación entre la buena urbanización y el desarrollo. Subraya los vínculos entre urbanización y la creación de empleo, las oportunidades de generar medios de subsistencia y la mejora de la calidad de vida, que deberían incluirse en todas las políticas y estrategias de renovación urbana. Esto pone aún más en relieve la conexión entre la Nueva Agenda Urbana y la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, en particular el Objetivo 11, que trata de las ciudades y comunidades sostenibles

La Nueva Agenda Urbana presenta un cambio de paradigma basado en la ciencia de las ciudades; establece normas y principios para la planificación, construcción, desarrollo, gestión y mejora de las zonas urbanas en sus cinco pilares de aplicación principales: políticas urbanas nacionales, legislación y normativas urbanas, planificación y diseño urbano, economía local y finanzas municipales e implementación local.

## **CAPÍTULO VI - DESARROLLO URBANO Y TERRITORIAL: PLANES Y POLÍTICAS PÚBLICAS**

### **Política Nacional**

En el capítulo que sigue a continuación se realiza una síntesis de los principales antecedentes y expresiones de las políticas de planificación territorial y urbana en el plano nacional. Se trata de un extenso período de tiempo que excede con creces el alcance del presente documento. A los fines de contextualizar la evolución de las políticas públicas de desarrollo y ordenamiento urbano más recientes se describen las características fluctuantes por las que el país atravesó entre diferentes modelos de desarrollo y organización territorial, que a los fines del presente texto pueden sintetizarse en dos grandes tendencias observadas hacia la concentración y centralización territorial o hacia la integración de tan extenso territorio según se trate del predominio de los modelos referidos.

Argentina a lo largo de su devenir histórico reconoce diferentes modelos de ocupación y desarrollo que determinaron su configuración actual y que fueron dependientes, esencialmente, de la matriz económica nacional e internacional, estrechamente vinculadas, tanto en la valorización social de los recursos naturales, como en su organización política y espacial.

El período que va de la crisis del 30 a mediados de la década del 70 corresponde al ciclo de planificación del desarrollo con centralidad estatal, predominante en el periodo comprendido en la década de los 50 y 60. Asume 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 trata del ciclo que bien podemos definir como ciclo de planificación del desarrollo con centralidad estatal.

La crisis del petróleo a partir de 1973 representa el inicio de un cambio de rumbo y sentido que se irá profundizando en dirección a la liberalización,

desregulación y predominio casi total del mercado como espacio de organización social y económica. El planeamiento territorial, enmarcado en la crisis de la planificación que se inicia desde entonces y más decididamente desde la década del 80 y 90, pauta las transformaciones del territorio en todas sus escalas y se caracteriza por el predominio de los procesos de inversión pública y privada, signados por los denominados intereses del mercado asociado a la integración al mercado mundial a través del proceso de globalización. Desde el punto de vista territorial, este proceso agudiza los desequilibrios heredados y la configuración espacial centralista e inequitativa, en la medida que las inversiones en infraestructura y equipamiento –pautadas por el mercado– se concentran en las regiones económicamente más competitivas, abandonando literalmente a las regiones consideradas económicamente “atrasadas”.

La planificación regional y/o territorial desaparece casi por completo de la agenda de los gobiernos y en su lugar comienza a difundirse el enfoque del desarrollo local o micro regional asociado al debilitamiento del estado como promotor del desarrollo y la convergencia territorial. Es decir, la escala nacional y provincial de desarrollo se diluye al tiempo se generaliza el enfoque local del desarrollo. (La Planificación actual en Argentina, 2012).

El territorio como objeto de política pública se circunscribe al ámbito local o micro regional. Desde mediados de los 90 y en la década del 2000, el enfoque del desarrollo local se difundió ampliamente e ingresó a las agendas del estado, tanto nacional como sub nacional y local (Madoery 2005; Villar 2006, 2007). En ese contexto surgen los planes estratégicos en ámbitos locales.

El ciclo de políticas de apertura, desregulación y financiarización comienza a debilitarse a partir de 1995 con los efectos de la crisis del Tequila, mostrando algunos de sus efectos más agudos y críticos de pobreza y exclusión. Proceso que se agudiza desde 1998 preparando las condiciones para el estallido socio económico e institucional en diciembre de 2001.

En tan extenso período y en mayor o menor medida, las repercusiones de los modelos y esquemas macroeconómicos asociados a los procesos globales se hicieron sentir, con intensidad variable pero evidente, y gravitan sobre los sistemas productivos locales que sustentaban las economías locales y regionales (las ciudades y sus entornos).

Las dinámicas económicas derivadas de los procesos descriptos redundaron en cambios significativos en la organización y funcionamiento de las

ciudades. No solo de las grandes urbes y área metropolitanas, donde se hacen quizás más evidentes, sino también en las ciudades intermedias y pequeñas, provocando reconfiguraciones urbanas, incluidas también, las formas de intermediación de las ciudades en sus propios entornos actuación.

El impacto se hizo sentir también sobre la capacidad del gobierno local para impedir la fragmentación del espacio urbano y el incremento de la urbanización informal protagonizada tanto por sectores de escaso o nulo ingreso como por sectores de ingresos medio/alto en el formato de urbanizaciones cerradas.

### **Plan Estratégico Territorial (PET)**

A partir de la salida de la convertibilidad y el ciclo abierto en 2003, como señala 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)<sup>7</sup>.

Durante el transcurso del año 2004 se presentó la “Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, a partir de la cual se elaboró el Plan Estratégico. Tiene como antecedente el documento “Argentina 2016: Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”, editado durante el año 2004, donde se definieron los objetivos rectores de la política del Estado Nacional en la materia y se estableció la puesta en marcha de un conjunto de instrumentos de planificación, concebidos como herramientas para gestionar el logro de dichos objetivos. Dichas pautas suponían en primera instancia la convocatoria a los gobiernos provinciales a participar en su producción, asumiendo una dinámica de trabajo conjunta, no definida desde estamentos técnicos del Estado Nacional, sino apelando al conocimiento de los protagonistas de cada realidad provincial

### **PET Avance 2015**

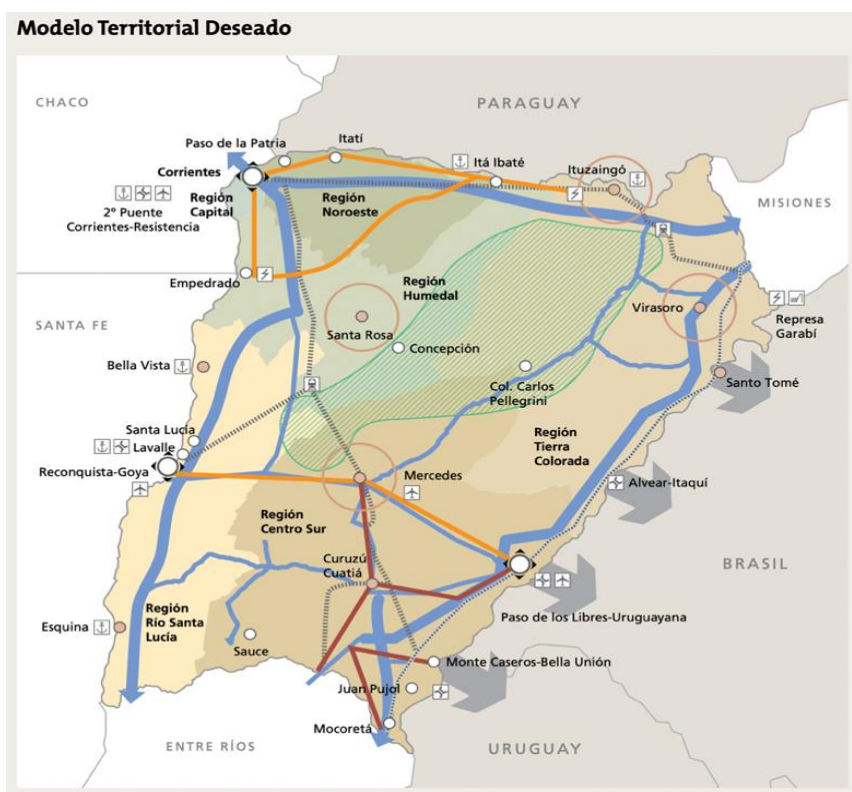
---

<sup>7</sup> Costamagna (2007) y Müller (2013) plantean enfoques similares.

En el marco señalado precedentemente, se presenta en el año 2015, el documento Plan Estratégico Territorial Avance III (Parte I y II). La Provincia de Corrientes, incluida en el documento, mostraba el modelo territorial deseado y un listado de obras estratégicas localizadas en las diferentes micro regiones. A continuación se muestra el mapa presentado en el Avance III (Cuadro N° X).

El modelo deseado correspondiente al Avance III 2015 se estructura sobre los ejes viales principales representados por la RN 12 y la RN 14. Entre los municipios seleccionados en el plan de trabajo, Curuzú Cuatíá aparece como nodo de la red de gas proyectada así como también en la red ferroviaria cuyo trazado en sentido norte-sur se articula tanto con Juan Pujol como con Mocoretá. En tanto Bella Vista se ubica próxima a la red vial principal RN 12 y Saladas ubicada entre la RN 12 y la RN 118. Santa Rosa es identificada como área a desarrollar como centro foresto industrial.

Mapa 11. *Modelo territorial deseado (2015)*



Fuente: Documento PET, avance 2015

## La Nueva Agenda Urbana (NAU) como política de orden nacional



A partir del año 2016 la política de hábitat se concentra en el Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda. Por medio del Decreto N° 231 del 22 de diciembre de 2015 se produce el reordenamiento de las estructura y niveles políticos del Estado y se verifica la transferencia de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública con sus unidades organizativas dependientes de la órbita del ex Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a la órbita del Ministerio del Interior; Obras Públicas y Vivienda (artículo 3).

Desde entonces y a partir de la participación del Gobierno Nacional en la Conferencia de Naciones Unidas HABITAT III en 2016, asume el compromiso de implementar la Nueva Agenda Urbana (NAU). Es decir que la incorporación de la Nueva Agenda Urbana (NAU) definió el marco para el diseño de la Política Nacional Urbana como instrumento rector de la política nacional en materia de hábitat y vivienda. A posteriori y mediante el Decreto N° 358 de 2017 fue creado el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) con el objeto de registrar los bienes inmuebles donde se asientan los barrios, las construcciones existentes en dichos barrios y datos de las personas que los habitan a efectos de desarrollar políticas públicas habitacionales inclusivas. El RENABAP constituiría la base de las políticas tendientes a la regularización dominial, a llevarse a cabo mediante la implementación de la Ley N° 23.967<sup>8</sup>. Mediante la Resolución AABE N° 275 del 27 de septiembre de 2017, la Agencia de Administración de Bienes del Estado aprobó la base de datos definitiva del Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP).

La sanción de la Ley 27453 de 2018 declara de “interés público el régimen de integración socio urbana de los Barrios Populares identificados en el Registro Nacional de Barrios Populares en Proceso de Integración Urbana (RENABAP) y tiene el objetivo de “proceder a su integración urbana, declárase de utilidad pública y sujeta a expropiación, la totalidad de los bienes inmuebles en los que se asientan los Barrios Populares relevados en el RENABAP”.

En el año 2018 se presenta el Plan Estratégico Territorial Avance 2018 desde la Secretaría de Planificación Territorial y Coordinación de la Obra Pública. El PET 2018 incorpora a nivel urbano la Agenda Urbana (AU) en la

---

<sup>8</sup> La Ley N° 23967 establece la transferencia a los estados provinciales y a CABA, para su posterior venta a los ocupantes o incorporación a los planes provinciales de vivienda social para familias de recursos insuficientes, de tierras fiscales.



planificación e incorpora el concepto de Planes Territoriales Regionales incluyendo el Plan Belgrano, el Plan Patagonia y la Iniciativa Pampa Azul.

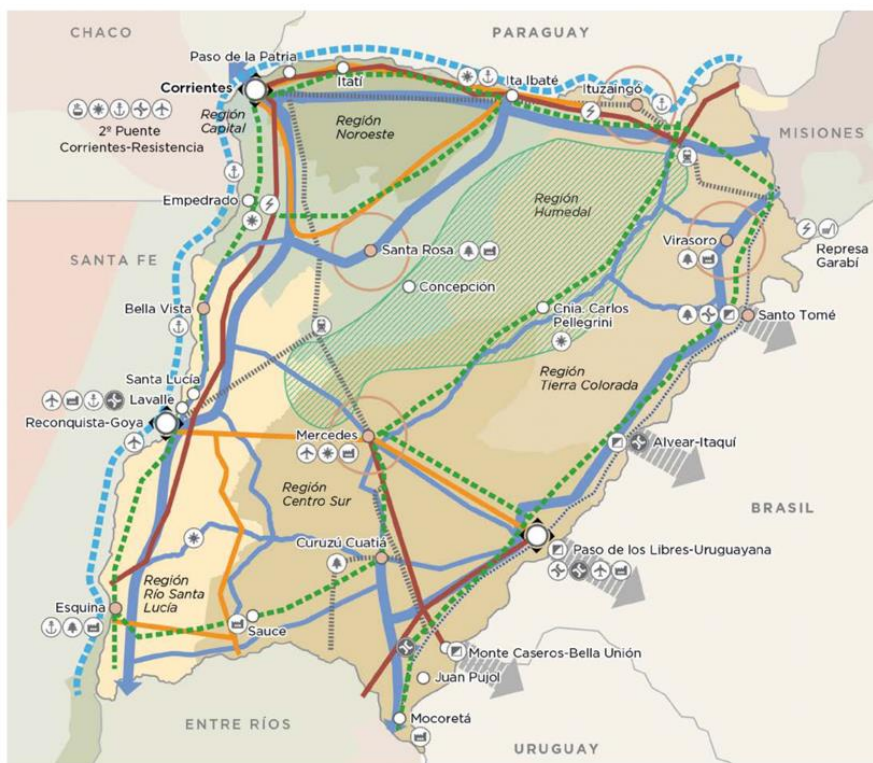
### **PET Avance 2018**

El modelo deseado propuesto en 2018, comprende en sus alcances, municipios correntinos incluidos en el plan de trabajo. Tal es el caso de Juan Pujol con la previsión de redes de desagües pluviales, Saladas con redes de desagües pluviales, redes de distribución de energía eléctrica, tratamiento de residuos, redes de distribución de gas y equipamiento urbano; por último Bella Vista, con redes de desagües pluviales y viviendas/hábitat

La ciudad Capital conforma conjuntamente con Resistencia el nodo más importante y define marcadas asimetrías con las diferentes regiones. No obstante ello hay localidades que se ubican sobre redes viales principales. Tal es el caso de Bella Vista próxima al eje vial principal norte/sur (RN 12) contigua al Río Paraná y Santa Rosa, ubicada también sobre la red vial RN 118, es identificada como centro a desarrollar por su condición de núcleo foresto industrial. Por su parte Mocoretá y Curuzú Cuatiá se ubican sobre redes viales principales que se vinculan al eje vial contiguo al Río Uruguay. Se trata de ciudades ubicadas sobre lo que el plan identifica como red de intercambio de bienes y servicios que vincula los polos productivos del Mercosur.

Mapa 12. *Modelo territorial deseado (2018)*

## CORRIENTES MODELO DESEADO



Fuente: Documento PET, avance 2018

## Creación del Ministerio de Desarrollo territorial y Hábitat

A partir de diciembre de 2019 mediante la nueva Ley de Ministerios<sup>9</sup> creada en virtud del Decreto N° 7 del 10 de diciembre de 2019 y el Decreto N° 50 del 19 de diciembre de 2019, se crea el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat. Convirtiendo en política de Estado la agenda y cuestiones relativas al hábitat y la vivienda. Procura ordenar la fragmentación burocrática y administrativa a partir de la conducción en un solo organismo de todas las decisiones relacionadas a la planificación del territorio, la mejora del hábitat - incluyendo la construcción de vivienda-, la generación de suelo urbano y las obras de infraestructura para el equipamiento comunitario. El nuevo ministerio define lineamientos políticos y programáticos de actuación. Esencialmente lo hace mediante el **Plan Nacional de Suelo Urbano** (Resolución N° 19/2020) por una parte y el **Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial** (Resolución N° 44/2021) por la otra. Cada uno de estos planes contiene programas y sub programas comprensivos de la jurisdicción provincial y municipal.

<sup>9</sup> Ley de Ministerios N° 22520 (texto ordenado por Decreto N° 438 del 12 de marzo de 1992).

## Plan Argentina Grande (2022)

Finalmente se incluye en el presente documento el Plan Argentina Grande, lanzado en julio de 2022 como plan de obras públicas para el desarrollo, que define y organiza las acciones y las obras de infraestructura de carácter estratégicas con un sentido federal.

El plan se implementa en función de cuatro Ejes de Gestión: Ellos son:

- **Conectividad e Infraestructura Vial**
- **Gestión del Recurso Hídrico**
- **Infraestructura rural y urbana**
- **infraestructura del cuidado**

Se propone transformar la matriz de desarrollo productivo y en particular, busca impulsar una redistribución regional de las oportunidades, que permitan disminuir las inequidades y brechas existentes y concretar la inversión nacional en las zonas más rezagadas del territorio.

En la Provincia de Corrientes se incluyen obras hídricas y saneamiento, obras viales y obras interjurisdiccionales.

## Políticas públicas de desarrollo urbano y territorial en Corrientes

La última reforma constitucional de la provincia de Corrientes (2007) introduce novedades en materia de planificación del desarrollo como quizás no había ocurrido en las anteriores experiencias de reforma o en general, de despliegue de políticas públicas orientadas a la promoción del desarrollo.

A partir de la formulación introducida en la nueva Constitución, la Provincia se incorpora a la Política Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial, la que formuló y sentó las bases conceptuales y metodológicas para encarar el proceso de planificación estratégica a nivel nacional a partir del año 2004.

Es decir que la instrumentación del PET por parte del Gobierno Nacional es coincidente y converge con el proceso que se pone en marcha en Corrientes en virtud de la reforma constitucional de 2007 que mediante la Disposición Transitoria Primera establece la formulación de un **Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social** y plantea la necesidad de crear un sistema provincial de planificación.

En tal sentido, la nueva constitución establece y define que el Estado provincial ejecuta la planificación a través del **Sistema Provincial de Planificación (SPP)** (Ley 5880 y su modificatoria, Ley 6061). Así mismo y con el fin de promover la participación ciudadana dispone la creación del **Consejo de Crecimiento Económico y Desarrollo Social (CCEDS)** (Ley 5.960, Decreto 143/11), que se constituye como organismo asesor del **SPP**. Así queda conformado el dispositivo provincial de planificación y quedan integradas todas las regiones territoriales de la provincia y los municipios.

En resumen, el Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social y el sistema de planificación constituyen el marco específico para promover políticas de desarrollo integral en Corrientes, entre ellas, las que abordan los desafíos del desarrollo urbano y ambiental.

En ese contexto y con el fin de concretar el mandato constitucional provincial así como también, los objetivos de la política provincial, se formuló y desarrolló el Plan Estratégico Participativo de Desarrollo Socio Económico.

Pero antes de referirnos al Plan Estratégico será necesario dar cuenta de un plan formulado desde la Secretaría de Planificación de la Provincia en el año 2008 referido a la planificación urbana y territorial. Se trata del Plan Estratégico de desarrollo Urbano Ambiental de Corrientes (PEDUAC).

### **Plan Estratégico de Desarrollo Urbano y Ambiental de Corrientes (2008)**

EL PEDUAC fue formulado desde la Secretaría de Planeamiento de la Provincia y se puso en marcha a partir de 2008. Tenía el propósito de detectar, seleccionar y priorizar debilidades y fortalezas en el territorio provincial, en las diferentes escalas, para orientar la planificación y gestión hacia un desarrollo sostenido, generando los mecanismos y herramientas que garanticen una gestión integrada y participativa. Con la iniciativa propuesta la provincia podría avanzar en la revisión y optimización de sus estudios de base, sus políticas, planes, programas y proyectos con una visión estratégica (PEDUAC, Tomo I, 2008).

En sus fundamentos reconoce como punto de partida el proceso de globalización en marcha, en el que, según el documento del plan, se desdibujan las Identidades nacionales y redefinen los ámbitos de actuación de los territorios. Y agrega que “la tradicional división de funciones entre los tres niveles del Estado

–Municipal, Provincial y Nacional, guardó para los Municipios el rol de administradores de los servicios básicos. Sin embargo, los Municipios en la actualidad son impactados por una dinámica de transformaciones permanentes que influyen en sus Territorios y los enfrentan con nuevos desafíos y responsabilidades”. Complementa sosteniendo que “a partir de los procesos de descentralización y de desaparición del estado benefactor, la idea de lo público como ligado indisolublemente a la responsabilidad de los gobiernos, comenzó a ser desplazada por nuevas concepciones”.

El documento del plan se remite a definiciones de Naciones Unidas, organismo internacional que sostenía que “lo cierto es que enfrentamos un escenario en el que los roles sociales del Estado, del Mercado y la Sociedad Civil están cambiando, hacia un modelo que sea capaz de asegurar la eficacia económica y social en un contexto democrático, donde el progreso sea producto de un proceso de asociación, concertación y complementariedad crecientes entre los diversos sectores. En la zona de intersección entre estas tres esferas florece la energía y la creatividad social”.

Definía a la planificación estratégica del desarrollo territorial local, como el proceso y el cauce en el que aunar la participación de los principales Agentes y Actores políticos, económicos y sociales de la comunidad local, para elaborar un Diagnóstico compartido sobre las claves de su Desarrollo sistemático y autosostenido, construir una visión viable de su futuro a largo plazo y seleccionar los objetivos y cursos estratégicos de la consecuente actuación prioritaria pública y privada.

Es un mecanismo para que el Estado Provincial se involucre activamente propiciando la formulación de un plan de desarrollo estratégico territorial por parte de los Municipios que aún no lo tienen, o la reformulación, la actualización o la ejecución del Plan por los Municipios que ya lo formularon o implementaron.

En marzo de 2008, en el ámbito de la Secretaría de Planeamiento de la Provincia, se realiza la 1º reunión de enlace entre organismos de la Provincia de Corrientes y el equipo técnico PEDUAC, para profundizar la coordinación y trabajo en red, en el marco del plan estratégico de la provincia de Corrientes.

El inicio de la matriz de la base de datos urbano – ambientales se da o comienza con los Departamentos. Es decir, a nivel departamental. Luego continuaría con los Municipios. En la 1º Etapa se abordan como proyectos especiales, orientados al Estudio Urbano – Ambiental, los siguientes Municipios:



Empedrado  
Lavalle  
Estación Torrent  
Riachuelo  
Juan Pujol

El PEDUAC dejó la redacción de informes comprensivos de variables provinciales, departamentales y de los municipios seleccionados. Avanzó hasta la fase de relevamiento de información diagnóstica y la definición de líneas estratégicas como enumeración en términos de modelo deseado.

### **Ordenamiento territorial de los Parques Industriales de la Provincia**

El Plan brinda la información suficiente y tiene el propósito de impulsar, en el territorio provincial, el desarrollo de los proyectos existentes y/o de nuevas localizaciones de enclaves industriales, que contribuyan a generar polos económicos y productivos; conjugándose con factores de clima, suelo, población, instrucción, normativas municipales, leyes provinciales y nacionales de promociones y de inversiones favorables en la región.

El plan está centrado en el análisis y estudio de distintas localidades que promocionaban parques industriales al momento de realizar el estudio, incluyendo las políticas públicas aplicadas, los programas de desarrollo local, las normativas municipales, los proyectos de ordenamiento industrial y de parques industriales existentes.

El Plan de Ordenamiento Territorial de los Parques Industriales incluyó a las ciudades de Goya, Mercedes, Santa Rosa, Ituzaingó, General Virazoro y Pasos de los Libres.

En el caso de Santa Rosa, incluido en el presente plan de trabajo, el municipio declara de interés municipal la construcción del parque industrial mediante la Ordenanza N° 35 de abril de 2011. En diciembre del mismo año fue creado el parque industrial por medio de la ordenanza N° 49, con un perfil foresto-industrial. Se ubica a 5,5 km del centro de la localidad. En abril de 2012 se realizó la Licitación para el desarrollo de obras de infraestructura varias en el Parque Industrial.

### **El Plan Estratégico Participativo 2021**



En el marco de los preceptos constitucionales ya mencionados precedentemente y la integración de la provincia de Corrientes a la dinámica del PET, formulado y desarrollado desde el gobierno nacional, se formula el Plan Estratégico Participativo 2021 (PEP). Los principales hitos de su desarrollo son los siguientes: En 2011 se produce el lanzamiento del Plan Estratégico Participativo y Convocatoria a la Sociedad Civil. En 2012 se conforman los Consejos Regionales y se realizan una secuencia de talleres de validación de los documentos que se integrarían al PEP 2021. En diciembre de 2013 se firma el **“Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y Desarrollo Social”**. A partir del año 2014 se da inicio a la etapa de implementación y seguimiento de los programas y proyecto instrumentados mediante el Pacto Correntino.

Por otro lado y como consecuencia de las políticas delineadas en el PEP 2021, la provincia se regionalizó. Según la Ley N°5960 y Decreto 143/11, artículo 39; subdivide a la provincia en seis Regiones

Cumplidos los plazos y prácticamente la mayoría de los objetivos, el Gobierno provincial comienza a trabajar una actualización a través del Plan Estratégico Participativo Corrientes 2030, que tiene como objetivo actualizar los ejes y proyectos, respecto al proceso de adaptación de la Agenda 2030 de Desarrollo Sostenible de la Provincia.

### **Plan Estratégico y Participativo “Corrientes 2030”**

En el período transcurrido desde la firma del Pacto Correntino hasta la fecha, sobrevinieron cambios significativos en el escenario mundial, nacional y provincial y se han planteado nuevos paradigmas que demandan una revisión de los acuerdos plasmados en las líneas estratégicas del PEP 2021. En este marco, la provincia decidió iniciar el proceso de formulación de un nuevo Plan Estratégico Participativo: el plan “Corrientes 2030” y la firma de un nuevo compromiso constitucional: “Pacto Correntino para el Crecimiento y Desarrollo II”.

El proyecto “Corrientes 2030” se inició en el mes de enero del 2020 y debió ser interrumpido antes de su lanzamiento, dada la declaración de emergencia sanitaria por el COVID-19, en la segunda quincena del mes de marzo. A pesar del difícil contexto sanitario y económico, el gobierno tomó la decisión de continuar con el proceso de planificación participativa, adaptándolo a las circunstancias sanitarias imperantes.

Finalmente, el lanzamiento formal del Plan Corrientes 2030 se llevó a cabo en octubre del 2020 con la presentación del Gobernador de la provincia a intendentes y otros actores clave del proceso a través de la cual se explicitan los objetivos y la metodología prevista para los talleres que serían participativos y virtuales.

El Plan Corrientes 2030, incluye a todas las regiones, teniendo una primera etapa de un proceso de doce meses de talleres participativos, previos a la firma del nuevo PACTO y PEP 2030.

El Plan Corriente 2030 tiene la particularidad de ser el instrumento actual mediante el cual la Provincia orienta el proceso provincial de desarrollo y crecimiento.

El escenario surgido en la pandemia y la emergencia sanitaria impuso la necesidad de buscar y potenciar distintos instrumentos y medios de comunicación y de participación ciudadana, con una perspectiva de innovación, para continuar y concretar el proceso de planificación estratégica participativa.

### **Pacto Correntino 2030**

En la Provincia de Corrientes, en octubre de 2022, fue aprobado el Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social, período 2021 – 2030. Se dió cumplimiento así a la Disposición Transitoria Primera de la Constitución Provincial, relativa al **Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y Desarrollo Social**, inciso 5 de dicha Disposición Transitoria, a las Leyes N° 5.880, N° 5.960, y modificatoria N° 6.061 y Decretos Reglamentarios N° 143/11 y 3.033/11, para aprobar las Políticas Públicas - 2021-2030 contenidas en el documento.



En línea con los ODS y principios referidos precedentemente, el Gobierno provincial definió los Lineamientos estratégicos del Pacto Correntino. A modo de breve síntesis se presentan los ejes que articulan los lineamientos estratégicos del Pacto Correntino. Estos constituyen el marco de referencia de los contenidos desarrollados en el presente informe.

#### Eje I: Desarrollo

Lineamiento 1: mayor valor agregado, competitividad e innovación en el sector productivo

Lineamiento 2: infraestructura productiva

Lineamiento 3: energía para el desarrollo

Lineamiento 4: integración al mundo e integración entre regiones. norte grande

Lineamiento 5: turismo sustentable y revalorización de la cultura: corrientes destino de excelencia

Lineamiento 6: servicios financieros para el desarrollo económico y la producción

Lineamiento 7: gestión ambiental estratégica

Lineamiento 8: planificación estratégica, desarrollo y ordenamiento territorial

Lineamiento 9: desarrollo comercial y de servicios

#### Eje II: Modernización

Lineamiento 10: innovación y modernización a través de las tic y la conectividad por fibra óptica

Lineamiento 11: sanidad en las cuentas provinciales y municipales. equilibrio fiscal

Lineamiento 12: innovación y modernización de organismos del estado y municipios

Lineamiento 13: procesos participativos y gobierno abierto

Lineamiento 14: sistema de georreferenciación de la información generada por organismos del estado, universidades e investigadores

### Eje III: Inclusión

Lineamiento 15: protección social integral de los derechos de las personas en su diversidad

Lineamiento 16: sistema de salud pública integrado

Lineamiento 17: sistema educativo inclusivo, equitativo y de calidad

Lineamiento 18: cohesión social y hábitat saludable. vivienda, agua, saneamiento

Lineamiento 19: juventud

Lineamiento 20: inclusión digital

Lineamiento 21: sistema de transporte público y movilidad accesible

Lineamiento 22: inclusión e identidad

Lineamiento 23: sistema integral de seguridad pública

Lineamiento 24: sistema integrado del deporte y la educación física

### Eje IV: Género

Lineamiento 25: estadística con perspectiva de género

Lineamiento 26: cambio cultural. hacia una sociedad igualitaria

Lineamiento 27: erradicación de la violencia de género

Lineamiento 28: participación de la mujer e identidades de género disidentes en el mercado laboral y productivo

Dentro del Eje I denominado “Desarrollo”, el lineamiento N° 8 se refiere específicamente a la “Planificación estratégica, al desarrollo y el ordenamiento territorial”, previendo y procurando desarrollar instancias de planificación provincial y municipal. Se desagrega en dos ejes:

#### Plan para ciudades costeras

Con la finalidad de promover una relación más franca entre la ciudad y el río, mejorando la costa ribereña, el acceso a ella y sus áreas de influencia. El plan busca consolidar las ciudades para prestar mejores servicios, generar más

espacios verdes de calidad, mejorar la gestión de los recursos y el vínculo con la naturaleza, potenciar alianzas entre los sectores público y privado y desarrollar la industria, el comercio y el turismo, a través de proyectos de revalorización y recualificación del borde en sus áreas degradadas o subutilizadas, contribuir a la integración de cada ciudad, y a la promoción del turismo. Revisión y actualización de la normativa relativa al uso de suelo, de manera que se adecue a las necesidades de desarrollo de las ciudades, incorporando medidas de control y protección del medio ambiente.

#### Planificación urbana de municipios y áreas metropolitanas

Con perspectiva de desarrollo integral inteligente de ciudades. Programa para apoyar técnicamente y financiar a los municipios en la conceptualización de sus ciudades y en el planteo de lineamientos estratégicos y físicos de planificación urbana, ambiental y de ordenamiento territorial con el fin de: diagramar una urbanización inclusiva y sostenible, y generar capacidades locales para la planificación y gestión participativa, integrada y sostenible y en red de los asentamientos humanos en toda la Provincia.

- Plan de recuperación de espacios públicos deteriorados mediante intervenciones participativas.
- Programa de Corredores Ecológicos. Lograr el equilibrio en la relación entre los sistemas de valor ambiental, actividades productivas y áreas construidas; revalorizando las áreas de interés paisajístico e integrando con arbolado urbano, alentando la adopción de modos de traslado sustentable y reduciendo el efecto isla de calor.
- Programa de promoción de la agroecología periurbana de los centros poblados (cinturón verde), a fin de dar un uso transitorio a las áreas urbanas de expansión ante la presión del mercado de suelo.

El lineamiento descrito referido al planeamiento urbano territorial se complementa con otros lineamientos referidos a aspectos ambientales, infraestructura de servicios básicos, conectividad, logística y espacios para usos industriales, naturaleza y biodiversidad, etc.

**Cuadro 15** *Cuadro resumen Planes Provinciales (Corrientes)*

Año	Marco referencial / Plan / Programa	Descripción
-----	-------------------------------------	-------------

2007	Constitución provincial	Si bien no es un plan de desarrollo en el sentido clásico del término, incluimos la Constitución de 2007 debido a las disposiciones referidas a la creación del sistema Provincial de planificación estratégica y el desarrollo territorial y urbano contenido en la misma.
2008-2009	Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Ambiental (PEDUAC)	Plan de Desarrollo Urbano Ambiental
2011	Plan Estratégico Participativo 2021	Instrumentado desde 2009 en adelante. Considerado con una concreción de un 75 % de los objetivos trazados desde su inicio y a 10 años.
2012	Ordenamiento territorial de los Parques Industriales de la Provincia (CFI)	El estudio centra su análisis en las distintas localidades que promueven el establecimiento de parques industriales, los programas de desarrollo local, las normativas municipales, los proyectos de ordenamiento industrial y de parques industriales existentes. Comprende los municipios de Santa Rosa, Ituzaingó, Gdor. Virasoro, Paso de los Libres, Mercedes y Goya
2020	Plan Corrientes 2030	En atención al cumplimiento del Plan Estratégico denominado PEP 2021, comenzó a delinearse el Plan Corrientes 2030. Fue presentado por el Gobernador Gustavo Valdez el 16 de octubre de 2020.

Fuente. Elaboración propia en base a relevamiento de información en organismos provinciales

No se incluye en el cuadro resumen precedente pero cabe mencionar otros planes de escala provincial que si bien no se orientan al desarrollo urbano y territorial, tema específico del plan de trabajo, de igual manera tratan aspectos que inciden y condicionan la problemática urbano ambiental en las localidades de la provincia. Nos referimos al Plan Estratégico Foresto Industrial de la Provincia de Corrientes (2013), Programa de Fortalecimiento Industrial de la Provincia de Corrientes (2016) y el programa Invierte Corrientes (2020).

El Plan Foresto Industrial de la Provincia (2013) se verá en forma más detallada al momento de presentar el diagnóstico territorial de los municipios en los que se instrumentó.

## La Planificación y el ordenamiento urbano en los municipios de Corrientes



El análisis y comprensión de los procesos de planificación urbana y territorial en el ámbito local, mediante el relevamiento de antecedentes y experiencias llevadas a cabo, representa un aspecto y un insumo de singular importancia a los fines de comprender las modalidades, características, escalas temporales, obstáculos y lineamiento estratégicas, modelo deseado y variables priorizadas en cada uno de los planes analizados.

La diversidad de fuentes de información en virtud de la variedad de organismos promotores de los procesos de planificación hacen que en cierta medida la búsqueda de antecedentes adquiera características de tarea artesanal asumida por el equipo de trabajo como tarea prioritaria.

El cuadro que sigue a continuación resume la información relevada acerca de municipios que cuentan al menos con un plan de desarrollo y ordenamiento urbano y territorial sin considerar grados de implementación de los mismos. La información se ordena por orden cronológico de acuerdo a la presentación de los informes finales de cada uno de ellos.

**Cuadro 16** *Ordenamiento y desarrollo urbano y territorial Planes y Programas Municipales*

Año	Municipio	Denominación	Detalles
2007	Goya	Plan estratégico participativo 2006-2016	Explicita los ejes estratégicos del modelo de desarrollo deseado. Uno de los ejes estratégicos se refería al ordenamiento territorial y la formulación de una propuesta de usos de suelo. Incluía propuestas de legislación
2008	Empedrado Estación Torrent Juan Pujol Lavalle Riachuelo	Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Ambiental de Corrientes (PEDUAC)	El plan representa el mecanismo para que el Estado Provincial se involucre activamente propiciando la formulación de un plan de desarrollo estratégico territorial por parte de los Municipios que aún no lo tienen, o la reformulación, la actualización o la ejecución del Plan por los Municipios que ya lo formularon o implementaron
2009	Monte Caseros	Plan de Desarrollo Urbano	Plan formulado en escala local. Constituyó un aporte relevante y consistente concebido específicamente para el desarrollo y ordenamiento urbano de la ciudad de Monte Caseros. Aunque no tuvo visos de instrumentación ni se materializó en normativas locales
2009	Loreto, Ita Baté y Villa Olivari	Plan Estratégico de Infraestructura y Planeamiento Urbano para la Micro Región del Humedal.  BID 1896/OC-AR	El plan incluye dos categorías de ciudades: las que constituyen el área de referencia, actuando como soporte y conectores para el desarrollo del turismo ecológico en el Iberá; y por otro lado, aquellas localidades que conforman el área de influencia. El objetivo es plantear estrategias de desarrollo para el manejo sostenible de los recursos naturales. Apunta a potenciar la capacidad atractora de los Esteros del Iberá y constituirse en un nodo relevante dentro del ecoturismo nacional e internacional. A partir de la identificación y análisis de los distintos complejos productivos que se desarrollan en el sistema del Iberá,

			estudiando los usos del suelo, la conectividad que los mismos requieren y los riesgos ambientales que implican las actividades antrópicas en este vasto territorio.
2010	Paso de la Patria	Plan Estratégico	Préstamo BID 1896/OC-AR
2011	Mercedes	Plan Estratégico	Diagnóstico participativo del perfil de la ciudad de Mercedes. Se detallan también la visión estratégica y los hechos y desafíos sobre los que Mercedes se concentrará en la próxima etapa de elaboración del Plan: la formulación de proyectos y se delinea la visión estratégica y los desafíos planteados para formular proyectos estratégicos a largo plazo
2012	Paso de los Libres	Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial	El Plan está compuesto de un Diagnóstico socioeconómico y urbano ambiental, seguido de los escenarios de expansión de la ciudad, lineamientos estratégicos para el ordenamiento territorial sustentable y la enumeración de programas y proyectos prioritarios. El informe final del Plan Estratégico incluye el Código de planeamiento urbano ambiental, un programa de monitoreo e incluyó también un sistema de información geográfica
2012	Varios (Ituzaingó, Gob Virazoro, Paso de los Libres, Mercedes, Goya y Santa Rosa)	Ordenamiento Industrial de los Parque en la Provincia	El estudio centra su análisis en las distintas localidades que promueven el establecimiento de parques industriales, los programas de desarrollo local, las normativas municipales, los proyectos de ordenamiento industrial y de parques industriales existentes. Propone estrategias de intervención en la temática objeto del plan.
2013	Ituzaingó	Plan Estratégico	El plan contiene un diagnóstico socioeconómico y urbano y ambiental del municipio, los escenarios de expansión urbana, estrategias para el desarrollo sustentable, propuesta de indicadores para el monitoreo del plan estratégico de ordenamiento territorial municipal y una propuesta de Código Urbano Ambiental para el municipio.
2013	Santa Rosa	Plan de Ordenamiento Territorial	Presentan los lineamientos estratégicos, los programas y los proyectos, así como las recomendaciones de cursos de acción. Incluye propuestas de Ordenanzas para la gestión urbana y territorial
2013	Esquina	Plan de Ordenamiento Territorial	Presentan los lineamientos estratégicos, los programas y los proyectos, así como las recomendaciones de cursos de acción. Incluye propuestas de Ordenanzas para la gestión urbana y territorial
2014	Concepción del Yaguararé Cora	Plan de Ordenamiento Urbano Ambiental	Determina lineamientos estratégicos para el ordenamiento urbano territorial de la localidad. La propuesta está concebida como un esquema básico tendiente a lograr un desarrollo sustentable. Define distritos para orientar el desarrollo urbano ambiental acompañado del marco legal correspondiente
2015	Mocoretá	Plan Ordenamiento Territorial (POT)	Formula un diagnóstico exhaustivo en primer término y luego define categorías de clasificación del suelo urbano
2015	Monte Caseros	Plan de desarrollo Territorial y urbano Ambiental	De alcance departamental. Incluye a cada una de las localidades del departamento. Planes y proyectos de ordenamiento urbano y gestión del suelo.
2016	Santa Rosa	Plan de Ordenamiento Territorial	Programa persigue el objetivo general de promover el fortalecimiento de la planificación y el ordenamiento territorial como una política de Estado para los procesos de toma de decisión en relación a obras de infraestructura y gestión del territorio

2017	Gobernador Virasoro	Plan Operativo Territorial	El plan identifica los planes y acciones, mayoritariamente de la órbita nacional, que puedan desarrollarse dentro del territorio que comprende la localidad de Gobernador Virasoro, buscando potenciar las características del mismo en la búsqueda de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.
2017	San Antonio	Planificación Urbana: diagnóstico y propuestas	Planificación Urbana cuyos principales parámetros incluyen: 1) la definición y delimitación de las áreas. 2) Normas de Urbanización respecto a: Amanzanamiento, vías circulatorias, Subdivisiones, Espacios Verdes, Fraccionamiento SemiRural y Rural
2017	Santa Rosa	Plan Ordenamiento Territorial	Desarrollado en Tomo III, Santa Rosa , Antecedentes de planificación, página 29.
2017	Varios  Ciudades ecoturísticas  1° Anillo 2° Anillo (Santa Rosa Saladas)	Plan Ordenamiento Territorial Esteros del Iberá	Abarca al Sistema Iberá. Se trata de la Reserva Natural Iberá y las localidades que según su relación con el estero, están directamente afectadas al mismo, debido a que su principal actividad productiva está vinculada al ecoturismo. A la vez, se analizarán dos categorías de ciudades que conforman, por una lado las que constituyen el área de referencia, actuando como soporte y conectores para el desarrollo del turismo ecológico en el Iberá; y por otro lado, aquellas localidades que conforman el área de influencia viéndose afectadas por las actividades que en la Reserva se desarrollan. El objetivo del Plan es plantear estrategias de desarrollo capaz de generar acciones destinadas al manejo sostenible de los recursos naturales. Estudiando los usos del suelo, la conectividad que los mismos requieren y los riesgos ambientales que implican las actividades antrópicas en este vasto territorio
2019	Curuzú Cuatiá	Planificación Urbana	Propuesta de zonificación y usos de suelo, (Ministerio Coordinación y Planificación)

Fuente: elaboración propia en base a la sistematización y análisis de planes y programas de ordenamiento y desarrollo urbano y territorial de diferentes jurisdicciones y organismos

Los casos identificados como procesos de Planificación Urbana de los municipios de Santa Ana, Mariano I. Loza, Ita Ibaté, Felipe Yofre, Chavarria y 9 de Julio no serán considerados como planes propiamente dichos ya que el desarrollo de los mismos no tiene tal alcance. Se trata de la identificación de antecedentes y diagnósticos expresados sobre un plano de cada una de las localidades mencionadas, sin más desarrollo.

De la información sistematizada en el cuadro precedente se desprende que de un total de 75 municipios existentes en la provincia, solo 13 municipios formularon al menos un plan de desarrollo y/o ordenamiento urbano local. Es decir, planes cuya escala y alcance es local.

Por otro lado se da el caso de municipios que forman parte de planes cuya escala y alcance es una unidad territorial mayor que los incluye, como por ejemplo, la escala de la micro región en algunos casos o el departamento en otros casos. Se da también la situación de Municipios que participaron en

procesos de planificación de carácter sectorial a partir políticas orientadas a Parque Industriales o áreas turísticas como fue el caso de Esteros de Iberá.

Al respecto y como un dato de referencia tomado del Observatorio Federal Urbano<sup>10</sup> del Ministerio de Desarrollo Territorial de la Nación, en el año 2016, registró 512 gobiernos locales con al menos un plan territorial, representando un ratio del 22 % sobre los 2310 en total. Si medimos con igual criterio y metodología adoptada por el Observatorio veremos que en la Provincia de Corrientes el ratio en el año 2016 se ubicaba en 13%.

En el año 2018, según el Observatorio Federal, a nivel nacional el indicador alcanza el 33%, dado que se contabilizan 762 gobiernos locales con al menos un plan territorial. A septiembre de 2019, se contabilizan 833 de gobiernos locales con plan, lo cual representa 35.8 % del total. En el caso de la Provincia de Corrientes, si tomamos el año 2019, último año relevado, el ratio de municipios con al menos un plan estratégico de desarrollo urbano se eleva a 20 %.

El Observatorio se propone lograr que en 2030 el 100% de los gobiernos locales cuenten con al menos un plan territorial y el 50 % de los gobiernos locales cuenten con al menos un plan territorial revisado y actualizado durante los últimos 5 años y publicar dichos planes se encuentra en línea con el objetivo de libre acceso a la información pública<sup>11</sup>.

## **BIBLIOGRAFÍA**

---

<sup>10</sup> <https://ofu.obraspublicas.gob.ar/Indicators/Planning/OdsPlans/TechnicalRecord> (consultado el 13 de julio de 2022)

<sup>11</sup> Cabe destacar que 409 de estos planes fueron desarrollados a través del “Programa De Fortalecimiento Institucional De Planificación Territorial” que lidera la Dirección Nacional de Planificación Estratégica Territorial dependiente del Ministerio de Obra Pública.

Argentina: objetivos de desarrollo sostenible, metas e indicadores de seguimiento (2021), Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, página 37.

Bertranou Julián (2011), “Análisis preliminar del desarrollo de capacidades estatales en el nivel nacional para la promoción y fiscalización de la seguridad vial”, Ministerio del Interior de la Nación, Argentina.

Bertranou Julián (2015), “Capacidad estatal: Revisión del concepto y algunos ejes de análisis y debate”, en Revista Estado y Políticas Públicas N° 4. pp 37-59.

Canestrato María Laura (2016) “Sobre el derecho a la ciudad y el acceso al suelo urbano. Reflexiones a partir de intervenciones estatales recientes (Mar del Plata, 2012-2015), Estudios Socioterritoriales; Lugar: Tandil; Año: 2016 p. 57 - 74

Canestrato María Laura (2016), Consenso Nacional para un Hábitat Digno: diez propuestas para un hábitat digno (2017), CELS – Habitar Argentina.

Carrión Mena Fernando y Dammert- Guardia Manuel [Eds.] (2019), “Derecho a la ciudad. Una evocación de las transformaciones urbanas en América Latina”, FLACSO Ecuador, CLACSO, IFEA.

Costamagna, Pablo (2007), “Políticas e instituciones para el desarrollo económico territorial. El caso de Argentina”, CEPAL – GTZ, Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES), Santiago de Chile.

Documento Nueva Agenda Urbana, UN, 2017

García Ariel (2014), “Políticas públicas y Agroindustrias ¿para qué desarrollo regional? Las experiencias del Fondo Especial del Tabaco (FET) y el Programa Vitivinícola (PROVIAR) en la Argentina de la post-convertibilidad”, en ROFMAN, Alejandro y GARCÍA, Ariel, *Economía solidaria y cuestión regional en la Argentina de principios del siglo XXI*. CONICET/CEUR.

Guía de Planificación Territorial (2016), Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Viviendas.



Guía Metodológica: Planificación para la implementación de la Agenda 2030 en América Latina y el Caribe (2018), CEPAL – Cooperación alemana.

Hábitat III, Documento Nueva Agenda Urbana (2017), Naciones Unidas (UN).  
Harvey, D. (2012) “ciudades rebeldes. Del derecho a la ciudad a la revolución urbana”, Ediciones AKAL, Madrid.

Hábitat: La Nueva Agenda Urbana (2019), ONU, Disponible en: <https://onuhabitat.org.mx/index.php/la-nueva-agenda-urbana-en-espanol>

Indicadores básicos, Argentina 2020, Ministerio de Salud de la Nación y Organización Mundial de la Salud.

Informes Productivos Provinciales (2018) “Provincia de Corrientes”, Ministerio de Economía de la Nación.

La Planificación actual en Argentina, 2012 (2012), Programa de Fortalecimiento Institucional de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, CAF.

Ley N° 10393 de Ordenamiento Territorial, Provincia de La Rioja.

Ley N° 6099 de Ordenamiento Territorial, Provincia de Jujuy.

Levenzon Fernanda y Tedeschi Sebastián (2014), “El derecho a la ciudad en las reformas legales de algunos países de América Latina, <http://www.habitarargentina.org.ar/wp-content/uploads/2016/08/El-derecho-a-la-ciudad-en-las-reformas-legales-de-America-Latina-Sistematización.pdf> (consultado el 6 de septiembre de 2021)

Lineamientos para la Planificación Territorial, 2015, Plan Estratégico Territorial Avance III, Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios.

Madoery Oscar, (2000), “El proyecto político local como alternativa de desarrollo”

Madoery Oscar, (2001) “El valor de la política de desarrollo local”, en Transformaciones globales, instituciones y política de desarrollo local, compiladores: Vázquez Barquero, Antonio y Madoery, Oscar, Homo Sapiens, Rosario.



Madoery Oscar (2005) “La primera generación de políticas locales de desarrollo en Argentina: contexto, características y desafíos”, en Política y Gestión, Volumen 8, Rosario.

Oszlak Oscar (2000), “El mito del Estado mínimo: una década de reforma estatal en Argentina”, V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, Rep. Dominicana, 24 – 27 octubre.

Oszlak Oscar (2018), “El derecho a la ciudad y el derecho al espacio urbano”, en Revista del Plan Fénix, Número 8, septiembre de 2018, página 7 – 13.

Pacto Correntino para el Crecimiento Económico y el Desarrollo Social. Período 2021 – 2030. Gobierno de la Provincia de Corrientes. Octubre 2022.

Resse, Eduardo. y Catenazzi, Andrea (2011). “Planificación e instrumentos de gestión del territorio”, en M. Álvarez (Coord.), Gestión municipal y ciudad: dilemas y oportunidades. Buenos Aires.  
<https://www.coursehero.com/file/48445855/REESE-CATENAZZI-planificacion-e-instrumentos-de-gestion-del-territoriopdf/> (consultado el 12 de febrero 2020).

Rosas, A. (2019). «Capacidad institucional: revisión del concepto y ejes de análisis», DAAPGE, año 19, Nº 32 (ene–jun), 2019, pp. 81–107. Santa Fe, Argentina: UNL.

Rofman Alejandro (2017) “Economías regionales en el contexto del proyecto neoliberal en marcha”, Documento de trabajo, CEUR / CONICET.

Tedeschi Sebastián, (2013) “El derecho a la ciudad, un cambio de perspectiva desde el enfoque de la justicia socioespacial”. En: Bercovich, L. y Maurino, G. (coords.). *Los Derechos Sociales en el Gran Buenos Aires: algunas aproximaciones desde la teoría, las instituciones y la acción*. Buenos Aires: Eudeba, 2013, páginas. 61-78.



**Consejo Federal de Inversiones**  
2023

**Copia Digitalizada**  
**Hoja Adicional de Firmas**

**Número:**

**Referencia:** Informe Final Desarrollo y ordenamiento urbano en Municipios de la Provincia de Corrientes

---

El documento fue importado por el sistema GEDO con un total de 89 pagina/s.