

ANÁLISIS DEL PROYECTO DE LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO (ARGENTINA). SU ARTICULACIÓN CON EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL VIGENTE

Romagnoli, Venettia*; **Fogar, Sandra R.**;** **Fernández, María E.*****
venettiaromagnoli@hotmail.com

**Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO), magíster en Gestión del Ambiente, el Paisaje y el Patrimonio y arquitecta (FAU-UNNE). Investigadora adjunta del CONICET, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano, UNNE, CONICET.*

***Doctoranda en Arquitectura y Urbanismo (FAUD-UNdMP). Magíster en Gestión Ambiental (FAU-UNNE), especialista en Docencia Universitaria (UNNE-UNER-UNAM) y arquitecta (FAU-UNNE). Directora de la Maestría en Gestión Ambiental del Territorio Urbano, FAU, UNNE. Docente investigadora FAU, UNNE.*

****Licenciada en Trabajo Social. Personal principal de CONICET Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (UNNE-CONICET).*

*ANALYSIS OF THE TERRITORIAL ORDER
LAW OF THE PROVINCE OF CHACO
(ARGENTINA). ITS ARTICULATION WITH
THE CURRENT REGULATORY AND
INSTITUTIONAL FRAMEWORK*

KEYWORDS

Public politics; territorial planning; regulatory framework

ABSTRACT

This article understands the territorial planning policy as a dynamic system composed of three structural elements that are interrelated and interdefined: the regulatory framework, the territorial order plans with their operational instruments and the management model that allows them to be carried out in the territory. From this positioning, which assumes a critical epistemological approach, the legal framework of the environmental planning policy of the territory becomes an unavoidable object of study for the planning system in Argentina and, in particular, in the Chaco province. Given the imminent approval of the OT Law Project of the Province of Chaco, it is proposed to analyze this new instrument that would be added to the repertoire of regulations currently in force.

PALABRAS CLAVE

Políticas públicas; ordenamiento territorial; marco normativo.

RESUMEN

Este artículo entiende la política de ordenamiento territorial como un sistema dinámico compuesto por tres elementos estructurales que se encuentran interrelacionados e interdefinidos: el marco normativo, los planes de ordenamiento territorial (OT) con sus instrumentos operativos y el modelo de gestión que permite llevarlos a cabo en el territorio. Desde este posicionamiento, que asume un enfoque epistemológico crítico, el marco legal de la política de ordenamiento ambiental del territorio se convierte en objeto de estudio ineludible para el sistema de ordenamiento en Argentina y, en particular, en el Chaco. Ante la inminente aprobación del Proyecto de Ley OT de la Provincia del Chaco, se propone analizar este nuevo instrumento que se sumaría al repertorio de normas actualmente vigentes.

DOI: <https://doi.org/10.30972/adn.117322>

INTRODUCCIÓN

Desde finales del siglo XX, el modelo de desarrollo de la mayoría de las ciudades del mundo ha obedecido al paradigma de la globalización, que de manera diferenciada pero basado fundamentalmente en los principios mercantilistas del capitalismo avanzado, fundados en la lógica de maximización de la renta del suelo, dominaron el crecimiento urbano también en nuestra región. Los modelos alternativos basados en principios de economía circular verde y sustentabilidad ambiental, con los cuales se aspiraba a equilibrar actividades urbanas con rurales, fueron dejándose de lado paulatinamente, y los Estados abandonan no solo el rol de controlar los usos del territorio, sino también de gestionar el suelo urbano.

En nuestra región, las prácticas extractivistas implementadas en las áreas rurales y representadas por los intereses concentrados del agronegocio estuvieron lejos de renunciar a la obtención de rentas extraordinarias, profundizando aún más las intervenciones asociadas al desmonte para reemplazarlo por siembra de soja y, en las áreas urbanas, los operadores inmobiliarios promovieron la densificación del suelo, vía saturación del suelo metropolitano. Pero, además de todo ello, se inició un proceso lento pero sin pausa de rururbanización (urbanización de suelo rural) mediado por “barrios residenciales cerrados”, producidos en el seno de políticas de gestión débiles en términos normativos, de escaso control o nulo cumplimiento, en el caso de existencia de leyes.

Impulsar una agenda de gestión de políticas públicas técnica y económicamente competentes requiere un marco legal que respalde la implementación de estrategias integrales de manejo del territorio, orientadas a priorizar el valor social de la tierra bajo principios de sustentabilidad ambiental, a promover procesos dirigidos a reducir la brecha socio-territorial y ambiental urbana, y aspiren a alcanzar mejores condiciones de vida comunitaria, considerando la confluencia de intereses que operan en torno al ordenamiento territorial. Sobre la base de estas reflexiones, se entiende que existe la necesidad impostergable de articular los marcos normativos que rigen para la gestión del territorio en general y para cada uno de sus componentes en particular.

En este sentido, se asume una mirada que concibe la política de ordenamiento territorial como un sistema dinámico constituido por tres elementos estructurales que se interrelacionan e interdefinen: el marco normativo que garantice su consolidación como política de Estado que trascienda las coyunturas de los distintos gobiernos, los planes de ordenamiento territorial con sus instrumentos operativos (los programas y proyectos) y el modelo de gestión (estructura organizacional y prácticas administrativas que permitan su concreción en el territorio). Desde esta perspectiva, la inexistencia, debilidad o incongruencia de algunos de estos tres componentes condiciona fuertemente el cumplimiento de objetivos que pudieran fijarse en el ámbito de políticas públicas vinculados con

asegurar el equilibrio territorial, garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, a fin de proteger, preservar el ambiente y mejorar la calidad de vida de la población involucrada. Pero, por otro lado, también limita el rol protagónico que requiere el Estado para intermediar entre los intereses del capital y las necesidades humanas.

Desde este posicionamiento, el marco legal (normativo) de la política de ordenamiento ambiental del territorio se constituye en objeto de estudio ineludible para analizar problemáticas del sistema de planificación vigente en Argentina y en la provincia del Chaco. Estudios previos (Barreto *et al.*, 2015; Romagnoli, 2018; Seluy & Romagnoli, 2018 y 2022, entre otros) señalan que el marco normativo vigente en la provincia en materia de ordenamiento ambiental del territorio presenta problemas vinculados con la falta de consolidación, la fragmentación, la dispersión, la superposición y la vacancia de regulaciones que operen en favor de su implementación.

En virtud de ello, y ante la inminente aprobación del Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco, el trabajo tiene como propósito analizar este nuevo instrumento normativo —que se sumaría al repertorio de normas de distintas jerarquías vinculadas con el ordenamiento territorial vigente— e identificar debilidades y fortalezas de esta nueva ley y del conjunto del marco normativo, ante un escenario caracterizado por la concentración, la inequidad social y los desequilibrios territoriales y ambientales.

El proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco. Relación con el marco político, institucional y normativo vigente en la materia de nivel nacional

Argentina no cuenta con una ley nacional de Ordenamiento Territorial, y hasta el año 2019 solamente tres provincias (Buenos Aires, Mendoza, Jujuy) y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (CABA) contaban con normas de ordenamiento del suelo.

Históricamente, el marco legal en materia de ordenamiento territorial en nuestro país se ha caracterizado por la debilidad de los instrumentos normativos disponibles para que el Estado pueda conducir el desarrollo territorial, lo que permitió que los sectores sociales más poderosos, vinculados principalmente con el mercado de capitales (grandes terratenientes, desarrolladores inmobiliarios, empresas constructoras) sean quienes conduzcan la configuración morfotopológica actual del territorio. Pero, además de ello, las restricciones impuestas por los mercados para el

acceso de las mayorías populares al suelo urbano y el alto déficit habitacional del país¹ han obligado a los sectores excluidos del sistema productivo a ocupar el territorio de manera inapropiada, impulsados por las condiciones de pobreza que los constituyen.

Frente a este escenario nacional, en el año 2020, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación a través de la Subsecretaría de Políticas de Suelo y Urbanismo, mediante Resolución N° 19/2020 y Disposición N° 1/2020, crea el Plan Nacional de Suelo Urbano con la pretensión de vincular la política de suelo con el desarrollo territorial y la regulación del mercado de suelo en las distintas provincias, la CABA y localidades de todo el territorio argentino. La norma cuenta con cuatro componentes programáticos: a) Programa Nacional de Producción de Suelo; b) Programa nacional de capacitación y asistencia técnica en políticas de suelo; c) Mesa intersectorial de políticas de suelo y d) Observatorio nacional de acceso al suelo.

Con posterioridad, el Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de Argentina mediante Resolución 44/2021-APN-MDTYH crea, en el año 2021, el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, para ser implementado por dicho ministerio a través de la Secretaría de Desarrollo Territorial. El programa comprende un conjunto de líneas de acción referidas a la Promoción de Propuestas de Legislación Provincial de Desarrollo Territorial; de Capacitación y Asistencia Técnica en Planificación y Ordenamiento territorial; de Concurso de experiencias Innovadoras de Planificación, Desarrollo Territorial y Políticas de

Suelo para la Reconstrucción Argentina; del Registro Territorial de Suelo Apto para Programas Habitacionales y Proyectos Urbanos.

En el marco de esta nueva política de ordenamiento territorial nacional, y específicamente como resultado de la puesta en marcha del "Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial de la Nación", en su componente "Promoción de Propuestas de Legislación Provincial de Desarrollo Territorial", el gobierno de la provincia del Chaco elaboró el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial provincial. Además de la nuestra, otras tres provincias se encuentran en estado avanzado de elaboración de proyectos de ley, y en ocho más hay espacios de trabajo e intercambio en claro proceso de desarrollo.

El proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco. Relación con el marco político, institucional y normativo vigente en la materia de nivel provincial

La provincia del Chaco no dispone de una Ley de Ordenamiento Territorial que constituya un marco integral, coherente y completo para la gestión del territorio y que consagre la planificación territorial como política de Estado. De ahí que el ordenamiento territorial en la provincia se encuentra regido por un conjunto de normas de diferente jerarquía (ver tabla 1), que regulan aspectos parciales y responden a períodos históricos y paradigmas teóricos, incluso, contrapuestos. En trabajos previos se señaló que este marco normativo vigente está caracterizado por la fragmentación, superposición y vacancia (Romagnoli, 2021).

1. El déficit habitacional en Argentina, según la medición tradicional realizada a partir de los Censos Nacionales de Hogares, Población y Vivienda, en 60 años solo ha mejorado en términos relativos (porcentuales), manteniéndose bastante estable en términos absolutos en torno a los 3.000.000 de viviendas. Es decir que la producción habitacional (pública y privada) alcanzó a absorber y en algunos períodos intercensales a disminuir levemente el crecimiento del déficit asociado al incremento de la población, pero no a reducirlo estructuralmente (Barreto, 2018).

TABLA I	
Principales instrumentos del Marco Normativo Provincial vigente en materia de ordenamiento territorial	
NORMA	PRINCIPALES ASPECTOS QUE REGULA
Constitución de la Provincia del Chaco 1957-1994	Impone a los poderes públicos el mandato de fortalecer el régimen municipal. A los efectos, categoriza los municipios, tomando como base la cantidad de población residente, y adjudica competencias y el diseño institucional y gubernativo de los municipios.
Ley de Ejidos Municipales N.º 257/1959 y su modificatoria: Ley 2884/1983	Fija los ejidos municipales, sus límites y superficies. Transfiere a los municipios los bienes públicos de la provincia 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, Provincia o adjudicada a terceros para fines de utilidad pública e interés social determinados.
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 4233 (orgánica municipal), determina el ámbito de competencia territorial de las autoridades municipales, entre otros. 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 ellos de la potestad tributaria municipal.
Ley Orgánica de Municipios N.º 4233/1995	Circunscribe los ámbitos de aplicación de la ley a los municipios que no estén facultados para dictar su carta orgánica y a aquellos 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 Provincial de Catastro N.º 4851/2000	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 procedimientos 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 SPPER N.º 5174/2002	Instituye el Sistema Provincial de Planificación y Evaluación de Resultados (SPPER) y habilita la conformación de uniones regionales de municipios.
Decreto de creación de las Unidades de Desarrollo Territorial (UDT) N.º 35/2009	Define quince UDT con la finalidad de unificar criterios para la captación de información, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de 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 subdividirlas en caso de ser necesario.
Esquema de Regionalización administrativa Decreto N.º 8/2020	Aprueba el esquema de Regionalización administrativa conformado por seis regiones, para el diseño, ejecución, seguimiento y evaluación de las políticas públicas. Establece que las regiones administrativas serán únicas para todos los organismos del Estado provincial.

Fuente: elaboración propia con base en Romagnoli (2021)

En cuanto a las normas vinculadas con antecedentes de regionalización, a través de la Ley N.º 5174 de 2002, la provincia fue organizada en ocho microrregiones, y en 2009, por Decreto N.º 35, estas se ajustaron a quince Unidades de Desarrollo Territorial (UDT), que, aun cuando están vigentes, no se encuentran en funcionamiento. Otra de las normas provinciales en vigor es la Ley N.º 4088 con la que desde el año 1994 los municipios poseen áreas de influencia, por lo cual resultan colindantes. Este sistema de organización del territorio provincial requiere, sin embargo, revisión de las estrategias aplicadas para la asignación de grandes extensiones de tierras a los municipios, muchas veces de manera poco eficiente para la adecuada prestación de servicios, y sin disponer de mecanismos de recaudación tributaria competentes para su adecuada atención. Esta superposición y fragmentación normativa no solo requiere actualización y articulación, sino precisar su implementación mediante la delimitación precisa de responsabilidades, misiones, funciones y recursos presupuestarios adecuados para su operatividad institucional.

En cuanto a la disponibilidad de normativas de ordenamiento urbano-ambiental del territorio de los municipios de la provincia del Chaco, solamente cuatro de los setenta municipios poseen Código Rector Urbano Ambiental (CRUA): Resistencia (ciudad capital); Presidencia Roque Sáenz Peña; General San Martín y Colonia Elisa. Solamente seis cuentan con alguna normativa en esta materia: Puerto Tirol dispone de la Ordenanza Municipal N.º 1072/16 de Autorización de Loteos dentro del ejido; Colonia Popular, de la

Ordenanza Municipal N.º 778/16 de Fraccionamiento de Inmuebles y P.L. 2015. Ordenanza Tributaria; Margarita Belén, de la Ordenanza Municipal N.º 1609/17 de Usos del Suelo y la Ordenanza Municipal N.º 1520/14 de Programa de Relevamiento y Censo Socio-Económico Catastral y Código Verde que regula la protección del patrimonio vegetal del Municipio; Machagai cuenta con OM 90/90, Reglamento para la Adjudicación y Venta de Terrenos Municipales, la Ordenanza Municipal General Tributaria e Impositiva N.º 4364/15 y la Ordenanza Municipal de Medidas e Instrumentos necesarios para Regularización Dominial en inmuebles urbanos de propiedad Municipal N.º 4472/16; General Pinedo dispone de la Ordenanza 1715/13 de aprobación de la Línea Agronómica del Municipio; Villa Ángela se rige por la Ordenanza 4539/14 de Zonificación de Usos del Suelo.

También corresponde mencionar los antecedentes a nivel de planes de ordenamiento territorial que existen en la provincia. Cuenta con un Plan Estratégico Territorial Chaco 2018-2025 (PET CHACO) elaborado en el marco de un Convenio de Asistencia Técnica firmado entre la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la Universidad Nacional del Nordeste (FAU-UNNE) y el Consejo Federal de Inversiones (CFI), a partir de la solicitud de asistencia técnica formulada por el entonces denominado Ministerio de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial (MDyOT) del gobierno del Chaco. Dicho plan fue formulado con el objetivo general de mejorar la capacidad de planificación y gestión del gobierno provincial para lograr un territorio eficiente, sostenible, justo y equilibrado, que contribuya a incrementar la productividad y brindar

oportunidades para el desarrollo de la población. Sin embargo, el PET Chaco no fue consolidado a través de un marco normativo e institucional, lo cual hubiese permitido su puesta en vigencia. En diciembre del año 2019, luego del cambio de gestión del gobierno provincial, el MDyOT que había impulsado su formulación, fue desmantelado y las competencias en esta materia fueron asignadas a la órbita de la llamada Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente, que se sustanció en reemplazo de aquel, la cual decidió no darle continuidad, como sucede siempre que las políticas no alcanzan a convertirse en políticas de Estado.

Algo similar ocurrió en el caso de los Municipios del Chaco, para los cuales fue elaborado durante el año 2017 un Proyecto de Ordenamiento Urbano-Ambiental. En cuanto al Proyecto de Ley del Código Rector Urbano Ambiental (genérico) para municipios de segunda y tercera categoría, elaborado a pedido de la Subsecretaría de Municipios y Ciudades del gobierno de la provincia del Chaco (en el marco del Acuerdo de Trabajo entre FAU-UNNE y CFI), no se logró avanzar en su tratamiento y aprobación.

Del análisis realizado surge que el marco normativo vigente está caracterizado por la fragmentación, superposición y vacío, y compuesto por un conjunto de normas de organización territorial inadecuadas y disfuncionales, que configuran un escenario que limita seriamente la capacidad de la provincia y los municipios de regular el crecimiento y desarrollo de sus territorios. Esta situación se agrava en las actuales condiciones de fragilidad por parte del Estado para implementar ciertas

políticas y lograr la consolidación de planes que se desarrollan a nivel normativo e institucional, lo cual se evidencia en la ausencia de una ley general provincial de ordenamiento territorial y un sistema de planificación adecuado, con normas y planes acordes a las distintas escalas y niveles jurisdiccionales en las que se constituye el territorio.

En este marco, la posibilidad inminente de contar con una Ley Provincial de Ordenamiento Territorial actualmente en instancia próxima a su aprobación parecería, en lo inmediato, auspiciosa. Sin embargo, su análisis en profundidad, posibilita reflexionar sobre la base de argumentos técnicos sólidos que interpelan sus fines.

EL PROYECTO DE LEY DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LA PROVINCIA DEL CHACO

ESTRUCTURA Y CONTENIDOS

El proyecto de ley completo cuenta con diez páginas de desarrollo, y está estructurado en cuatro capítulos y 34 artículos.

El Título I, dedicado a las disposiciones generales, cuenta con seis artículos. El artículo 1 desarrolla el objeto de la ley. El artículo 2 se dedica a la definición del ordenamiento territorial. El 3 enuncia los siete objetivos que persigue la ley: a) promover un hábitat adecuado y un uso del suelo socialmente

justo, ambientalmente sostenible y económicamente equitativo; b) contribuir al equilibrio territorial de las regiones y municipios; c) garantizar a todos los habitantes el hábitat adecuado con seguridad jurídica y localizados en entornos con infraestructuras y equipamientos; d) promover la generación de proyectos habitacionales y de urbanizaciones sociales; e) detener y reorientar los procesos de urbanización descontrolados; f) implementar planes, programas y proyectos tendientes a la gestión del desarrollo territorial provincial y municipal; g) fortalecer el sistema de información sobre el territorio. El artículo 4 desagrega los nueve principios que deben perseguir las políticas territoriales que se implementen: a) justicia social; b) reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos territoriales; c) prevalencia del interés general sobre el particular; d) suelo como recurso natural, económico y social; e) ejercicio socialmente responsable del derecho de propiedad; f) promoción del arraigo; g) gestión democrática del territorio; h) progresividad en el cumplimiento de las metas e i) respeto cultural a los pueblos indígenas de acuerdo al artículo 37 de la Constitución Provincial. El artículo 5 define la provincia del Chaco como ámbito de aplicación de la ley, y el artículo 6 establece como autoridad de aplicación la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente de la provincia, confiriéndole nueve funciones básicas, entre las que se destacan: a) elaborar, actualizar e implementar el PET provincial; b) controlar el cumplimiento de la Ley de OT; c) clasificación del suelo entre los límites de los municipios y las áreas de influencia; e)

orientar las inversiones públicas y privadas en el territorio; f) generar mecanismos de información; g) proponer presupuesto del área y h) desarrollar programas de capacitación y asistencia técnica.

El Título II, Del ordenamiento territorial conforme a la clasificación del suelo, contiene solamente dos artículos. El artículo 7, de clasificación del suelo, en el cual se confiere a los planes municipales dicha responsabilidad, establece tres tipos posibles de clasificación: áreas urbanas, áreas de transición y/o periurbanas y áreas no urbanas. El artículo 8 trata la zonificación del territorio y otorga a los municipios la potestad de efectuarla.

En el Título III, De los instrumentos, se desarrollan dos capítulos. El capítulo 1 se dedica a los instrumentos del ordenamiento territorial y se organiza en cinco artículos. El artículo 9 define el Plan Provincial de Desarrollo Territorial, estableciendo la responsabilidad de su formulación y actualización en el gobierno provincial y especificando además diez objetivos que debe cumplir dicho plan. El artículo 10 trata sobre los Planes Locales de Desarrollo Territorial, otorga a los gobiernos municipales la responsabilidad de su formulación y actualización y define sus contenidos mínimos: a) diagnóstico del territorio; b) definición de objetivos, estrategias y metas; c) modelo territorial deseado; d) normas de clasificación y calificación del suelo; e) normas de protección ambiental y territorial; f) programas de actuación y carteras de proyecto; g) definición de la estructura institucional de gestión; h) instrumentos de gestión urbana y de suelo; i) instrumentos de participación

ciudadana; j) cartografía digital georreferenciada; k) determinación de plazos de revisión del plan y l) régimen de faltas y penalidades.

El artículo 11 aborda la gestión democrática de la planificación territorial, explicitando que la responsabilidad de determinar la forma y procedimientos de participación será de los poderes ejecutivos provincial y municipales. Se menciona además que la autoridad de aplicación de la Ley de OT deberá contar con un Sistema de Información Territorial y Ambiental de acceso público, para las otras dependencias del Estado. El artículo 12 trata la articulación interjurisdiccional y el 13, la cooperación técnica y financiera.

El Capítulo II, De los instrumentos de política territorial y gestión del suelo, está organizado en dieciséis artículos que contemplan un repertorio de instrumentos, tales como: bancos de tierra e inmuebles; zonas especiales y reservas de tierra; zonas de promoción del hábitat social; participación municipal en la valorización inmobiliaria; consorcios urbanísticos; reajuste de tierras; formas mixtas; plan particularizado y catastro multifinilarario.

En último lugar, el Título IV se dedica a las disposiciones finales, ordenadas en cinco artículos. El primero de ellos dedicado al régimen sancionatorio por el cual delega a los municipios el poder de policía. El artículo 31 hace referencia a la actualización de la normativa de desarrollo territorial municipal, estableciendo un plazo de veinticuatro meses contados a partir de la sanción de la ley para que los municipios dispongan de Plan Local de Desarrollo Territorial. El artículo 32 deroga toda norma

que se oponga a la Ley de OT, y el artículo 33 establece un plazo de 60 días para que el Poder Ejecutivo reglamente la ley.

ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PROYECTO

En líneas generales el proyecto de ley analizado es un instrumento normativo breve y de carácter excesivamente genérico, cuyas definiciones podrían ser aplicadas a cualquier provincia del país, en la medida en que no hace referencia a ninguna particularidad socioterritorial, ambiental, cultural ni económica de la provincia del Chaco.

Como instrumento normativo, carece de fundamentos basados en diagnósticos sobre los cuales se determine el modelo actual del territorio y el reconocimiento de fortalezas y debilidades del ámbito de aplicación, regiones de la provincia, áreas de influencia, ejidos municipales, ecosistemas, capacidades de los gobiernos municipales, por mencionar solo algunas de las cuestiones que fueron abordadas en estudios previos, tales como el PET Chaco 2018-2025, encomendado oportunamente por el gobierno provincial.

No hay reconocimiento de antecedentes normativos ni de planificaciones existentes, así como tampoco definiciones en relación con la vinculación que tendrían con la nueva ley. No solo desconoce el PET Chaco existente, sino además, las adhesiones a otras leyes nacionales vigentes a las cuales suscribió la provincia, tal el caso de la Ley Nacional que adhiere a la Convención de Ramsar o la Ley de Bosques Nativos, estrechamente

vinculada con el ordenamiento territorial. Tampoco se consideran antecedentes normativos y de planificación de los municipios que conforman la provincia. En consecuencia, las cuestiones propuestas en el proyecto de ley no están orientadas a resolver los problemas estructurales de larga data, como el de las áreas de influencia disfuncionales, la escasa capacidad presupuestaria de recursos técnicos y humanos de los municipios para atender estas cuestiones, así como tampoco contempla alguna propuesta tendiente a unificar el sistema de regionalización vigente.

Asimismo, no está resuelto el tema de los órganos de aplicación de la ley de manera adecuada en los diferentes niveles, porque si bien en el artículo 6° se explicita que la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente será autoridad de aplicación, no plantea la necesidad de crear dentro de su ámbito una suerte de Unidad de Gestión, con comité ejecutivo y equipo técnico, para la implementación y evaluación. Tampoco determina la necesidad de crear un organismo o consejo de carácter regional, con el fin de consolidar de manera interjurisdiccional la institucionalidad del ordenamiento territorial, aun cuando existen antecedentes en nuestro país que sirven de ejemplo que seguir, como es el caso de la provincia de Mendoza y del mismo PET Chaco 2018-2025, que dedica un capítulo completo al desarrollo de las bases para un anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial (PET Chaco 2018-2025, pp. 365-391).

Por otra parte, el carácter centralizado en el poder ejecutivo de la gestión

del ordenamiento territorial, a través de la secretaría, muestra que se ha dejado de lado la participación de los diversos actores involucrados e interesados en la materia, como podrían ser las universidades, ciertos órganos de investigación, asociaciones, consejos o colegiaciones profesionales y miembros de la sociedad civil.

Otra debilidad que se advierte en el proyecto de ley está vinculada con la ausencia de regulación acerca del manejo de los recursos naturales, herramientas técnicas y normativas asociadas al uso y ocupación sustentable, es decir, que asuma una perspectiva ambiental que ponga en valor las características físicas del territorio de aplicación, principalmente en relación con los humedales y bosques nativos. Tampoco anuncia ni promueve una agenda política que estimule la promoción de iniciativas regionales, como mecanismo para articular estrategias de gestión ambiental y financiamiento de programas de preservación, remediación, cuidado, manejo, monitoreo y control a escala regional, con el fin de fortalecer ámbitos de cooperación sobre la base de objetivos comunes de sustentabilidad y sostenibilidad territorial.

La clasificación del suelo presenta una categorización débil, ya que deja librado al organismo o dependencia de aplicación la interpretación y cumplimiento de los incisos b) áreas de transición y/o periurbanas y c) áreas no urbanas. Allí no se especifica la delimitación de usos permitidos, delegando en los Municipios la responsabilidad de elaborar la zonificación de cada ejido; no establece quién o quiénes serán responsables de realizar esa tarea en las áreas de

influencia de los Municipios, cuya tierra es de dominio provincial; omite el hecho de que la mayoría de los Municipios no poseen planes, códigos o normativas que regulen crecimiento, usos y ocupación, ni tampoco recursos institucionales y humanos calificados para ello.

Si bien este proyecto de ley se enmarca en las acciones programáticas en materia de ordenamiento territorial impulsadas por el ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat de la Nación, a través de la Subsecretaría de Políticas de Suelo y Urbanismo, que tiene a su vez una línea de capacitación y asistencia técnica en políticas de suelo a equipos de gestión provinciales y municipales, y en el proyecto analizado se incluye como una de las funciones conferidas a la autoridad de aplicación provincial de la Ley de OT el desarrollo de programas de capacitación y asistencia técnica, no se explicita cómo se articularían las demandas locales con las ofertas programáticas de nivel provincial y nacional para garantizar que la delegación de responsabilidades a los municipios esté acompañada por una fuerte política de capacitación de los recursos humanos y la transferencia de recursos acordes con las nuevas competencias.

En cuanto a la Gestión Democrática de la Planificación Territorial (artículo 11 del proyecto), es inconsistente la propuesta de coordinación Provincia-Municipios, destinada a determinar formas y procedimientos para emplear en el proceso de formulación, modificación, evaluación y control de estrategias para elaborar y consensuar democráticamente los planes territoriales. En Articulación Interjurisdiccional, no se especifica si las "regiones constituídas" [sic]²

comprenden también otras provincias o si hace referencia a alguna propuesta de regionalización provincial, aspecto central considerando la confusión y superposición actual del plexo normativo provincial referido a las regionalizaciones existentes (Ley de microrregiones, Decreto de creación de UDT y el más reciente Decreto del año 2020).

En esta misma línea de análisis el proyecto tampoco establece —ni siquiera menciona— la articulación y sinergia necesarias entre organismos y actores involucrados en la gestión de los recursos naturales: suelos, recursos acuíferos —entre los cuales están los humedales— y bosques, componentes estructurantes del ordenamiento territorial.

Otro de los puntos más débiles tiene que ver ya no solamente con el contenido del Proyecto de Ley de OT (cuestiones que probablemente podrían ser subsanadas en instancias de su reglamentación), sino con la legitimidad del proceso de su construcción. La elaboración de la propuesta analizada no se realizó en el marco de un espacio de debate y consenso entre representantes de los Municipios, de los organismos de los distintos niveles jurisdiccionales competentes y actores económicos y sociales, así como tampoco de un cuerpo técnico, formado por referentes idóneos de diversos ámbitos institucionales con competencia en la temática.

A manera de cierre provisorio del presente análisis, interesa señalar que

2. *Sic: sic erat scriptum, "así fue escrito".*

hasta el momento, tanto el proyecto de ley como el proceso adoptado para su construcción no se corresponden con el largo anhelo impulsado por la necesidad de contar con una Ley Provincial de Ordenamiento Territorial, de carácter integrador, proveniente de consensos y orientada a remediar los problemas que la normativa vigente ha generado en el territorio y aún se encuentra sin regular.

REFLEXIONES FINALES

De los aspectos que se consideran más significativos para la provincia del Chaco, analizados en el Proyecto de Ley de OT, surgen reflexiones que pueden resumirse en los siguientes señalamientos. En relación con el enfoque teórico que guía la elaboración de este trabajo, se deduce que tanto la generalidad del contenido del proyecto como sus limitadas precisiones y consideraciones acerca de las particularidades del territorio de la provincia del Chaco dan cuenta de la escasa relevancia que le otorga el gobierno provincial —responsable de su formulación— al marco legal de la política de ordenamiento ambiental del territorio, en la medida en que no lo considera como uno de los elementos estructurales que junto a los planes y al modelo de gestión configuran el sistema de planificación.

En cuanto a la relación del Proyecto de Ley de OT de la Provincia del Chaco con el marco político, institucional y normativo vigente en la materia a nivel nacional, cabe señalar que, si bien Argentina no cuenta con una ley nacional de OT, la actual gestión de gobierno nacional le ha otorgado relevancia a esta cuestión a través de la creación del Ministerio de Desarrollo Territorial y Hábitat y las políticas (programas y proyec-

tos) que se vienen desarrollando desde esa cartera, entre las que se destaca el Programa de Planificación y Ordenamiento Territorial, que comprende un conjunto de líneas de acción referidas a la promoción de propuestas de legislación provincial de desarrollo territorial, y en cuyo marco se elaboró el Proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco. Pero, si bien todo ello da cuenta de la existencia de un escenario institucional favorable para su concreción, no se han aprovechado estas condiciones de contexto para desarrollar un proyecto provincial integral participativo y consensuado. Por el contrario, por su nivel de generalidad y falta de definiciones sustantivas, la propuesta analizada parece obedecer a la premura por contar con este instrumento normativo.

Acerca de la relación del Proyecto de Ley de OT de la Provincia del Chaco con el marco político, institucional y normativo vigente en la materia a nivel provincial, se desprende que el marco normativo vigente tanto a nivel provincial como municipal está caracterizado por la fragmentación, superposición y vacancia. Tales aspectos, al no ser abordados en el proyecto mencionado, evidencian la fragilidad del nuevo instrumento normativo para subsanar la dispersión normativa existente en los distintos niveles jurisdiccionales implicados.

En cuanto al análisis realizado del Proyecto de Ley de OT de la Provincia del Chaco, pone en evidencia las debilidades de la propuesta, no solo en cuanto a su contenido (caracterizado por su abordaje superficial y escaso desarrollo, ausencia de precisiones sustanciales sin considerar las particularidades del territorio del Chaco),

sino también en cuanto al proceso cerrado y centralizado adoptado para su formulación, que se opone a la idea de que la participación democrática es garantía del aporte plural proveniente de los diversos actores involucrados, noción que se funda en la perspectiva epistemológica crítica asumida en este estudio.

Estas cuestiones reseñadas configuran un escenario complejo que limita fuertemente la capacidad de la provincia y de los municipios de regular el crecimiento y desarrollo de sus territorios y de intermediar entre las necesidades del capital y las necesidades de las personas, en aras de lograr un desarrollo eficiente, sostenible y equilibrado que contribuya a incrementar la productividad y brinde oportunidades para alcanzar mejores y más justas condiciones de vida urbana.

BIBLIOGRAFÍA

Barreto, M.; Romagnoli, V.; Benítez, M. A.; López S.; Abildgaard, E. & Ebel, M. G. (2019). *Actualización Plan estratégico Territorial Chaco 2018-2025*. Consejo Federal de Inversiones.

Barreto, M.; Ebel, G. & Abildgaard, E. (2015). Procesos recientes de ordenación y planificación territorial en Argentina y el nordeste. *Actas digitales del Encuentro XVI Enanpur, Belo Horizonte*.

Romagnoli, V. (2021). Fragmentación, dispersión, superposición y vacancia. Un estudio del marco legal e institucional para el ordenamiento territorial de la provincia del Chaco (Argentina). *3º Seminario de Planeamiento Urbano, Paisaje y Sustentabilidad (3º SEPPAS)*. Programa de Pós-Graduação Projeto

e Cidade de la Faculdade de Artes Visuais (Universidad Federal de Goiás). Goiânia, Brasil.

Romagnoli, V. (2018). Políticas de ordenamiento territorial como escenario de disputa entre actores. Aportes para la construcción de un marco interpretativo. *XXII Congreso Arquisur: la dimensión pública de la Arquitectura: libro de ponencias*. Coordinación general de Bibiana Ponzini y Bibiana Cicutti. Editorial de la Universidad Nacional de Rosario. https://fapyd.unr.edu.ar/categoria_publicacion/libros/

Seluy, L. & Romagnoli, V. (2018). Lineamientos para una gestión interinstitucional de abordaje integral de las lagunas del Gran Resistencia, Chaco (Argentina). *XXII Congreso Arquisur: la dimensión pública de la Arquitectura: libro de ponencias*. Coordinación general de Bibiana Ponzini y Bibiana Cicutti. https://fapyd.unr.edu.ar/categoria_publicacion/libros/

Seluy, L. & Romagnoli, V. (2022). Políticas de gestión integral de las lagunas del Gran Resistencia. Propuestas y lineamientos a partir del estudio de las competencias y prácticas institucionales de los organismos vinculados a la problemática. *Revista ADNea, Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino*. Vol. 10, N° 10.