

CHACO LAND-USE
PLANNING POLICIES.
CONTRIBUTIONS TO THE
DISCUSSION OF THE BASES OF A
DRAFT BILL OF THE PROVINCE

KEYWORDS

Territorial policies; regulatory framework; Chaco.

ABSTRACT

From a perspective that understands that all territorial planning policies are made up of the territorial plan, the rules and the management model, this work presents a review of the background and the regulatory and institutional framework of territorial planning policies of the province of Chaco, in order to advance in the definition of a set of guidelines that serve as the basis for a draft bill of the Provincial Territorial Planning Law.

POLÍTICAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DEL CHACO. APORTES A LA DISCUSIÓN DE LAS BASES DE UN ANTEPROYECTO DE LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA

ROMAGNOLI, Venettia
venettiaromagnoli@hotmail.com

Dra. Arq. Arq., investigadora adjunta CONICET- UNNE. Instituto de Investigación y Desarrollo en Vivienda (IIDVi) FAU- UNNE y del Instituto de Investigación para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH) UNNE- CONICET. Profesora adjunta TFC - UP: "B".

PALABRAS CLAVE

Políticas territoriales; marco normativo; Chaco.

RESUMEN

Desde una perspectiva que entiende que toda política de ordenamiento territorial está constituida por el plan territorial, las normas y el modelo de gestión, este trabajo presenta una revisión de los antecedentes y del marco normativo e institucional de las políticas de ordenamiento territorial de la provincia del Chaco, con el objeto de avanzar en la definición de un conjunto de lineamientos que sirvan como bases para un anteproyecto de Ley de Ordenamiento Territorial provincial.

INTRODUCCIÓN

Este trabajo¹ se desarrolla desde una perspectiva que entiende la política de ordenamiento territorial como aquellas intervenciones directas de organismos del Estado de distintas jurisdicciones, realizada desde determinadas orientaciones políticas, sobre la organización y producción territorial (Galarza Lucich, 2002 y Barreto et al., 2015), conformando un sistema integrado por tres componentes estructurales que se interrelacionan e interdefinen: el plan territorial, el marco normativo y el modelo de gestión. La inexistencia, debilidad o incongruencia de alguno de estos elementos limita la posibilidad del Estado de asumir un rol protagónico en la configuración del territorio (Romagnoli, 2018). Desde este posicionamiento, la política de ordenamiento territorial se analiza desde un abordaje que supera enfoques tecnocráticos y la concibe como producto de la disputa entre diversos actores involucrados en las distintas instancias implicadas en su configuración (Subirats, 1989;

1. Esta ponencia recupera desarrollos realizados por la autora para la "Actualización del Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco (PET- Chaco 2018-2025)", estudio que fue ejecutado a partir de un acuerdo de trabajo entre la FAU-UNNE y el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Chaco y el financiamiento del Consejo Federal de Inversiones. El trabajo completo fue realizado por un equipo de consultores con la dirección del Dr. Arq. Miguel Á. Barreto e integrado por la autora y las arquitectas Silvina López, Ma. Andrea Benítez; Gabriela Ebel y Evelyn Abildgaard.

Tamayo Sáez, 1997; Jobert, 2005; Bourdieu, 2001 y Romagnoli, 2015 y 2017).

Las premisas teóricas reseñadas nutrieron un estudio desarrollado durante el año 2018 por la autora para la "Actualización del Plan Estratégico Territorial de la Provincia del Chaco (PET- Chaco 2018-2025)", a partir de un acuerdo de trabajo entre la FAU-UNNE y el entonces Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial del Chaco y el financiamiento del Consejo Federal de Inversiones. Ese trabajo incluyó dentro de sus productos la formulación de las bases para un anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial, entendiendo que solamente a partir de la consolidación de un marco normativo de esta envergadura se garantizaría la implementación del PET Chaco 2018-2025. Esta ponencia tiene por objetivo presentar y poner a discusión dichas bases.

Se presenta un primer apartado dedicado a la explicitación del marco interpretativo; posteriormente se desarrollan los principales resultados de la revisión del marco legal e institucional y de antecedentes que aportaron a la formulación de las bases del anteproyecto de ley de ordenamiento territorial del Chaco. Finalmente se desarrollan las reflexiones que intentan poner en debate el encuadre teórico desde el cual fue realizado el estudio y los resultados concretos de este, como así también el rol de académicos y profesionales de la arquitectura y el planeamiento, en virtud de visibilizar y poner en discusión su posición y real incidencia en la formulación e implementación de las políticas de ordenamiento territorial.

MARCO INTERPRETATIVO

El enfoque que orientó el estudio y la formulación de las bases para un anteproyecto de ley de OT de la provincia del Chaco concibe el territorio como un espacio natural transformado por la acción de todos para la utilización de sus recursos, que se caracteriza por tener una capacidad limitada de acogida y que experimenta sucesivas y constantes transformaciones. Estas características lo constituyen en escenario de fenómenos multidimensionales, complejos y dinámicos (Kullock, 2010) y como un espacio de pujas de intereses de diferentes actores por apropiarse de dichos recursos e incidir en su configuración (Romagnoli, 2015 y 2017).

Las políticas públicas de ordenamiento territorial son concebidas como producto de la disputa entre diversos actores involucrados en las distintas instancias implicadas en su configuración (Subirats, 1989; Tamayo Sáez, 1997; Jobert, 2005; Bourdieu, 2001 y Romagnoli, 2015 y 2017). Se reconoce, además, su carácter cíclico, que se inicia cuando un determinado gobierno asume la existencia de un problema para proponer una solución, analiza alternativas en función de intereses y recursos, se fija objetivos y toma decisiones que desencadenan la implementación de acciones (Subirats, 1989 y Tamayo Sáez, 1997). A su vez, este proceso debe ser analizado desde la perspectiva de las necesidades (Fraser, 1986 y 1991 y Romagnoli, 2015 y 2017), lo que implica entender que estas se configuran a partir de procesos de lucha política. Es posible además identificar distintos momentos: un

primer momento de lucha por establecer el estatuto político de una necesidad; un segundo momento que nos ubica en la lucha por su interpretación, en que se juega el poder para definirla y determinar la forma de satisfacerla, y, finalmente, un tercer momento centrado en el plano de los recursos, provisiones y administración de la respuesta política.

En relación con los tipos de actores que participan del proceso, se los puede distinguir y tipificar en función de los intereses que representan (Romagnoli, 2015 y 2016), y es factible identificar la participación de al menos tres tipos de actores: estatales, económicos y sociales. Estos actores se agrupan a su vez en dos grandes categorías: a) actores tradicionalmente subordinados, entre los cuales pueden distinguirse actores sociales (demandantes, destinatarios, organizaciones sociales) y actores académicos (expertos y científicos sociales posicionados desde una perspectiva crítica), que se caracterizan por desplegar estrategias de politización de necesidades o interpretaciones contrapuestas a las hegemónicas a partir de recursos políticos (manifestaciones, marchas, etc.) y b) actores tradicionalmente hegemónicos vinculados con el mercado, que a través de recursos económicos ejercen presiones manifiestas y ocultas para que las políticas se orienten a sus intereses, y los actores estatales, que siendo portadores de los recursos normativos, se encargan de traducir las necesidades politizadas en necesidades administrables, recurriendo a los discursos de planificadores, expertos en políticas y científicos sociales de la corriente dominante (Fraser, 1986).

Dentro de este repertorio de actores, el Estado asume un rol protagónico en función de su *ethos* social y el tipo de sociedad que persigue, plasmado en el modelo de desarrollo que promueve y en el marco del cual se inscribe la política de ordenamiento territorial junto al conjunto de políticas sociales implementadas por los gobiernos, que obedecen al entramado de actores e intereses que acceden transitoriamente al poder y ejercen el gobierno de cada estado (Romagnoli, 2015).

En virtud de lo expuesto, resulta necesario explicitar que se entiende la política de ordenamiento territorial como las intervenciones directas de organismos del Estado de distintas jurisdicciones, realizada desde determinadas orientaciones políticas, sobre la organización y producción territorial, y que —desde el enfoque que se propone en este trabajo— debe tener como objetivo asegurar el equilibrio territorial garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, protegiendo y preservando el medioambiente, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población (Galarza Lucich, 2002 y Barreto et al., 2015).

Se entiende, además, que una política de ordenamiento territorial debe ser concebida como un sistema integrado por tres componentes estructurales que se interrelacionan e interdefinen: el Plan Territorial con sus instrumentos operativos (programas y proyectos), un marco normativo que garantice su consolidación como política de Estado y un modelo de gestión (estructura organizacional y prácticas administrativas) que permitan su concreción. La inexistencia, debilidad o incongruencia de algunos de estos tres

elementos condiciona fuertemente el cumplimiento de los objetivos precedentemente explicitados y limita la capacidad del Estado para garantizarlos.

Revisión del marco legal de la provincia del Chaco y de los principales antecedentes

En una primera instancia se realizó una revisión del marco legal en materia de regulación del territorio en los dos niveles jurisdiccionales (nacional y provincial), en virtud de detectar condiciones y limitaciones a la implementación del PET Chaco 2018-2025 (ver figura 1), lo que permitió diagnosticar la situación del marco normativo vigente, caracterizado por la fragmentación, superposición y vacancia, y fundamentar la necesidad de la formulación de una ley provincial de OT.

Posteriormente se realizó una revisión de los antecedentes de leyes de ordenamiento territorial de otras provincias argentinas, del país y otros países, dentro de las cuales se seleccionaron dos casos internacionales: a) Ley N.º 10.257/ 2001 Estatuto de las Ciudades de Brasil y b) Ley N.º 1454/11 Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia, y dos casos nacionales: a) la Ley N.º 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires y b) la Ley 8051 de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza. Se tomaron las siguientes variables de análisis: los objetivos de la norma, estructura, contenidos y aspectos que regula, a partir de los cuales se detectaron sus aspectos positivos y debilidades.

Norma	Principales aspectos que regula
Jurisdiccional nacional	
Constitución Nacional	Establece en sus Artículos 41, 121 y 124 la obligatoriedad de las jurisdicciones locales de dictar sus respectivos instrumentos de política territorial.
Ley General de Ambiente 25.675 y Decreto Reglamentario 2.413/02	Define que por presupuesto mínimo debe entenderse lo consagrado por la Constitución Nacional en su Art. 41 y lo contenido en cualquier norma de tutela ambiental para el territorio nacional. Fija la política ambiental nacional, definiendo los principios ambientales rectores de la misma de aplicación en todo el territorio de la Nación.
Jurisdicción provincial	
Constitución de la Provincia del Chaco	Impone a los poderes públicos el mandato de fortalecer el régimen municipal, a los efectos categoriza a los municipios tomando como base la cantidad de población residente, y desde la misma adjudica determinadas competencias como asimismo el diseño institucional / gubernativo de los mismos.
Decreto de creación de Unidades de Desarrollo Territorial (UDT) 35/09	Definió 15 UDT, con la finalidad de unificar los criterios para la captación de información, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de los programas en torno a los que se estructura el presupuesto del Poder Ejecutivo provincial. Faculta a la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados a modificar la zona de influencia de las UDT y a subdividir las mismas en caso de ser necesario.
Ley Nº 5.174/02	Instituyó el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER) y habilito la conformación de "uniones regionales de municipios".
Ley Provincial de Catastro N.º 4851/ 00	Establece funciones de registro y ordenamiento de información relativa al territorio de la provincia y los bienes inmuebles a Catastro Provincial. Establece potestad para dictar normas de procedimiento relacionadas con el ordenamiento territorial respetando los alcances jurisdiccionales de los organismos competentes. Define entre sus fines la creación de un sistema integrado de información territorial de base parcelaria y fines múltiples.
Ley Orgánica de Municipios N.º 4.233/1995	Circunscribe los ámbitos de aplicación de la Ley a los municipios que no estén facultados para dictar su carta orgánica y a los municipios que no hayan dictado su carta orgánica, estando facultados para hacerlo. Establece requisitos de creación de municipios. Determina las fuentes de recursos propios de los municipios.
Ley de Áreas de Influencia N.º 4088 /1994	Amplía la jurisdicción territorial de los municipios a las áreas de influencia, a los siguientes efectos: prestación de servicios, administración, articulación o ejecución de acciones que vinculen las actividades urbanas con las rurales, participación de la población en los institutos de democracia semidirecta que prevé la ley 4.233 (orgánica municipal), determinar el ámbito de competencia territorial de las autoridades municipales. La ampliación de la jurisdicción territorial no implica la extensión a los territorios situados fuera de los respectivos ejidos o a la población residente en los mismos de la potestad tributaria municipal.
Ley de Ejidos Municipales N.º 257/59	Fija los ejidos municipales, sus límites y superficies. Transfiere a los municipios los bienes públicos provinciales ubicados dentro del ejido municipal excepto los que por su naturaleza y afectación sean de carácter provincial y la tierra fiscal situada dentro de los límites de cada municipio, con excepción de la reservada por Nación, Prcia o adjudicada a terceros para fines de utilidad pública e interés social.

Figura 1. Principales normas de regulación del territorio analizadas. Fuente: elaboración propia

2. Establecen la responsabilidad del municipio en materia de política urbana y define al plan director municipal como instrumento básico de la ordenación territorial urbana, que debe establecer los usos y características de ocupación de su territorio, para hacer que todos los inmuebles cumplan su función social. Trata, además, sobre instrumentos para concretizar la función social de la propiedad. Trata de la adquisición de la propiedad por el ocupante de un inmueble urbano que lo utiliza como vivienda propia o de su familia.

Ley N.º 10.257/ 2001 Estatuto de las Ciudades de Brasil

Objetivos de la ley: dar un amparo jurídico a la acción de los gobiernos y de la sociedad organizada para controlar los procesos de uso, ocupación, parcelación y desarrollo urbano.

Principales aspectos que regula, organización y contenidos: regula los artículos 182 y 183² de la Constitución Federal. Contempla cuatro dimensiones: conceptual, instrumental, institucional y regularización de asentamientos

informales. Está organizada en cinco capítulos y 58 artículos.

Fortalezas de la ley

- Reconoce la función social de la propiedad y la ciudad. Consagra principios importantes: el del urbanismo como función pública, que no se reduce a la acción estatal; el carácter normativo de las reglas urbanísticas; la conformidad de la propiedad urbana a las normas urbanísticas; la separación entre el derecho de construir y el de propiedad; la cohesión de las normas urbanísticas y la justa distribución

de los beneficios y costos de la urbanización.

- Establece el derecho de la sociedad de ejercer la participación en el proceso de ordenamiento urbanístico de la ciudad.

- Contiene y reglamenta un repertorio de instrumentos, mecanismos, procesos y recursos para la aplicación de los principios y derechos establecidos por la ley. Define al Plan Director como instrumento principal de la ley y como integrador de las políticas sectoriales.

- Otorga a los Municipios un rol protagónico en la implementación de la ley, reconociendo el poder y la obligación del poder público en el control del proceso de desarrollo urbano, con la formulación de políticas territoriales y de uso del suelo, en las que los intereses individuales de los propietarios deben coexistir con otros intereses sociales, culturales y ambientales de otros grupos y de la ciudad.

Debilidades de la ley

- Presenta limitaciones vinculadas con ciertos problemas de escala, como la omisión de las áreas rurales, áreas ambientales, cuencas hidrográficas, áreas metropolitanas, etc.

- No faculta de capacidades concretas a los gobiernos municipales para controlar el proceso de desarrollo urbano. Incluso en el caso de aquellos que han podido formular sus planes directores, no está garantizada la posibilidad de su implementación (Fernandes, 1995).

- Presenta contradicciones a nivel de la implementación de la ley en lo referido al principio de reconocimiento de la función social del suelo y de la propiedad, por la predominancia que otorgan los juristas brasileños al Código Civil priorizando el principio de la propiedad individual.

Ley N.º 1454/11 Ley Orgánica de Ordenamiento Territorial de Colombia

Objetivo de la ley: postula como objetivo principal enunciar las normas orgánicas para la organización político-administrativa del territorio;

enmarcar en ellas el ejercicio de la actividad legislativa en materia de normas y disposiciones relativas a la organización político-administrativa del Estado en el territorio; establecer los principios rectores del ordenamiento; definir el marco institucional e instrumentos para el desarrollo territorial; definir competencias entre los niveles jurisdiccionales y establecer las normas generales de la organización territorial.

Principales aspectos que regula, organización y contenidos: aborda la definición de los conceptos generales marco del ordenamiento territorial; el establecimiento de las Zonas de Inversión para la superación de la pobreza y la marginalidad; la definición de criterios de aplicación de recursos de los Fondos de Compensación Territorial y de Desarrollo Regional; las formas de organización del territorio a través de Regiones de Planeación y Gestión, de las Regiones Administrativas y de Planificación y de provincias y áreas metropolitanas y la regulación de la delegación de competencias vía Contrato Plan entre Nación y entidades territoriales. Presenta cinco títulos y cuarenta artículos.

Fortalezas de la ley

- Postula una serie de propósitos y figuras asociativas entre los distintos entes territoriales que favorecen las prácticas de cooperación intergubernamental e interjurisdiccional.

- Crea la Comisión de Ordenamiento Territorial como un organismo técnico asesor del gobierno nacional y el Congreso en el proceso de adopción de políticas, desarrollos legislativos y criterios para la mejor organización del Estado en el territorio, y abre la posibilidad para que se creen comisiones regio-

nales de ordenamiento territorial en departamentos y municipios.

Debilidades de la ley

- Carácter general y recursivo de sus contenidos. Si bien define una serie de entidades territoriales que responden a supuestos principios de regionalización y descentralización que generarían un nuevo mapa político-administrativo de Colombia, al dejar sujeta su implementación a la sanción de otras normas posteriores y a la creación de órganos de control de gestión, esos principios se distorsionaron en la práctica (Duque, 2012 y Gette Ponce, 2011).

- Ausencia de regulaciones específicas para las poblaciones indígenas.

Ley N.º 8912/77 de Ordenamiento Territorial y Uso del Suelo de la Provincia de Buenos Aires

Objetivo de la ley: persigue la preservación y el mejoramiento del medio ambiente creando las condiciones necesarias para el resguardo del equilibrio ecológico, asegurando las necesidades de espacios verdes y demás de uso público para el bienestar de los habitantes de los núcleos urbanos.

Principales aspectos que regula, organización y contenidos: establece regulaciones en relación con el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo. Define objetivos y principios de la ley. Presenta seis títulos, trece capítulos y 104 artículos.

Fortalezas de la ley

- Actúa como freno a la explotación indiscriminada de la tierra sin los servicios básicos indispensables, ordenando el desarrollo urbano y potenciando la calidad de vida.

- Obliga a los municipios a introducir el planeamiento como instrumento para el ordenamiento y desarrollo urbano.

- Determina las etapas del proceso de planeamiento: delimitación preliminar de áreas, zonificación según usos, planes de ordenamiento municipal y planes particularizados.

- Establece zonificaciones preventivas y según usos, aportando al orden urbano con el propósito de frenar la especulación inmobiliaria.

- Define y regula los clubes de campo.

Debilidades de la ley

- Falta de definición de un repertorio de instrumentos económicos, de gestión, monitoreo, participación, etc.

- Inexistencia de mecanismos imprescindibles para la planificación y gestión del territorio, como los de expropiación y recuperación de plusvalías.

- Rigidez de los indicadores urbanísticos y falta de definición de las formas y plazos de revisión y actualización de estos.

- Desatención con respecto a la vivienda social.

Ley N.º 8051/ 09 de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza

Objetivo de la ley: establecer el ordenamiento territorial como procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido este como política de estado para el gobierno provincial y el de los municipios.

Principales aspectos que regula, organización y contenidos: la norma no solo regula aspectos vinculados con el uso, ocupación, subdivisión y equipamiento del suelo, sino también la organización y las responsabilidades de

los diferentes niveles jurisdiccionales del Estado. Se estructura a través de capítulos y su posterior articulado. Presenta doce capítulos, setenta y tres artículos y tres anexos.

Fortalezas de la ley

- Fue concebida desde un enfoque conceptual de desarrollo territorial sostenible, que entiende el ordenamiento territorial como política de Estado.

- Conforman un conjunto de principios que pueden servir de marco para futuras leyes provinciales, reglamentaciones y para los mismos planes de ordenamiento territorial.

- Menciona y enfatiza la planificación en las diferentes escalas y promueve la aplicación de un modelo de gestión sistémico y multiescalar que permite una visión integral del territorio, que motiva la coordinación interjurisdiccional para consensuar e integrar las políticas de desarrollo territorial.

- Establece y regula las instancias de coordinación interinstitucional y la multidisciplinariedad necesaria para la elaboración e implementación de los planes de OT en todas sus escalas.

- Especifica un proceso completo de planificación, con precisión sobre aspectos administrativos, competencias jurisdiccionales, instrumentos de evaluación y auditoría ambiental y participación.

- Incluye nuevos instrumentos de ordenamiento territorial, entre los que se destaca la Evaluación de Impacto Territorial.

- Establece un freno a la irracionalidad y discrecionalidad de las intervenciones del Estado nacional en el territorio, estableciendo que los proyectos nacionales deberán compatibilizarse con lo dispuesto en la ley y por los planes de cualquier

nivel que en su cumplimiento se realicen (Corti, 2008).

Debilidades de la ley

- Superposición de incumbencias con los contenidos expresados para el Plan Provincial y los municipales.

- Ausencia de lineamientos concretos en relación con el Área Metropolitana de Mendoza. Si bien no es una ley específicamente urbana, es parte del proceso de OT la problemática concreta de un área tan significativa para la provincia y que demanda tantos recursos en detrimento de otras zonas.

- Escaso desarrollo de los mecanismos de recuperación de plusvalías y consideración desdibujada del acceso universal al suelo, la vivienda y los servicios urbanos.

- Escasas precisiones en la definición de las funciones del Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia.

BASES PARA UN ANTEPROYECTO DE LEY PROVINCIAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL

En función de los antecedentes analizados y la formulación del PET Chaco 2018-2025, se recuperan aquí algunos lineamientos que deberían contemplarse en el proyecto de ley de OT:

- Materializar el principio de función social de la propiedad, como fundamento del derecho urbanístico y ambiental, y consagrar la planificación y el ordenamiento territorial como una función pública del Estado.

- Establecer una propuesta de organización territorial sobre la base

del modelo territorial deseado de la provincia plasmado en el PET Chaco 2018-2025, que permita un funcionamiento más descentralizado y sistémico del Estado provincial para fortalecer el desarrollo equilibrado de las regiones, a partir de la definición de entidades regionales como unidades administrativas y de planificación.

- Establecer los lineamientos generales, los instrumentos políticos, administrativos y técnico-operativos de aplicación mínima para planificar, ejecutar, controlar y armonizar el OT.
- Establecer el diseño institucional y la distribución de competencias de las entidades públicas de los distintos niveles jurisdiccionales en relación con el ordenamiento y desarrollo territorial, sobre la base de los principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad.
- Asignar funciones y competencias a las jurisdicciones inferiores en consonancia con la asignación de recursos fiscales suficientes para atenderlas, basadas en el reconocimiento de las capacidades institucionales existentes y las necesidades de las poblaciones.
- Contener un repertorio de instrumentos, mecanismos, procesos y recursos para su aplicación en el territorio, con precisiones y definiciones que permitan su concreta implementación.
- Subsanan la dispersión normativa de los distintos niveles jurisdiccionales implicados existentes y por aplicarse en forma armónica con los regímenes especiales.
- Establecer el derecho de la ciudadanía a participar en los procesos de planificación y ordenamiento territorial y definir mecanismos, representatividades e instancias.
- Establecer que el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento

Territorial sea el organismo responsable de la implementación y contemplar la creación de un órgano técnico asesor interjurisdiccional e intersectorial responsable de evaluar y revisar la implementación de la ley.

- Establecer regulaciones específicas en virtud de atender problemáticas detectadas en las instancias participativas del PET Chaco 2018-2025, vinculadas con los derechos a la tenencia segura de la tierra de las poblaciones originarias, la organización administrativa del territorio y las competencias jurisdiccionales.
- Estar organizada de acuerdo con un orden progresivo de títulos, capítulos y artículos.

Estructura propuesta de la ley

Título primero: deberá establecer las generalidades de la ley y definirla como el marco regulador general para el ordenamiento del territorio provincial, en aras de lograr un desarrollo eficiente, sostenible, justo y equilibrado que contribuya a incrementar la productividad y brindar oportunidades para el desarrollo de la población; el orden público de la ley, los aspectos que regulará, los ámbitos de aplicación, las finalidades del ordenamiento territorial y de sus instrumentos operativos: los planes de OT; la regionalización propuesta en el PET Chaco 2018-2025, consolidando las regiones como unidades integradoras de planificación y gestión para la promoción de políticas, programas y proyectos de desarrollo, integrales o sectoriales.

Título segundo: deberá establecer los principios rectores que orientarán el ordenamiento territorial, siendo imprescindible los que promuevan concordancia y armonía del desarrollo

social, ambiental y económico, que permitan un desarrollo integral del territorio; desarrollo territorial con igualdad social; sostenibilidad del medio natural y en el aprovechamiento del suelo como recurso natural productivo conforme con sus condiciones y con modelos productivos que garanticen su conservación, con niveles sustentables de productividad, bienestar de los trabajadores rurales y de la población en general y la conservación de los ecosistemas vinculados; equilibrio territorial en el sistema de asentamientos humanos urbanos y rurales; concepción de la ciudad como espacio de producción social de actores sociales, económicos y del Estado, otorgando a este último la obligación de garantizar una distribución justa de los costos y beneficios; función social de la propiedad en función de las exigencias fundamentales de ordenamiento del territorio; competencias concurrentes y autonomías municipales; actualización y revisión de los planes territoriales; cooperación técnica y financiera entre diferentes organismos públicos y privados y jurisdicciones; prevención y gestión integral de los riesgos y recuperación pública de la plusvalía.

Título tercero: regulará las cuestiones vinculadas con el ordenamiento territorial según tipo de suelo. Deberá precisar en su articulado la clasificación del suelo (rural, urbano, periurbano, protegido, etc.) y su modalidad de establecimiento, siendo necesario que se consolide a través de la aprobación de planes de OT. Definirá la categoría de suelo, su destino principal, los usos prohibidos, las formas de fraccionamiento, cuestiones que deberán contemplar los planes de ordenamiento que se detallan el título sexto.

Título cuarto: dedicado a establecer las cuestiones relativas a las competencias de los distintos niveles jurisdiccionales involucrados, en sincronía con principios de coordinación, concurrencia y subsidiariedad, que permitan un abordaje interjurisdiccional, interinstitucional, multiescalar e integral del territorio y otorguen protagonismo a las regiones y a los municipios y favorezcan la cooperación intergubernamental.

Título quinto: desarrollará el procedimiento de planificación, fases, etapas y productos, objetivos y estrategias formulados en el PET Chaco y los planes de escalas intermedias y locales que serán la base necesaria que considerará para la formulación y priorización de los planes, programas y proyectos de impacto territorial de organismos provinciales y gobiernos municipales. Se deberán precisar, además, los requerimientos de la gestión del ciclo completo del OT, entre ellos que la estructura del Poder Ejecutivo esté orientada a alcanzar los objetivos del modelo de desarrollo; asignación, disponibilidad y ejecución presupuestaria acorde con los requerimientos de la planificación y programación provincial, sectorial y local y que las normas provinciales y acuerdos interprovinciales, regionales o con el Gobierno Federal respondan a los objetivos del modelo de desarrollo.

Título sexto: desarrollará los instrumentos de planificación y gestión (planes, programas, proyectos y normas, provinciales y locales), debiendo presentar la clasificación de estos instrumentos en generales, operativos y normativos, siendo los instrumentos generales el Plan Estratégico y el Plan de

Ordenamiento Territorial en todas sus escalas; los instrumentos operativos, aquellos que utiliza la autoridad de aplicación en cada jurisdicción para alcanzar los objetivos, la solución de problemas y el cumplimiento de los principios rectores del OT, tales como planes, programas y proyectos y los instrumentos normativos, aquellos que brindan el marco legal de regulación, priorización o promoción de acciones en el territorio, tales como leyes provinciales, decretos reglamentarios, resoluciones sectoriales y ordenanzas locales. Los principales instrumentos de la planificación que deberán incluirse son: el PET provincial; los planes de ordenamiento territorial de escalas intermedias; los planes de ordenamiento territorial locales (POT); los planes sectoriales; los programas, los proyectos; la Evaluación Ambiental Estratégica (EAE), la Evaluación de Impacto Ambiental Previa (EIAP), el Sistema de Información Ambiental y el Sistema de Información Territorial.

Título séptimo: definirá la autoridad de aplicación de la ley, entendiendo que es el Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco el organismo pertinente para constituirse como tal. Para ello, deberá crearse en el ámbito del Ministerio una Unidad de Gestión para la implementación y evaluación, compuesta por un comité ejecutivo y un equipo técnico. El comité ejecutivo deberá estar integrado por un director y un representante por cada una de las regiones, todos ellos designados por el Poder Ejecutivo, y el equipo técnico estará integrado por profesionales de disciplinas de las diferentes dimensiones del Ordenamiento Territorial. Deberá

precisar las funciones de la Unidad de Gestión Territorial Provincial, entre las que deben estar la formulación y actualización del PET provincial; la compatibilización y armonización de los planes sectoriales y de las distintas escalas; la aprobación de los planes de las comunas y de los municipios; el control del cumplimiento de la Ley Provincial de OT, sus reglamentaciones y normas complementarias; la elaboración e implementación de programas de actuación que le correspondan, por sí o mediante la elaboración conjunta con otros organismos públicos; la definición y puesta en marcha de los cursos de acción conforme con los objetivos y estrategias establecidas en el PET Chaco. El diseño y puesta en marcha del Sistema de Información Ambiental y Territorial; la implementación del proceso de fortalecimiento institucional; la instrumentación, junto a organismos pertinentes, de las herramientas correspondientes para la adecuación de las categorías de uso de suelos.

Deberá preverse además en la ley la creación de un Consejo Provincial de Planificación y Ordenamiento Territorial, cuyo objetivo será participar en la planificación e implementación del ordenamiento territorial que comprometen la acción conjunta de las distintas jurisdicciones de la provincia, a fin de reafirmar el proceso de planificación y ordenamiento del territorio conducido por el Gobierno provincial. Estará integrado por un representante de cada una de las regiones definidas en el PET Chaco y un representante por cada uno de los ministerios, y tendrá entre sus funciones constituirse en un ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales para los

distintos niveles jurisdiccionales involucrados; promover la legislación provincial y municipal y la aplicación de instrumentos en materia de OT; constituirse como instancia opcional de mediación a requerimiento de las jurisdicciones municipales y/o regionales que tuvieran diversidad de opiniones sobre proyectos, obras, inversiones y/o programas; dar apoyo técnico de carácter consultivo a pedido de las partes o de autoridades judiciales y participar en los procesos de revisión y actualización del PET provincial y los planes regionales. Con el fin de consolidar de manera integral e interjurisdiccional la institucionalidad del OT, deberá preverse en la letra de ley la creación de Consejos Regionales de Planificación y Ordenamiento Territorial, que permitan fortalecer las regiones del Chaco. Estos consejos estarán integrados por representantes de los sectores públicos privados y sociales, y sus acciones tenderán a constituirse en un ámbito de encuentro, articulación, armonización y consenso de las políticas territoriales entre los municipios que conforman cada región y representantes de organismos del Estado vinculados con el ordenamiento territorial, actores económicos y sociales; promover la legislación provincial y municipal y la aplicación de instrumentos en materia de OT; constituirse como instancia opcional de mediación a requerimiento de las jurisdicciones municipales que tuvieran diversidad de opiniones sobre programas proyectos, obras y/o inversiones; dar apoyo técnico de carácter consultivo a pedido de las partes o de autoridades judiciales y participar en los procesos de revisión y actualización del PET Chaco y los planes de ordenamiento territorial de escalas intermedias y los planes locales.

Procedimiento previsto para la elaboración del anteproyecto de Ley de OT de la Provincia del Chaco

El máximo organismo provincial en materia de ordenamiento territorial³ deberá ser el responsable de elaborar en función del PET Chaco 2018-2025 y las bases plasmadas en este trabajo el Anteproyecto de Ley Provincial de Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco, en cumplimiento de su objetivo de institucionalizar la planificación como política de Estado y ante el vacío de legislación provincial en la materia. El anteproyecto buscará brindar un marco de previsibilidad que asegure un uso sostenible del territorio, respetando competencias y legislaciones existentes a nivel nacional, provincial y local, garantizando derechos fundamentales, generando un territorio integrado, equilibrado, sustentable y socialmente justo, para que todos los habitantes puedan vivir en condiciones económicas, sociales y ambientales adecuadas sin necesidad de abandonar su lugar de origen. Fortalecerá la planificación como herramienta de gestión en todos los niveles de gobierno para lograr estos objetivos.

El proceso de elaboración del texto del anteproyecto de Ley de OT deberá enriquecerse a través de aportes surgidos en diversas instancias de debate con un esquema de talleres regionales con la participación de los representantes de los municipios de cada una de las regiones propuestas en el PET Chaco, representantes de los organismos de los distintos niveles jurisdiccionales implicados en el OT y actores económicos y sociales, con la convicción de que la participación democrática es garantía de pluralidad.

REFLEXIONES FINALES

Esta ponencia se propuso dar cuenta del proceso y avances en la elaboración de las bases para un anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial realizado por la autora en el marco de la formulación del PET Chaco 2018-2025, con el objeto de explicitar el marco interpretativo desde el cual fueron concebidas, la revisión de antecedentes que orientó su formulación, y poner en discusión los resultados obtenidos hasta el momento.

En relación con la construcción de un marco interpretativo desde el cual fueron desarrolladas las bases para una futura ley de OT, es importante destacar que el enfoque teórico orientó ya desde una primera instancia la necesidad de inclusión de la cuestión normativa en la formulación del PET Chaco 2018-2025, a partir de entender que la política de ordenamiento territorial debe ser concebida como un sistema

3. Cabe señalar que en el momento de realización del trabajo de "Actualización del PET Chaco 2018-2025", la máxima autoridad provincial en materia de ordenamiento territorial era el Ministerio de Desarrollo y Ordenamiento Territorial, que fue posteriormente disuelto en 2019 en el marco de cambios de estructura implementados por la nueva gestión, y las funciones a cargo de dicho organismo fueron delegadas a la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente.

integrado por tres componentes estructurales, que se interrelacionan e interdefinen: el Plan Territorial con sus instrumentos operativos (los programas y proyectos), el marco normativo que garantice su consolidación como política de Estado que trascienda las coyunturas de los distintos gobiernos y un modelo de gestión (estructura organizacional y prácticas administrativas que permitan su concreción en el territorio).

En cuanto a la recopilación y revisión del marco legal e institucional en materia de regulación del territorio en los dos niveles jurisdiccionales (nacional y provincial), en virtud de detectar condiciones y limitaciones a la implementación de las propuestas del PET Chaco, debe destacarse que permitió identificar los problemas actuales del marco normativo vigente en la provincia del Chaco en materia de ordenamiento del territorio, vinculados principalmente con la débil consolidación, fragmentación, dispersión, superposición y vacancia, cuestiones que requieren ser subsanadas a partir de la sanción de una ley marco de OT provincial. La revisión de antecedentes, por su parte, permitió esbozar una posible estructura de la futura ley de OT del Chaco, y el análisis de sus principales fortalezas y debilidades contribuyó a pensar los aspectos que deben regularse, contenidos e instrumentos requeridos para que la ley pueda aportar efectivamente a asegurar el equilibrio territorial garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, protegiendo y preservando el medio ambiente, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población (Galarza Lucich, 2002 y Barreto et al., 2015), y contribuya a

fortalecer el rol protagónico que debe asumir el Estado en la configuración del territorio, intermediando entre las necesidades del capital y las necesidades de las personas (Doyal & Gough, 1994).

Finalmente, en relación con la propuesta de las bases para un anteproyecto de Ley de OT para la Provincia del Chaco, se formularon un conjunto de lineamientos, se planteó una posible estructura, detallando títulos y contenidos básicos que deberían incluirse, dentro de los cuales se explicitó un conjunto de instrumentos de la planificación y se consideró el procedimiento previsto para la elaboración del anteproyecto teniendo en cuenta la incorporación de los aportes de los actores interesados e involucrados en la configuración del territorio que pugnan por la apropiación de sus recursos con diferentes cuotas de poder. Con la convicción de que la participación democrática promovida por el Estado es garantía de pluralidad y transparencia en el proceso de construcción de las políticas territoriales, entendiendo además que los profesionales de la arquitectura y el planeamiento, como actores académicos (expertos y científicos sociales posicionados desde una perspectiva crítica), nos constituimos en actores subordinados del proceso de configuración de las políticas territoriales, pero somos portadores de la ineludible responsabilidad de politizar junto a otros actores sociales las necesidades contrapuestas a las hegemónicas, que den origen a procesos de construcción de políticas de OT con objetivos de generar un territorio más integrado, equilibrado, sustentable y socialmente justo.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Barreto, M.; Ebel, G. & Abildgaard, E.** (2015). Procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el nordeste. *Encuentro XVI Enanpur*, 2015, Belo Horizonte, Actas digitales, Belo Horizonte: Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Planejamento Urbano e Regional, p. s/d.
- Bourdieu, P.** (2001). *Las estructuras sociales de la economía*. Manantial.
- Corti, M.** (2008). Planes de las ciudades. La Ley de Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo de Mendoza. Un análisis crítico de la legislación argentina. *Café de las Ciudades*, Año 8, Número 8.
- Doyal, L. & Gough, I.** (1994). *Teoría de las necesidades humanas*. Icaria.
- Duque, C.** (2012). Particularidades de la ley orgánica de ordenamiento Territorial. *Análisis Político*, Vol. 25, Núm. 76.
- Fernandes, E.** (2003). Del Código Civil al Estatuto de la Ciudad: algunas notas sobre la trayectoria del Derecho Urbanístico en Brasil. *Revista EURE*, Santiago de Chile. Vol. XIX, N.º 87, pp. 63-78.
- Fernandes, E.** (1995). *Law and Urban Change in Brazil*. Aldershot: Avebury.
- Fraser, N.** (1968). Movimientos sociales vs. burocracias disciplinarias: los discursos de las necesidades sociales. *Diánoia*, Vol. 32, N.º 32, pp. 167-202.
- Fraser, N. & Lamas, M.** (1991, marzo 1). La lucha por las necesidades: esbozo de una teoría crítica socialista-feminista de la cultura política del capitalismo tardío. *Debate Feminista*, 3. <https://doi.org/https://doi.org/10.22201/cie-g.2594066xe.1991.3>.
- Gette Ponce, S. & Reales Chacón, L.** (2011). La ley orgánica de ordenamiento territorial: análisis de la

organización territorial en el constitucionalismo colombiano. *Justicia Juris*, Vol. 7, N.º 1.

Galarza Lucich, L. (2002). Descentralización, organización económica del territorio y potencial de recursos. *Cuadernos PNUD*, Serie Desarrollo Humano, 3.

Jobert, B. (2005). *Estado, Sociedad, Políticas Públicas*. LOM Editores.

Kullock, D. (2010). Planificación urbana y gestión social. Reconstruyendo paradigmas para la actuación profesional. *Cuaderno Urbano* (9), Buenos Aires Nobuko-Eudene, pp. 243-274.

Romagnoli, V. (2015). La disputa por la configuración de las necesidades habitacionales en las políticas públicas. Construcción de un marco interpretativo para su abordaje. *ADNea Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino*. Vol. 3, N.º 3, octubre de 2015, pp. 101-118. Editorial de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNNE.

Romagnoli, V. (2017). El proceso de construcción de las necesidades en las políticas habitacionales. Un modelo teórico-metodológico para su análisis desde una perspectiva interpretativa. *Perspectivas de Políticas Públicas*. La Plata: Departamento de Planificación y Políticas Públicas UNLa. Vol. 7 N.º 13, pp. 89-107.

Romagnoli, V. (2018). Políticas de ordenamiento territorial como escenario de disputa entre actores. Aportes para la construcción de un marco interpretativo. En: *XXXVII Encuentro Y XXII Congreso Arquisur*, Rosario, Actas digitales en prensa.

Subirats, J. (2001). El análisis de las políticas públicas. *Gac Saint*, N.º 15, Vol. 3, pp. 259-264.

Tamayo Sáez, M. (1997). El análisis de las políticas públicas. En: Bañón, R. y Carrillo, E. (Comp.). *La nueva administración pública*. Alianza Universidad.

