



XXVIe Congrès et Colloque Européens de Droit Rural  
Bucarest – 21–24 septembre 2011

XXVI European Congress and Colloquium of Rural Law  
Bucharest – 21–24 Septembre 2011

XXVI. Europäischer Agrarrechtskongress mit Kolloquium  
Bukarest – 21–24 September 2011

**Organisé par le Comité Européen de Droit Rural en collaboration avec  
l'Université Ecologique de Bucarest**

**Organized by the European Council for Rural Law in collaboration  
with University of Ecology Bucharest**

**Organisiert durch das Europäisches Agrarrechtskomitee in Zusammenarbeit  
mit der Universität für Ökologie Bukarest**

**Commission II – Kommission II**  
Rapport national – National report – Nationaler Bericht  
**Argentine – Argentinien**

**USO Y PROTECCION DE LAS TIERRAS RURALES EN ARGENTINA**

María Adriana **VICTORIA**  
Claudia Roxana **ZEMÁN**\*\*

---

\* Doctora en Ciencias Jurídicas y Sociales. Prof. Tit. de Legislación Agraria e investigadora de la UNSE. Prof. Tit. de Derecho Agrario y de los Rec. Nat. e investigadora de la UCSE. Santiago del Estero, ARGENTINA. Miembro del Consejo Científico de la Unión Mundial de Agraristas Universitarios (UMAU) y del Comité Americano de Derecho Agrario (CADA). Miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Argentino de Derecho Agrario (IADA). Miembro Correspondiente del Instituto de Derecho Privado Región Centro de la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, Argentina. Académica de número de la Academia de Ciencias y Artes de Santiago del Estero. E mail: mariaadriana victoria@gmail.com

\*\* Especialista en la Enseñanza de la Educación Superior. Abogada. Integrante de Proyectos de investigación de la UNSE. Prof. Asociada de Derecho Agrario y de los Rec. Nat. e investigadora de la UCSE. Santiago del Estero, Argentina. Miembro del Comité Ejecutivo del Instituto Argentino de Derecho Agrario (IADA). E mail: czeman@arnet.com.ar

## ABSTRACT

Although Argentina has initiated the process of “territorial ordering”, with the sanction of the national law on the “environmental protection of the native forests” and, at “provincial level”, with the regulations dictated in accordance to abide by the former, besides the provincial laws on “territorial ordering” of Mendoza and Buenos Aires, neither the “rural zones”, nor the use of the land have yet been planned. Only the urban planning is regulated, in the “municipal urban codes”. At “national level”, from the National Policy of Development and Territorial Management (PNDT) (2008), the “Strategic Plan for Territorial Development” (Argentina 2016) has been proposed, while at “provincial level”, some “sustainable development plans or programmes” have also been formulated (in Catamarca, Formosa, Mendoza, Santa Cruz, Santiago del Estero, among others), in compliance with the National Plan -all of them on a “flexible and participatory” fashion- to achieve a “balanced, integrated and sustainable development with social justice” by “the exploitation of the different comparative advantages and the human potential of every region”, including “rural development” within the “regional development programmes”. The National Institute for Agricultural Technology (INTA) designed the “Federal Programme to Support Sustainable Rural Development” (PROFEDER), a framework programme started in 2003, to direct the course of action of existing programmes: Pro Huerta, Cambio Rural, PROFAM and Minifundio (*Pro-Kitchen Garden, Rural Change, PROFAM and Smallholding*) while promoting integrated projects and local development support. Also in 2005, it formulated the “PEI (*Institutional Strategic Plan*) 2005 - 2015” and in 2006, the “National Programme to Support Territorial Development” (PNADT). In turn, the National Ministry of Agriculture, Livestock and Fishing, has developed a “rural development policy”, which is aimed at “encouraging the insertion of small and medium farmers to agricultural activity as well as the national economy and contributing to poverty alleviation in rural areas, through various “national programmes”: “The Participatory Agro-alimentary and Agro-industrial Strategic Federal Plan, 2010- 2016 (PEA2)”, “The Sustainable Territorial Innovation Programme” (Interris), “The Regional Economies Development Programme”, in addition to those listed above. However, in Argentina, there are no assistance schemes as in the CEE, apart from those plans and programmes which provide “subsidies” to “farmers” for the purposes of rural development, as its character as such. There are “administrative and judicial organisms of decision-making action in the rural scope”, so much to national as provincial levels, but there is a lack of a specialised agrarian judicial jurisdiction. With regard to the “relation company-property”, the agricultural producers can either be direct (proprietors) or indirect holders (legislation specifies on leasing, farmer tenancy, partnership contracts, etc.) or have the land to use, usufruct, possess, etc., under operating “restrictions to the dominion” and “servitudes”. With respect to “nature conservation”, there are “national regulations” on “national parks, national reserves and natural monuments” and diverse provincial rules, which create protected areas on public land. There is a distinction between the “natural forests” (native forests) comprehensive of the biodiversity and the “productive forests” holding economic interest. There are “conservation areas” assigned to agriculture, as much in the national as in Santiago del Estero’s regulations on native forests. There are National rules of prescribed burning as well as provincial rules of prevention and fight rural and forest fires, and of fire handling, in addition to “The National Plan and The Provincial Plans” on fire control. The “development of tourism”, is a State Policy declared of national interest, and regulated at national and provincial levels, together with the plans and programmes designed for its development. Regarding “biodiversity” a “National Biodiversity Strategy” has been formulated. Likewise, “instruments to protect

water and natural areas from the ill-defined causes of pollution generated by local activity” exist in both national and provincial regulations. Notwithstanding the above, in Argentina there still remains a lot to be done on issues related to territorial ordering and regional development.

## **INTRODUCCIÓN**

Hoy en día, en Argentina, también tiene relevancia la relación entre las necesidades de desarrollo de una sociedad rural viable y las transformaciones del ambiente, como eje central de la planificación o urbanismo. Todo ello a fin de asegurar el equilibrio en el posible conflicto entre ruralidad y ambiente, por lo que será de sumo interés analizar los marcos legales del ordenamiento territorial y los diversos programas implementados para su logro.

### **PARTE I A. Información general**

#### **1. Posición de Argentina en el marco del derecho y de la política de la Unión Europea, en temas sobre desarrollo del territorio rural**

Al no pertenecer Argentina a la Unión Europea, no corresponde el desarrollo del tema.

#### **2. Participación de Argentina en la materia en el cuadro de la cooperación regional del Unión Europea**

Argentina no participa en el cuadro de la cooperación regional del Unión Europea por no pertenecer a la misma.

#### **3. Exigencias constitucionales para la economía rural**

Existen derechos constitucionales que garantizan la libertad de las actividades rurales. En tal sentido, la Constitución Nacional argentina habla en el art. 14 del “ejercicio de la libre empresa”, en general<sup>1</sup> y en el art. 41 del “desarrollo sustentable”<sup>2</sup>.

A su vez, las constituciones provinciales como la de la provincia de Santiago del Estero, se refieren a que el Estado garantiza la “propiedad” (art. 16); “la tierra es un instrumento de producción y objeto de una explotación racional para la adecuada realización de su función social y económica y el deber de la sociedad la conservación y recuperación, cuando corresponde, de su capacidad productiva” (art. 105); la “iniciativa privada y toda actividad económica lícita” (art. 16); la “iniciativa económica es privada y libre”; la “actividad económica se orienta al servicio del hombre y al progreso de la comunidad” (art. 96)<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: de trabajar y ejercer toda industria lícita; de navegar y comerciar;.... de usar y disponer de su propiedad; de asociarse con fines útiles...” (art. 14).

<sup>2</sup> “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo. El daño ambiental generará prioritariamente la obligación de recomponer, según lo establezca la ley.... Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales. Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquéllas alteren las jurisdicciones locales...” (art. 41).

<sup>3</sup> Derechos individuales. “Todas las personas gozan en la Provincia de los siguientes derechos: ..... inc. 8) El Estado garantiza la propiedad y la iniciativa privada y toda actividad económica lícita y las armoniza con los derechos individuales, sociales y de la comunidad...” (art. 16). “La tierra es un instrumento de producción y objeto de una explotación racional para la adecuada realización de su función social y económica. Es deber de la sociedad la conservación y recuperación, cuando corresponde, de su capacidad productiva. El Estado estimula el perfeccionamiento de las técnicas de laboreo” (art. 105). “La actividad económica se orienta al servicio del hombre y al progreso de la comunidad. La iniciativa económica es privada y libre. Los poderes públicos promueven la distribución equitativa de la riqueza, alientan la libre competencia, controlan la concentración monopólica y sancionan la usura y la especulación abusiva”. (art. 96). Constitución de la provincia de Santiago del Estero. Sanción: 11/10/2002. B.O. 18/10/2002.

Respecto a “propiedad de la tierra” y los “recursos fundiarios”, la constitución nacional habla de la “propiedad de la tierra” (arts. 14, 17)<sup>4</sup> y la “utilización racional de los “recursos naturales”; la “preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica” (art. 41)<sup>5</sup>, previéndose la vía del “amparo” como medida judicial expedita y rápida<sup>6</sup>; y el “dominio originario de los recursos naturales existentes en el territorio de las provincias” (art. 124).

Las constituciones provinciales como la de la provincia de Santiago del Estero, regulan entre los “derechos individuales”, el “derecho de propiedad y su función social” (art. 99)<sup>7</sup>; la “calidad de vida” consagrando el derecho a un “ambiente sano” y al “desarrollo sustentable” (art. 35)<sup>8</sup> y la “obligación del Estado y de toda persona” de proteger los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de vida, de los que dependen el desarrollo y la supervivencia humana (art. 104)<sup>9</sup>. Asimismo se dispone sobre la “disolución de los condominios rurales numerosos o de título tradicional, conforme a la función social y económica de la propiedad. Promoverá la transformación de latifundios improductivos en unidades económicas de producción, a través de impuestos, la expropiación, conforme lo establezca la ley y mediante la implementación de colonización” (art. 109)<sup>10</sup>.

#### **4. Carencia de un sistema de planificación específica para las zonas agrícolas**

Lamentablemente en Argentina, no existe un sistema integral de “planificación para las zonas agrícolas”, salvo algunas disposiciones provinciales como ser en las normas de “ordenamiento del territorio” de las provincias de: Mendoza y Buenos Aires<sup>11</sup>, el “Anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial y uso del suelo” de Entre Ríos<sup>12</sup>. que revisten carácter general, es decir que no son específicas para zonas agrícolas. En el caso de Mendoza se trata de una moderna norma jurídica en vías de implementación, todavía sin resultados en cuanto a su eficacia jurídica.

---

<sup>4</sup> “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio, a saber: .... de usar y disponer de su propiedad...” (art. 14). “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada. ...” (art. 17).

<sup>5</sup> “..... Las autoridades proveerán a la protección de este derecho, a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica, y a la información y educación ambientales...”. El derecho al cual se refiere este artículo es el derecho a un “ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras” (art. 41).

<sup>6</sup> “Toda persona puede interponer acción expedita y rápida de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo, contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por esta Constitución, un tratado o una ley. En el caso, el juez podrá declarar la inconstitucionalidad de la norma en que se funde el acto u omisión lesiva...” (art. 43).

<sup>7</sup> “La propiedad privada es inviolable y nadie puede ser privado de ella sino en virtud de sentencia fundada en ley. El ejercicio del derecho de propiedad encuentra sus limitaciones en la función social que debe cumplir. La confiscación de bienes está abolida para siempre. La expropiación por causa de utilidad pública debe ser calificada por ley y previamente indemnizada” (art. 99). Constitución de la provincia de Santiago del Estero. Sanción: 11/10/2002. B.O. 18/10/2002.

<sup>8</sup> “Todo habitante tiene derecho a un ambiente sano y a que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras. Este derecho comprende el de vivir en un ambiente físico y social libre de factores nocivos para la salud, la conservación de los recursos naturales, culturales y la diversidad biológica y la preservación de la flora y fauna. Se prohíbe el ingreso, la instalación o radicación en el territorio provincial de residuos actual o potencialmente tóxicos” (art. 35). Constitución de la provincia de Santiago del Estero cit.

<sup>9</sup> Es obligación del Estado y de toda persona proteger los procesos ecológicos esenciales y los sistemas de vida, de los que dependen el desarrollo y la supervivencia humana. Los poderes públicos sancionan una ley general de recursos naturales que prevé los medios y estímulos para alcanzar los objetivos señalados y sanciona los actos u omisiones que los contraríen (art. 104). Constitución de la provincia de Santiago del Estero cit.

<sup>10</sup> Constitución de la provincia de Santiago del Estero. Sanción: 11/10/2002. B.O. 18/10/2002.

<sup>11</sup> Ley de ordenamiento territorial de Mendoza, n° 8051/09, modificada por la Ley n° 8081/09. Ley general vigente con modificaciones (texto ordenado al 23/09/09). B.O. 22/05/2009. <http://www.tribunet.com.ar>. Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo de la provincia de Buenos Aires. Decreto-ley n° 8912/77. Texto Ordenado por Decreto n° 3389/87 con las modificaciones del Decreto-Ley n° 10128 y las Leyes n° 10653, 10764, 13127 y 13342.

<sup>12</sup> Anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial y uso del suelo. Versión preliminar n° 1. 18 de Agosto de 2010. <http://ciudadesparatodosentrieros.blogspot.com/2010/08/anteproyecto-de-ley-provincial-de.html>

La ley n° 8051/09 de “ordenamiento territorial” de Mendoza, al establecer el “objeto y fines del Ordenamiento Territorial”, señala que se trata de un procedimiento político administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter “preventivo” y “prospectivo a corto, mediano y largo plazo”, utilizando a la “planificación” como instrumento básico para conciliar el proceso de “desarrollo económico, social y ambiental” con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial (art. 1). Señala entre sus “fines”: “...asegurar el proceso continuo de planificación para la gestión del desarrollo y del territorio, atendiendo en forma permanente al aporte y la introducción de mejoras, innovaciones y nuevas actividades que puedan optimizar la calidad de vida, la competitividad territorial, la seguridad y sustentabilidad en la Provincia, previniendo su adecuación en el tiempo mediante la aplicación de los mecanismos que la misma ley prevé” (art. 1, inc. k). Entre sus “objetivos específicos” se destaca: b) reconocer el valor patrimonial estratégico de los recursos naturales, sobre todo del agua, el aire y el suelo como motores del desarrollo provincial, previendo, planificando y controlando el avance de los procesos de desertificación, erosión y/o deterioro de los mismos mediante la adopción de las políticas públicas destinadas a la recuperación de áreas o zonas deprimidas, deterioradas o en involución ambiental, procurando el aprovechamiento de sus potencialidades endógenas y el arraigo de sus pobladores en condiciones adecuadas de vida, reduciendo las desigualdades territoriales (4 inc. b); “planificar y priorizar los usos del suelo compatibles para evitar los conflictos sociales, ambientales, la pérdida del espacio público y la fragmentación del territorio (art. 4 inc. e). Compete a la provincia: b) localizar y planificar formas generales de uso del suelo de acuerdo con su aptitud de uso, capacidad de carga y posibilidades de sustentabilidad del sistema provincial (art. 37 inc. b); proveer el ordenamiento del territorio provincial, municipal y regional, a través de los instrumentos de planificación establecidos en la ley, en un contexto de apertura económica y de integración nacional e internacional (art. 37 inc. k). A su vez en el proceso de “planificación municipal” se deberá: planificar y orientar el uso del suelo en las áreas urbanas, complementarias, rurales, no irrigadas y naturales del territorio de su jurisdicción, tendientes a una utilización racional y sustentable del mismo (art. 38, ap. 2).

Se debe utilizar una “visión estratégica”, ya que los “planes de ordenamiento territorial” deberán superar situaciones coyunturales y brindar orientaciones de mediano y largo plazo, conforme a una estrategia de desarrollo sustentable. La visión del territorio a intervenir deberá ser revisada en forma permanente en función de factores internos de gobernabilidad y la dinámica externa que incide en la gestión del territorio, especialmente los riesgos y amenazas proveniente del contexto de apertura y globalización (inc.d)<sup>13</sup>.

El decreto-ley n° 8912/77 de “ordenamiento territorial y uso del suelo”, de la provincia de Buenos Aires ya referido, establece que: en el ordenamiento de cada Municipio se discriminará el uso de la tierra en usos urbanos, rurales y específicos. Se considerarán usos urbanos a los relacionados principalmente con la residencia, el esparcimiento, las actividades terciarias y las secundarias compatibles. Se considerarán usos rurales a los relacionados básicamente con la producción agropecuaria, forestal y minera (art. 26).

A “nivel nacional”, hay un “Anteproyecto de ley nacional de ordenamiento territorial” que fue puesto a disposición del Poder Ejecutivo Nacional y de los ejecutivos provinciales el día 7 de septiembre de 2010 en la última Asamblea del Consejo Federal de Planificación de ordenamiento territorial<sup>14</sup>. El mismo contiene presupuestos mínimos de ordenamiento territorial, no siendo específico de las áreas agrícolas.

La “Estrategia Nacional de Biodiversidad establece como estrategia: “realizar la zonificación ecológica de las ecorregiones y cuencas, regulando el uso de los recursos naturales según su aptitud productiva y valor de conservación, incluyendo especialmente la preservación de los servicios ecológicos de los ecosistemas (3.1)<sup>15</sup>.

---

<sup>13</sup> ANEXO 2. CRITERIOS inc. d). Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza, n° 8051/09 cit.

<sup>14</sup> Anteproyecto de ley nacional de ordenamiento territorial elaborado en el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, Septiembre 2010. <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/anteproyecto/doc/glosario.pdf>

<sup>15</sup> La “Estrategia Nacional de Biodiversidad”, fija entre sus “objetivos” y “estrategias”: minimizar la pérdida de diversidad biológica en los agro ecosistemas, a través de medidas para su prevención o mitigación” y señala como “orientaciones estratégicas”: enmarcar el desarrollo agropecuario en un sistema de ordenamiento territorial que

## 5. Organismos administrativos y judiciales decisorios en el ámbito rural

Trabajan en Argentina, a nivel nacional, diversos organismos estatales administrativos y judiciales de decisión, con competencia en el ámbito rural. Los de carácter administrativo implementaron diversos programas como se verá en Infra 3 a 3.2.3.

En relación a los “organismos administrativos nacionales”, se destacan: el Ministerio de agricultura, Ganadería y Pesca<sup>16</sup>, creado por Decreto del Poder Ejecutivo nacional n° 1366/09, elevándose a dicho rango la entonces Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA).

Entre los organismos que dependen de dicho Ministerio se destacan la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP),- ex Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA)-, el Servicio Nacional de Sanidad Alimentaria (SENASA), la Dirección de Mercados Alimentarios, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), la nueva Unidad de coordinación y evaluación de subsidios al consumo interno (U.C.E.S.C.I.) en reemplazo a la Oficina de Control y Comercialización Agropecuaria (ONCCA).

Del Ministerio dependen 3 Secretarías: Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP); Secretaria de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar; Secretaria de Relaciones Institucionales.

A su vez, de la actual Secretaria de Agricultura, Ganadería y Pesca (SAGyP) dependen: la Subsecretaria de Coordinación Técnica y Administrativa; la Subsecretaria de Agricultura; la Subsecretaria de Ganadería; la Subsecretaria de Pesca y Acuicultura. Y de dentro de la Secretaria de Relaciones Institucionales están: la Subsecretaria de Coordinación Institucional y la Subsecretaria de Comunicación Institucional.

También reviste importancia, la Dirección de Mercados Agroalimentarios dependiente del Ministerio de Agricultura de la Nación, la cual cumple diversas funciones a través de los sectores de carnes, frutas, hortalizas, regionales, granos.

Como organismos descentralizados de dicho Ministerio figuran: el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA)<sup>17</sup>; el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria (SENASA)<sup>18</sup>. Otros organismos descentralizados de importancia son: la nueva Unidad de

---

delimite las áreas para diferentes usos, considerando su aptitud productiva y prioridades de conservación (2.1.); compatibilizar espacialmente el desarrollo de agro ecosistemas con la recuperación y mantenimiento de áreas silvestres y corredores biológicos (2.2.); promover el desarrollo de sistemas regionales y prediales de aprovechamiento múltiple de los recursos naturales, basados en una adecuada valoración ecológica y económica de la diversidad biológica y de sus servicios ecológicos (2.3.); “promover procesos de planificación estratégica a escala regional para lograr el uso sostenible y la preservación de la biodiversidad de los ambientes terrestres y acuáticos”(objetivo 3); “minimizar la pérdida de diversidad biológica en los agro ecosistemas, a través de medidas para su prevención o mitigación”; promover el desarrollo de programas integrales de bioprospección de los recursos genéticos nativos y eco tipos locales de especies domésticas, estableciendo normativas claras y consensuadas, realizando un seguimiento de los resultados científicos, tecnológicos y económicos obtenidos y garantizando la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos (3.9); desarrollar acciones de recuperación de ecosistemas degradados, generando y promoviendo la aplicación de tecnologías apropiadas para cada ecorregión (objetivo 2); impulsar la implementación de proyectos regionales integrados de investigación, experimentación, desarrollo y promoción de la aplicación de tecnologías apropiadas (tradicionales e innovadoras) para cada ecorregión, orientados a la recuperación ecológica y productiva (2.1.); implementar medidas que incentiven la incorporación de prácticas y tecnologías de recuperación ecológica, conservación y manejo sostenible de ecosistemas, privilegiando la participación comunitaria y el enfoque biorregional (2.2.); generar mecanismos institucionales para la planificación biorregional a diferentes escalas (objetivo 2); fomentar estrategias biorregionales para la implementación de corredores ecológicos que aseguren la mayor conectividad posible entre las áreas protegidas, disminuyendo sus riesgos de insularización (2.3.); desarrollar mecanismos para fomentar la creación voluntaria de áreas protegidas en tierras privadas, especialmente en aquellas áreas que contribuyan a completar la cobertura y representación del Sistema Nacional de Áreas Protegidas (2.4.). “Estrategia Nacional de Biodiversidad”. <http://www2.medioambiente.gov.ar/acuerdos/convenciones/cdb/dbestrat.htm>

<sup>16</sup> <http://www.minagri.gob.ar/site/index.php>

<sup>17</sup> <http://www.inta.gov.ar/activ/servicios.htm>

<sup>18</sup> Organismo del Estado argentino encargado de “ejecutar las políticas nacionales en materia de sanidad y calidad animal y vegetal y verificar el cumplimiento de la normativa vigente en la materia”, para ello, planifica, organiza y ejecuta programas y planes específicos que reglamentan la producción, orientándola hacia la obtención de alimentos inocuos para el consumo humano y animal, su estrategia es federal, de acción regional, desarrollando estrategias para el cambio , a través de: la Dirección Nacional de Fiscalización Agroalimentaria, la Dirección Nacional

coordinación y evaluación de subsidios al consumo interno (U.C.E.S.C.I.), creada por el Decreto nacional n° 193/2011, que reemplaza a la Oficina Nacional de Control Comercial Agropecuario (ONCCA), en algunas de sus funciones; el Instituto Nacional de Semillas (INASE); el Instituto Nacional de Investigación y Desarrollo Pesquero (INIDEP); el Instituto Nacional de Vitivinicultura (INV).

A “nivel provincial” se destacan los Ministerios y Secretarías de agricultura y ganadería.

Respecto a los “organismos judiciales”: a nivel provincial, se destacan los Jueces de Paz letrados, los Jueces de primera instancia en lo civil y comercial, las Cámaras civiles de apelación, quienes atienden algunos problemas agrarios (cuestiones sobre tierras, servidumbres, posesión agraria, deslindes, amojonamientos, concesiones y permisos de aguas, bosques, aplicación de agroquímicos, contratos de arrendamientos y aparcerías, etc.). También suele haber jueces de paz legos radicados en el ámbito rural.

En la provincia de Buenos Aires, conforme a la ley n° 11911/97 los tribunales de trabajo ya no entenderán mas en materia rural, pasando esta materia en algunos casos, a la justicia civil y en otros a la justicia de paz. La materia agraria había sido regulada por el art. 13 del decreto ley n° 21209/57<sup>19</sup>. A pesar de lo señalado precedentemente, en Argentina, se carece, de un “Fuero especializado agrario”.

## **PARTE I B. Territorio rural y explotación del suelo**

### **6. Definición legal de territorio rural**

A nivel nacional, el referido “Anteproyecto de ley nacional de ordenamiento territorial” conceptualiza, en general, al “territorio” como: el “espacio geográfico definido y delimitado por pautas institucionales, legales y el sentido de pertenencia de la comunidad, en donde se verifica una vinculación permanente de los procesos sociales, económicos y ambientales<sup>20</sup>. Dicho concepto fue tomado del Anexo I Definiciones de la Ley n° 8051 de Ordenamiento Territorial de la Provincia de Mendoza. Asimismo dicho proyecto define al “suelo no urbano” (rural en sentido amplio): comprenderá las áreas de territorio que los instrumentos de ordenamiento territorial categoricen como tales, incluyendo las subcategorías de a) “rural productiva”, que podrá comprender áreas de territorio cuyo destino principal sea la actividad agraria, pecuaria, forestal o similar, minera o extractiva, o las que los instrumentos de ordenamiento territorial establezcan para asegurar la disponibilidad de suelo productivo y áreas en que éste predomine. También podrá abarcarse como suelo rural las zonas de territorio con aptitud para la producción rural cuando se trate de áreas con condiciones para ser destinadas a esos fines y que no se encuentren en ese uso. b) “rural natural”, que podrá comprender las áreas de territorio protegido con el fin de mantener el medio natural, la biodiversidad o proteger el paisaje u otros valores patrimoniales, ambientales o espaciales. Podrá comprender, asimismo, el álveo de las lagunas, lagos, embalses y cursos de agua del dominio público o fiscal, del mar territorial y las fajas de defensa de costa.

---

de Protección Vegetal, la Dirección Nacional de Sanidad Animal, la Dirección de Dirección de Agroquímicos, Productos Farmacológicos y Veterinarios, la Red de Laboratorios, todo lo cual le ha permitido tener a Argentina un buen estatus fitozoosanitario.

<sup>19</sup> I cuestiones que versen sobre materia del código rural y leyes que lo complementan o que legislan sobre materia rural entre las que se enuncian: a) prenda rural, crédito rural y seguro rural; b) obras nuevas y/o modificación del curso natural o artificial de las aguas en zonas rurales; c) leyes de sanidad animal y vegetal, seguridad rural y conservación; d) comodato, uso y habitación en predios rústicos; e) caza, pesca, apicultura y forestación; f) transito de productos forestales y agropecuarios en general; g) marcas, contramarcas y señales; h) concentración de frutos; i) servidumbres de transito y caminos que afecten a predios rústicos; j) alambrados, muros, cercos y fosos en predios rústicos; k) cuestiones entre cooperativas, asociaciones, instituciones agropecuarias con motivo de relaciones derivadas de las explotaciones agropecuarias; l) juicios de desalojo de predios rústicos, toda causa sobre daños y perjuicios, contratación de trabajos y ejecución de obras vinculadas a la explotación agrícola, ganadera, frutícola, hortícolas y forestal, siempre que no exista relación de dependencia entre las partes, ni se refiera a la comercialización de la producción; II) en los juicios de expropiación que entable la provincia de tierras destinadas a la ley de colonización; III) en los conflictos entre arrendadores y arrendatarios y/o aparceros con motivos de sus contratos de arrendamiento y/o aparcería, de las leyes sobre la materia y de las leyes sobre transformación agraria y su reglamento.

<sup>20</sup> Glosario - Anteproyecto de ley nacional de ordenamiento territorial elaborado en el Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial, Septiembre 2010. <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/anteproyecto/doc/glosario.pdf>

A nivel provincial, como se señaló precedentemente, lo define la referida ley n° 8051/09 de "Ordenamiento Territorial" de Mendoza. Asimismo esta ley, establece cómo está constituido el territorio y define las áreas: "rurales, complementarias y naturales"<sup>21</sup>. También hace referencia a ello el decreto-ley n° 8912/77 de "Ordenamiento Territorial" de la provincia de Buenos Aires<sup>22</sup>.

---

<sup>21</sup> Clasificación y gestión del territorio. "El territorio provincial está constituido por los oasis y las zonas no irrigadas, por la montaña y la planicie, que serán clasificados según su estado y aptitud ecológica, por la situación que han generado diferentes asentamientos y actividades, legitimadas luego por las disposiciones de las autoridades públicas. En éstos deberán desarrollar medidas de ordenamiento, prevención e intervención especiales, adecuados a las características propias de cada una. En tal sentido se lo clasifican en: a) Oasis: Se entiende por tal todo ámbito territorial que cuenta con derecho de agua de diferente categoría y tipo a partir de la sistematización hídrica, tanto de aprovechamientos superficiales, subsuperficiales, subterráneos u otras fuentes, para diversos usos: 1. "áreas urbanas": son aquellas destinadas a los asentamientos humanos consolidados e intensivos y en las cuales se desarrollan actividades vinculadas a la residencia poblacional, actividades terciarias y compatibles con este destino. Deberán ser clasificadas y ordenadas jerárquicamente en un sistema urbano provincial, formado por nodos y relaciones que permitan su mejor atención y la orientación adecuada y equilibrada de las inversiones. Pueden estar formadas por áreas urbanizadas que se desarrollan en un solo territorio departamental o bien pueden aglutinar áreas urbanizadas de varios departamentos. En el caso de estas últimas, por el contexto de la pluralidad de territorios departamentales que contiene y la unidad geográfica que forma el denominado "Gran Mendoza", se deberá definir para él un plan un Plan Metropolitano Integrado y planes especiales de coordinación con respecto a servicios, equipamientos, infraestructura, recursos humanos, gestión del riesgo y otros temas que hacen tanto a su integridad y crecimiento como ciudad, como la calidad de vida de sus ciudadanos, que será monitoreado y dirigido por las autoridades de los diferentes municipios que la componen, quienes definirán la forma jurídica más adecuada para llevarlo adelante. En todos los casos, las ciudades que se desarrollan en uno o en más departamentos, se podrán subdividir en sub-áreas urbanizadas o semi-urbanizadas, de conformidad al estado o situación en que se encuentren los servicios públicos instalados, el equipamiento, la red vial y los accesos a las mismas, de acuerdo con los criterios que se establezcan en los respectivos planes de ordenamiento. 2. "Áreas rurales": son espacios multifunción, ocupados por comunidades humanas de baja densidad poblacional, con aptitud no sólo para la producción agraria, sino también para incorporar otras opciones como los servicios especializados, el agroturismo y toda otra actividad de conformidad con los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territoriales. Se deberá tener en cuenta el diferente funcionamiento y problema de las áreas rurales que se encuentran en torno a las ciudades más grandes de aquellas zonas rurales alejadas, definiendo códigos rurales para su gestión y mejor desarrollo. Pueden ser afectadas a zonas protegidas a los efectos del cumplimiento de la presente ley. Los planes de ordenamiento rural deberán lograr una mejor orientación de las inversiones públicas destinadas al desarrollo de infraestructura, de los servicios y del equipamiento, a fin de aumentar la calidad de vida de la población y a estimular las actividades productivas y su competitividad. 3. "Áreas complementarias": área circundantes o adyacentes a áreas urbanas o rurales que, por su característica o aptitudes, pueden ser destinadas a reserva para ampliación de dichas áreas o bien para otros destinos o fines específicos, que permitan complementar su funcionamiento, adoptando los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento territorial para su organización y manejo. b) "Zona no irrigada!": Se entiende por tal toda zona que no posee concesiones de agua otorgadas por ley para poder proveer los recursos destinados al riego artificial de origen superficial, subsuperficial, subterráneo, reusos y otras fuentes. 1. "Áreas Rurales": son espacios multifunción, ocupados por comunidades humanas de baja densidad poblacional, con aptitud no solo para la producción pecuaria, sino también para incorporar otras opciones como los servicios especializados, el agroturismo y toda otra actividad de conformidad con los criterios que se establezcan en los respectivos Planes de Ordenamiento Territoriales. Pueden ser afectadas a zonas protegidas a los efectos de cumplimiento de la presente ley. 2. "Áreas de aprovechamiento extractivo, energético y uso estratégico de recursos": Corresponde a aquellas áreas ocupadas por comunidades humanas de baja densidad poblacional y que se las destina para la producción energética, actividad minera e hidrocarburífera, y otros usos estratégicos no tradicionales. En ellas se deberá garantizar la preservación de los recursos estratégicos en particular, la calidad del agua, del suelo, del aire y la vegetación. Se deberá controlar el posible agotamiento de los mismos, el mal uso, su uso indiscriminado, o bien la contaminación y degradación que dichas actividades puedan provocar sobre ellos. 3. "Áreas Naturales": son aquellas partes del territorio que permanecen en estado natural o seminatural y que requieren de su delimitación bajo criterios ambientales para su protección. Los planes respectivos deberán garantizar la preservación de la red de áreas naturales protegidas de la Provincia y contemplar la protección del agua en todos sus estados y sitios, en especial, cuando formen parte de la cuenca activa que abastecen al sistema hídrico provincial. También debe considerarse la preservación de los recursos económicos potenciales que las mismas puedan contener, previniendo en todos los casos la precaución y manejo racional necesario para su protección, en caso de ser incorporada a la actividad humana o usos múltiples" (art. 14). Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza, n° 8051/09 cit.

<sup>22</sup> I- Los municipios delimitarán su territorio en: a) Áreas rurales. b) Áreas urbanas y áreas complementarias destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros. El área rural comprenderá las áreas destinadas a emplazamientos de usos relacionados con la producción agropecuaria extensiva, forestal, minera y otros. El área urbana comprenderá dos subáreas: la urbanizada y la semiurbanizada. Las áreas complementarias comprenderán las zonas circundantes o adyacentes al área urbana, relacionadas funcionalmente. Las áreas urbanas y las complementarias conforman los centros de población y son partes integrantes de una unidad territorial. II.- En las distintas áreas podrán localizarse zonas de usos específicos de acuerdo a la modalidad, tipo y características locales, y serán: residencial, urbana y extraurbana, comercial y administrativa, de



Este concepto es utilizado por las autoridades provinciales y municipales en tanto organismos de aplicación del ordenamiento territorial.

En la ley n° 8051/09, de “Ordenamiento Territorial” de Mendoza, precisamente, se señala que son “sujetos del ordenamiento territorial” y responsables de su cumplimiento, las reparticiones y organismos provinciales, centralizados y descentralizados y los municipios con competencia en los contenidos aprobados en los planes de ordenamiento territorial (art. 36); siendo responsables de la elaboración cada Departamento Ejecutivo Municipal, dentro de sus respectivas jurisdicciones y en el contexto del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, debiéndose elaborar, poner en consideración de su Concejo Deliberante y hacer cumplir el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal y sus modificaciones, conforme a las disposiciones de la presente ley (art. 22). Asimismo, constituyen “autoridad de aplicación”, la Secretaría de Medio Ambiente o el organismo que en el futuro la reemplace y los Municipios, en sus respectivas jurisdicciones, correspondiéndoles definir los objetivos esenciales del Ordenamiento Territorial en el ámbito de su competencia, perfeccionar la articulación territorial dentro de la Provincia impulsando y fomentando la coordinación entre el Estado Provincial y los municipios en el trazado de las políticas de desarrollo territorial, garantizando la participación de los ciudadanos y de las organizaciones intermedias mediante la información, la preservación del derecho de iniciativa y propiciando la solución concertada de diferencias y conflictos. Para el cumplimiento de estas funciones se establece la siguiente organización: 1) Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial (CPOT); 2) Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial (APOT) (art. 39).

En la ley de “ordenamiento territorial y uso del suelo” (decreto-ley n° 8912/77) de la provincia de Buenos Aires, en el “proceso de ordenamiento territorial”, intervienen a “nivel municipal”, sus oficinas de planeamiento, locales o intermunicipales, y a nivel provincial el Ministerio de Obras Públicas, la Secretaría de Planeamiento y Desarrollo y la Secretaría de Asuntos Municipales (art. 73).

En la provincia de Corrientes se efectúa la “delimitación y calificación de zonas rurales” en: “zonas rurales a revitalizar”, “zonas rurales intermedias”, “zonas rurales peri urbana”<sup>23</sup> y en la

---

producción agropecuaria, ictícola, industrial y extractiva, de esparcimiento ocioso y activo, de reserva, ensanche, transporte, comunicaciones, energía, defensa, seguridad, recuperación y demás usos específicos. La existencia o no de áreas, subáreas o zonas determinadas, como así la ubicación de algunas de éstas, dependerá de las condiciones propias o necesidades de cada partido o de cada uno de sus núcleos urbanos. Las áreas, subáreas y zonas, cuando así corresponda, se dividirán en espacios parcelarios, circulatorios y verdes y libres públicos. De las áreas y subáreas. Artículo 6°. Se entiende por: Área Urbana: La destinada a asentamientos humanos intensivos, en la que se desarrollen usos vinculados con la residencia, las actividades terciarias y las de producción compatibles. Subárea Urbanizada: El o los sectores del área urbana, continuos o discontinuos, donde existen servicios públicos y equipamiento comunitario como para garantizar su modo de vida pleno. El o los perímetros de esta subárea comprenderán todos los sectores servidos como mínimo con energía eléctrica, pavimento, agua corriente y cloacas. Subárea Semiurbanizada: El o los sectores intermedios o periféricos del área urbana, que constituyen de hecho una parte del centro de población por su utilización como tal, con parte de la infraestructura de servicios y del equipamiento necesario, pero que una vez completados pasarán a constituirse en subáreas urbanizadas. A este efecto deberá lograrse como prioridad el completamiento de: a) La infraestructura de servicios y el equipamiento comunitario. b) La edificación de las parcelas. Áreas Complementarias: Los sectores circundantes o adyacentes al área urbana, en los que se delimiten zonas destinadas a reserva para ensanche de la misma o de sus partes constitutivas, y a otros usos específicos” (art. 5). Ley de ordenamiento territorial y uso del suelo de la provincia de Buenos Aires. Decreto-ley n° 8912/77 cit.

<sup>23</sup> a) “Zonas rurales a revitalizar”: aquellas con escasas densidades población, elevada significación de la actividad agraria, bajos niveles de renta y un importante aislamiento geográfico o dificultades de vertebración territorial. b) “zonas rurales intermedias”: aquellas de baja o media densidad de población, con un empleo diversificado entre el sector primario, secundario y terciario, bajos o medios niveles de renta y distantes del área directa de influencia de los grandes núcleos urbanos; c) “zonas rurales peri urbana”: aquellas de población creciente, con predominio del empleo en el sector terciario, niveles medios o altos de renta y situadas en el entorno de las áreas urbanas o áreas densamente pobladas. Las zonas rurales señaladas tendrán la consideración de zonas rurales prioritarias a efectos de la aplicación del Régimen de promoción del cultivo de mandioca. Para promover una aplicación equilibrada de la ley y sus instrumentos de desarrollo, el Ministerio de la Producción de la Provincia, adoptará criterios comunes para la calificación de las zonas rurales previstas. Ley n° 5923, instituye un régimen de promoción para la producción del cultivo de mandioca para localidades de baja densidad poblacional, B. O., 09/12/2009.

En la provincia de Córdoba, en la norma sobre “sistemas intensivos y concentrados de producción animal” (SICPA), se establecen las “zonas críticas y/o sensibles” (art. 7)<sup>24</sup>.

Asimismo, existe un “concepto político de territorio rural”. En tal sentido, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), en el “Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los territorios”, con “enfoque de Desarrollo Territorial”, fija el concepto de “territorio”, entendido como un “espacio con características especiales”<sup>25</sup>, que le imprimen un sello único, en cuanto se parte de realidades y no de abstracciones. Su enfoque no es sectorial (como ser el sector primario o agrario únicamente), ya que además del sector económico productivo, se tiene en cuenta el conjunto socioeconómico integrado por hombres y mujeres, recursos, conocimientos técnicos, etc. En este enfoque se considera al territorio como un todo interrelacionado. Se trata de un enfoque sistémico, global, holístico, como es el enfoque que suele hacerse del “ambiente”<sup>26</sup>.

Este enfoque es utilizado por los técnicos del INTA y de otros organismos e instituciones, organizaciones e instituciones vinculadas al desarrollo territorial en las regiones. A partir del año 2006 se comenzó a implementar en todo el país el “Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los territorios (PNTR)”, con sus dos proyectos integrados<sup>27</sup>.

### **7. Beneficios de las actividades agrícolas y forestales contra las intervenciones basadas sobre los motivos ambientales**

El tratamiento de las actividades agrarias, por su propia naturaleza y conexión con los recursos naturales deberían tener un tratamiento diferenciado en relación al ambiente ya que su impacto puede ser tanto positivo como negativo en el mismo.

En Argentina, en general, no hay beneficios concedidos a las actividades agrícolas y forestales por motivos ambientales, salvo lo atinente a “servicios ambientales” contemplados en la ley nacional n° 26331/07, “protección ambiental de los bosques nativos”<sup>28</sup>, la que establece un régimen de fomento y criterios para la distribución de fondos por los servicios ambientales que brindan los bosques nativos (art. 1); define a los “servicios ambientales” (art. 5)<sup>29</sup>; establece

---

<sup>24</sup> “Se consideran zonas críticas y/o sensibles, las localizadas a una distancia inferior a los tres (3) kilómetros de poblaciones, vertientes de agua, ríos, arroyos, lagunas y lagos, como así también en aquellos lugares donde la profundidad del acuífero libre sea menor a los diez (10) metros de profundidad en el período de alta Ley n° 9306, regulación de los sistemas intensivos y concentrados de producción animal (SICPA)”. Córdoba, 5 de julio de 2006. B. O. 25/8/2006. Reglamentado por Decreto n° 1103/06.

<sup>25</sup> Está caracterizado por: 1) la existencia de una base de recursos naturales específica; 2) una identidad, entendida como historia y cultura locales, particular; 3) relaciones sociales, institucionales y formas de organización, conformando un tejido o entramado socio-institucional, resultado de las diversas interacciones entre los actores e instituciones, característico de ese lugar; y 4) determinadas formas de producción, intercambio y distribución del ingreso. Por lo que “el territorio no es un mero soporte geográfico de recursos y actividades económicas sino una construcción social producto de las interrelaciones y decisiones de los actores locales, en torno a un proyecto de desarrollo concertado entre todos ellos”. (INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA- INTA- “Enfoque de Desarrollo Territorial”. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los territorios, Documento de trabajo n 1. Ediciones INTA, Buenos Aires, Argentina, octubre de 2007).

<sup>26</sup> Dentro de esta conceptualización el ambiente está conformado por diversos subsistemas. 1) natural (compuesto tanto por recursos naturales renovables -suelo, agua, flora, fauna, energías no convencionales- como por los no renovables - yacimientos, hidrocarburos, etc.) 2) inducido o cultivado (actividad agraria). 3) creado o cultural que puede ser material como ser maquinarias, herramientas, etc. O bien inmaterial como las instituciones, la ciencia, el crédito, las creaciones citogenéticas, etc. 4) humano. (CANO, Guillermo. Recursos naturales y energía. Derecho, política y administración. Buenos Aires, Fondo Editorial de Derecho y Economía (FEDYE), La Ley, 1979).

<sup>27</sup> INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA- INTA- “Enfoque de Desarrollo Territorial”. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los territorios, Documento de trabajo n 1. Ediciones INTA, Buenos Aires, Argentina, octubre de 2007

<sup>28</sup> Ley n° 26331/07, Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos. Reglamentada por el Decreto Nacional n° 91/09.

<sup>29</sup> “...los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. Entre otros, los principales servicios ambientales que los bosques nativos brindan a la sociedad son: - Regulación hídrica; - Conservación de la biodiversidad; - Conservación del suelo y de calidad del agua; - Fijación de emisiones de gases con efecto invernadero; - Contribución a la diversificación y belleza del paisaje; - Defensa de la identidad cultural” (art. 5).

“condiciones mínimas del Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos referidas al mantenimiento de servicios ambientales” (art. 16)<sup>30</sup>

A su vez, la mencionada “Estrategia Nacional de Biodiversidad”, dispone respecto a que se debe “promover la adopción de prácticas sostenibles por parte de los productores rurales, estableciendo un régimen de incentivos adecuado para los servicios ecológicos asociados a la conservación de los ambientes naturales y la diversidad biológica en los agroecosistemas, mediante los cuales se otorguen beneficios, cuando ello corresponda (3.8). Habla de “diseñar y ejecutar programas de incentivos económicos orientados a que los productores rurales, incluidas las comunidades indígenas y locales, mantengan o implementen prácticas de conservación in situ de la diversidad biológica, tanto de especies silvestres como de especies y variedades domésticas tradicionales” (4.1.); dictar normas o establecer incentivos a las actividades agropecuarias, de forestación, pesqueras y mineras -o eliminar los que produzcan efectos adversos- que impulsen a los propietarios o usuarios de los recursos naturales, cuando sea pertinente, a mantener inalterada una proporción del hábitat natural como parche remanente, de acuerdo con los criterios técnicos que se sugieran oportunamente en las respectivas reglamentaciones”(1.6).

### **8. Estructura general de la planificación y del uso de las tierras**

Si bien en Argentina, se instituyó en 1966 el “Sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo”, conforme al cual el territorio nacional fue dividido en regiones de desarrollo (art. 15)<sup>31</sup>, es decir 8 regiones de desarrollo: 1. Patagonia; 2. Comahue; 3. Cuyo; 4. Centro; 5. Nor-oeste; 6. Nor-este; 7. Pampeana; 8. Area Metropolitana (art. 11) (cada una de las cuales a su vez esta compuesta por varias provincias), con una Oficina regional de desarrollo, por cada una de las regiones (art. 29) y Oficinas Sectoriales de Desarrollo, como ser para el sector “Agropecuario” (agricultura y ganadería) (art. 33)<sup>32</sup>, por lo general no hay “planificación general del uso de tierras urbanas y rurales”, de modo específico, aunque a “nivel nacional” se destaca el referido “Anteproyecto de ley nacional de ordenamiento territorial”, cuyo “objeto” es: “ el ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del suelo como recurso natural, económico y social, incluyendo la localización y condicionamiento de las actividades antrópicas...”.

Pero, a “nivel provincial”, hay algunas normas de “ordenamiento territorial” que regulan al respecto, como ser en las provincias de Bs.As. y de Mendoza, conforme se indicó en supra 4.

La planificación urbana, por lo general esta en los “códigos urbanos municipales” los que contienen disposiciones sobre las tierras urbanas<sup>33</sup>, no sobre las rurales.

Existen algunos “marcos sectoriales” sobre: bosques nativos, áreas naturales protegidas. Así, la mencionada ley nacional n° 26331/07, “presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos”, entiende que el “ordenamiento territorial de los bosques nativos”, es la “la norma que basada en los criterios de sostenibilidad ambiental establecidos en el Anexo de la ley “zonifica territorialmente el área de los bosques nativos” existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación (art. 4). Señala entre sus “objetivos”: “promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo” (art. 3 inc. a). Se estipula que en un plazo máximo de 1 año a partir de la sanción de la ley, a través de un “proceso participativo”, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de la ley, estableciendo las diferentes categorías de conservación en

---

<sup>30</sup> “Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten autorización para realizar manejo sostenible de bosques nativos clasificados en las categorías II y III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos que debe cumplir las condiciones mínimas de persistencia, producción sostenida y mantenimiento de los servicios ambientales que dichos bosques nativos prestan a la sociedad” (art. 16).

<sup>31</sup> Ley n° 16964/66, institución del sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo, modificada por la ley n° 19276/71. Reglamentado por Decreto Nacional n° 1907/67.

<sup>32</sup> Decreto Nacional n° 1907/67, reglamentario de la ley n° 16964/66, institución del sistema nacional de planeamiento y acción para el desarrollo.

<sup>33</sup> Municipalidad de San Miguel de Tucumán, Código de planeamiento urbano, ordenanza n° 2648/98 (Texto ordenado a junio 2002); Código de Planeamiento Urbano de la Ciudad de Buenos Aires, Decreto n° 844/GCABA/2003; Código de Edificación de la ciudad de Córdoba, Ordenanza Principal n° 9387/95, entre otros.

función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten (art. 6)<sup>34</sup>. Se establecen las categorías de conservación de los bosques nativos<sup>35</sup> (art. 9); se requieren “autorización” (arts. 13 a 16)<sup>36</sup>; los “planes de manejo sostenible de bosques nativos y los planes de aprovechamiento del cambio de uso del suelo” (arts. 17 a 19)<sup>37</sup>; la “evaluación de impacto ambiental” (arts. 22 al 25).

La provincia de Santiago del Estero, a los fines de la implementación de la precedente ley nacional n° 26331/07, sancionó la ley n° 6942/09 por la cual se aprueba el “Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos de la Provincia de Santiago del Estero”, convirtiéndose en la primera provincia que sancionó por ley dicho ordenamiento territorial<sup>38</sup>. En igual sentido, alguna

---

<sup>34</sup> “... La Autoridad Nacional de Aplicación brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en sus jurisdicciones. Cada jurisdicción deberá realizar y actualizar periódicamente el Ordenamiento de los Bosques Nativos, existentes en su territorio” (art. 6). “Una vez cumplido el plazo establecido en el artículo anterior, las jurisdicciones que no hayan realizado su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos no podrán autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos (art. 7). Durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la presente ley y la realización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, no se podrán autorizar desmontes” (art. 8).

<sup>35</sup> 1) Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica. 2) Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica. 3) Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley

<sup>36</sup> “Todo desmonte o manejo sostenible de bosques nativos requerirá autorización por parte de la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente” (art. 13). “No podrán autorizarse desmontes de bosques nativos clasificados en las Categorías I (rojo) y II (amarillo)” (art. 14). Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten autorización para realizar manejo sostenible de bosques nativos clasificados en las categorías II y III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Manejo Sostenible de Bosques Nativos que debe cumplir las condiciones mínimas de persistencia, producción sostenida y mantenimiento de los servicios ambientales que dichos bosques nativos prestan a la sociedad (art. 16).

<sup>37</sup> Las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, que soliciten autorización para realizar desmontes de bosques nativos de la categoría III, deberán sujetar su actividad a un Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo, el cual deberá contemplar condiciones mínimas de producción sostenida a corto, mediano y largo plazo y el uso de tecnologías disponibles que permitan el rendimiento eficiente de la actividad que se proponga desarrollar” (art. 17). “Los Planes de Manejo Sostenible de Bosques Nativos y los Planes de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo deberán elaborarse de acuerdo a la reglamentación que para cada región y zona establezca la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción correspondiente, quien deberá definir las normas generales de manejo y aprovechamiento. Los planes requerirán de la evaluación y aprobación de la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción en forma previa a su ejecución y deberán ser suscriptos por los titulares de la actividad y avalados por un profesional habilitado, inscriptos en el registro que se llevará al efecto en la forma y con los alcances que la Autoridad de Aplicación establezca” (art. 18). “Todo proyecto de desmonte o manejo sostenible de bosques nativos deberá reconocer y respetar los derechos de las comunidades indígenas originarias del país que tradicionalmente ocupen esas tierras” (art. 19).

<sup>38</sup> La norma sancionada ratifica el Decreto del Poder Ejecutivo Provincial n° 1.830/08, que determina el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Santiago del Estero. El mismo establece: 1.046.172 hectáreas en la Categoría I - Rojo (áreas protegidas, no se permite desmonte ni aprovechamiento forestal), 5.645.784 hectáreas en la Categoría II - Amarillo (desarrollo sustentable) y 952.493 hectáreas en la Categoría III - Verde (permite su desmonte parcial). Con esta zonificación, la autorización de desmontes en la provincia queda reducida a las zonas con Categoría III - Verde, previa aprobación de un estudio de impacto ambiental y realización de una audiencia pública, dos requisitos establecidos por la Ley de Bosques que hasta ahora la provincia no solicitaba. Esta zonificación de bosques nativos se basó en una anterior establecida por la ley provincial n° 6481/06 de Conservación y Usos Múltiples de las Áreas Forestales, luego de dos años de discusiones entre el sector productivo, el sector académico, organizaciones sociales, ambientalistas y campesinas, en el marco de un proceso participativo convocado por el Consejo Consultivo del Ministerio de la Producción de la provincia. A partir de la sanción por ley del Ordenamiento Territorial de sus Bosques Nativos, la provincia de Santiago del Estero cumple con lo dictado por la Ley de Bosques y está en condiciones de recibir el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos (cerca de mil millones de pesos al año) a distribuir entre las provincias que sancionen por ley provincial el Ordenamiento Territorial de sus zonas boscosas, con el objetivo de fortalecer la capacidad técnica y de control, compensar a los titulares que realicen tareas de conservación y manejo sostenible, y para fomentar las actividades productivas que los pequeños productores rurales y comunidades indígenas realizan en los bosques.

normativa provincial como la de las provincias de Chaco<sup>39</sup>, Misiones<sup>40</sup>; Salta<sup>41</sup>; Río Negro<sup>42</sup>. Además la provincia de Santiago del Estero tiene una guía de prácticas sustentable para sus áreas forestales de la provincia<sup>43</sup>.

Asimismo, a “nivel nacional” la ley nacional n° 22351/80, regula los “parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales”, definiendo y caracterizando a cada una de estas áreas.

En la provincia de Santiago del Estero, la ley n° 5787/90, que declara la “protección de áreas naturales”, regula dichas áreas y sus ambientes silvestres (art. 1) y declara de interés público prioritario la protección de la naturaleza en todo el territorio provincial (art. 2). La ley establece finalidades (art 3)<sup>44</sup>, se refiere a los ambientes y áreas naturales en general, sus objetivos; brinda algunas definiciones; señala criterios de conservación; estipula la planificación y funcionamiento de los ambientes, prohibiciones, determinación y ordenamiento de los ambientes (ambiente de conservación paisajística y natural, ambientes de conservación biótica, ambientes de conservación y producción, ambientes de conservación cultural y natural) (arts. 4 a 22). Se efectúa una clasificación y constitución de las áreas naturales (arts. 23 al 26)<sup>45</sup>. La norma contiene un capítulo sobre los parques naturales provinciales, su conceptualización y prohibiciones (arts. 27 al 31); los monumentos naturales (arts. 32 a 35); los refugios de vida silvestre (arts. 36 al 40); las reservas provinciales de uso múltiple, de interés a la actividad agraria (arts. 41 al 45); las reservas hídricas naturales (arts. 46 al 50); las reservas naturales de fauna (arts. 56 al 60); las reservas recreativas naturales (arts. 61 a 65); las reservas culturales naturales (arts. 66 a 70).

Otras provincias argentinas también tienen normas sobre áreas naturales protegidas, entre estas: Salta, Chubut, Mendoza, Misiones, San Juan, Tierra del Fuego<sup>46</sup>, etc.

## **PARTE I C. Posición de las empresas agrícolas**

### **9. Situación de las empresas agrícolas en relación al derecho de propiedad**

Los empresarios agrarios pueden ser tenedores directos (propietarios) o indirectos (arrendamiento y aparcería, mediaría, etc.) o bien tener la tierra en calidad de uso, usufructo, posesión, etc. Asimismo la tierra puede estar sujeta a servidumbres y a restricciones al dominio.

Hay disposiciones del Código civil argentino referidos a los “derechos reales”. Así el art. 2503 establece que son derechos reales: “El dominio y el condominio; 2° El usufructo; 3° El uso y la habitación; 4° Las servidumbres activas; 5° El derecho de hipoteca; 6° La prenda; 7° La anticresis; 8° La Superficie Forestal” (párrafo incorporado por art. 13 de la ley n° 25509/01).

---

<sup>39</sup> Ley n° 6409/09; Decreto n° 932/10, Aprueba la reglamentación de la ley n° 6409, ordenamiento territorial de bosques nativos.

<sup>40</sup> Ley n° XVI- 105/010.

<sup>41</sup> Ley n° 7543/08; Decreto n° 3464/10, crea Agencia de bosques nativos; Decreto n° 2211/10, ordenamiento territorial de bosques nativos.

<sup>42</sup> Ley n° 4552/10.

<sup>43</sup> [http://www.mproduccion.gov.ar/inicio/proyecto\\_reglamentacion\\_desmonte/reglamentacion.php](http://www.mproduccion.gov.ar/inicio/proyecto_reglamentacion_desmonte/reglamentacion.php)

<sup>44</sup> Art. 3. Son finalidades de esta Ley: a) Conservar y promover lo más representativo y valioso del patrimonio natural de la Provincia, en forma compatible con la producción agraria, la explotación industrial y los requerimientos turísticos. b) Instituir el funcionamiento organizado de un sistema de áreas naturales provinciales que, comprendiendo el conjunto de ambientes naturales con valores notables y significación ecológica, se declaren comprendidos por las disposiciones de la presente legislación. c) Establecer los regímenes de conservación de dichos ambiente y recursos, para contribuir al desarrollo social, económico y espiritual de la vida humana con ellos relacionada. d) Apoyar, secundar y promover acciones, actividades y trabajos orientados a la conservación de la naturaleza, uso regulado del territorio y sus recursos naturales.

<sup>45</sup> 1) Áreas destinadas a uso no extractivo y rigurosa intervención del Estado, a) Ambientes de conservación paisajística y natural: - Parques naturales provinciales - Monumentos naturales provinciales. b) Ambientes de conservación biótica: - Refugios de vida silvestre. 2) Áreas de aptitud productiva controladas técnicamente por el Estado. a) Ambientes de conservación y producción: Reservas provinciales de uso múltiple; Reservas hídricas naturales; Reservas forestales naturales; Reservas naturales de fauna; Reservas recreativas naturales. b) Ambientes de conservación cultural y natural: Reservas culturales naturales.

<sup>46</sup> Normas provinciales sobre áreas naturales protegidas de Argentina: Ley n° 7107, sistema de áreas protegidas (Salta); Decreto n° 2019/10, reglamenta la ley n° 7107, sistema de áreas protegidas (Salta). Resolución n° 147/05 del Organismo Provincial de Turismo dependiente de la Secretaria de Turismo (reglamento de infracciones generales) (Chubut); Resolución n° 1332/05 de la Dirección de Recursos Naturales de (Reglamento del uso del Parque provincial Aconcagua) (Mendoza); Decreto n° 944/94 modificado por el Decreto n° 92/03, reglamentario de la ley n° 2932/92 (Misiones); leyes n° 6911/99 y n° 6912/99 (San Juan); ley n° 272/96 (Tierra del Fuego).

Asimismo, este Código civil, contiene respecto a la “propiedad”, diversas normas en el Libro Tercero De los derechos reales, Título V Del dominio de las cosas y de los modos de adquirirlo (arts. 2506 a 2570), definiéndose el derecho de “dominio” como: “el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona” (art. 2506). Y si bien, tienen relevancia respecto al “derecho de propiedad” los arts. 2511 (privación de la propiedad solo por causa de utilidad pública) y 2512 (urgencia de la expropiación con carácter de necesidad), es el art. 2513, el que expresamente dispone que: “Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular” (art. sustituido por art. 1° de la ley n° 17711/68)

Asimismo, los arts. 2514 a 2524 se refieren a: el “ejercicio de estas facultades”; la “extensión de la propiedad del suelo”; la propiedad de “las construcciones, plantaciones y obras existentes en la superficie o en el interior de un terreno”; la propiedad de “obras establecidas en el espacio aéreo que se encuentran sobre el terreno y a la propiedad de obras bajo el suelo”; el “alcance de la propiedad de una cosa”; el “reclamo de un derecho sobre la cosa de otro” y la “adquisición del dominio”.

De sumo interés es el art. 2326 que se refiere a la posibilidad de reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la “unidad económica” y el artículo 3475 bis sobre la “imposibilidad de la división de bienes cuando convierta en antieconómico el aprovechamiento de las partes”.

También la propiedad de la tierra puede estar en “condominio”, cuando “el derecho real de propiedad pertenece a varias personas, por una parte indivisa sobre una cosa mueble o inmueble” (2673). Otras disposiciones se refieren a: “formas de constitución, derechos, prohibiciones” (arts. 2674 a 2698); la “administración de la cosa común” (arts. 2699 a 2709); la “indivisión forzosa” (arts. 2710 a 2716); “condominio de los muros, cercos y fosos” (arts. 2717 a 2745); “condominio por confusión de límites” (arts. 2746 a 2755).

El Código Rural de la provincia de Santiago del Estero, aprobado por ley n° 1734, divide la “propiedad rural” en: agraria, pecuaria y forestal (art. 1)<sup>47</sup> y regula los derechos y deberes del propietario entre los que se entenderán comprendidos, el poseedor, el arrendatario o el que, por cualquier título, tenga la representación de un establecimiento (art. 2). También contiene disposiciones referidas a la tierra pública (arts. 11 al 21).

Con posterioridad a la sanción del precedente Código rural, se han dictado normas sobre “colonización”, entre éstas, la ley n° 5402/84, cuya vigencia fue restituida por el art. 1 de la ley n° 6454/98, que se aplica a las tierras rurales fiscales y las de dominio privado que por cualquier título se incorporen al patrimonio del Estado provincial con excepción de las tierras afectadas a destinos y reservas específicas (art. 1)<sup>48</sup>. Las parcelas resultantes deberán constituir unidades económicas de producción (art. 11), entendiéndose por unidad económica de producción, al predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, destino, mejoras y demás condiciones de aprovechamiento, racionalmente trabajadas por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a las necesidades de ésta, al cumplimiento de las

---

<sup>47</sup> Art. 1. A los efectos de este Código, la propiedad rural se divide en agraria, pecuaria y forestal. La propiedad agraria comprende todo establecimiento cuyo principal objeto es la siembra o cultivo y recolección de toda especie de granos, legumbres, plantas, árboles forrajes, y los animales y útiles empleados en ellos. La propiedad pecuaria comprende todo establecimiento cuyo principal objeto es la cría, mejora o invernada de ganado de toda especie, así como los ganados mismos y los servicios, poblaciones y cultivos accesorios a dichos establecimientos. La propiedad forestal comprende los establecimientos cuyo principal objeto es el corte y elaboración de leñas y maderas y sus derivados. Ley n° 1.734, Código rural.

<sup>48</sup> Las tierras a que se refiere la presente ley, serán incorporadas al proceso productivo mediante: a) Regularización de las ocupaciones y programas de ordenamiento integral de la tierra; b) Planes generales o especiales de colonización (art. 3). Los planes de colonización y/o habilitación y rehabilitación agraria tienen por finalidades las siguientes: a) Incorporar al proceso productivo, las tierras aptas susceptibles de transformación para su aprovechamiento económico; b) Propender hacia una distribución más equitativa de la tierra; c) Conseguir el efectivo afincamiento de núcleos rurales migratorios que garanticen un uso racional e intensivo de la tierra y la elevación del nivel de vida y seguridad social del productor; d) Lograr una utilización eficiente y los más altos rendimientos de la tierra; e) Desarrollar la conciencia cooperativista y fomentar la organización y desenvolvimiento de cooperativas agropecuarias (art. 4). La norma se refiere al contenido de los planes (art. 6), al parcelamiento (arts. 10 a 15).

obligaciones contraídas al normal desenvolvimiento económico de la misma (art. 12)<sup>49</sup>. Se establecen “las formas jurídicas y los sistemas de adjudicación”; “derechos y obligaciones de los adjudicatarios”<sup>50</sup>, etc.

A su vez la ley n° 6516/00, establece la adjudicación gratuita para todos aquellos ocupantes de tierras fiscales en tierras de secano<sup>51</sup>.

Por otra parte, también en la provincia de Santiago del Estero, en aplicación del art. 2326 del Código civil argentino, ya referido, hay normas específicas atinentes a la “unidad económica agraria”, tales son las ley n° 3618/71 para el área del Río Dulce que riega por el Sistema de Los Quirogas<sup>52</sup>, el Decreto Acuerdo n° 17/70, para el resto de la provincia, el que carece de eficacia jurídica.

Asimismo, hay normas contenidas en la ley de colonización ya señalada (n° 5402/84) para las tierras que son sometidas a un proceso de adjudicación (arts. 11, 12, 15). No se regula sobre la “propiedad colectiva indígena”.

También la empresa puede utilizar la propiedad rural conforme al derecho de “usufructo”, entendido como “el derecho real de usar y gozar de una cosa, cuya propiedad pertenece a otro, con tal que no se altere su substancia” (art. 2807); prevé dos especies de usufructo (usufructo perfecto, y usufructo imperfecto o cuasi-usufructo) (art. 2808). Otras disposiciones sobre el usufructo están contenidas en los arts. 2809 a 2899. Entre estas últimas se destacan: el “usufructo de monte” (art. 2873); el “usufructo de ganado” (arts. 2902, 2903, 2910). Asimismo es de interés el “derecho real de superficie forestal”, establecido por la ley nacional n° 25509.

Respecto al “uso y habitación” se dispone que el mismo es .. “un derecho real que consiste en la facultad de servirse de la cosa de otro, independiente de la posesión de heredad alguna, con el cargo de conservar la substancia de ella; o de tomar sobre los frutos de un fundo ajeno, lo que sea preciso para las necesidades del usuario y de su familia. Si se refiere a una casa, y a la utilidad de morar en ella, se llama en este Código, derecho de habitación (arts. 2948) Otras disposiciones se refieren a este derecho (arts. 2949 a 2959).

En relación a la “posesión” de los inmuebles rurales, se aplican las normas generales del código civil (2351) y “habrá posesión de las cosas, cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad”, mientras que “tenedor” es el que “tiene efectivamente una cosa, pero reconociendo en otro la

---

<sup>49</sup> Se tomará como módulo para la adjudicación de más de una unidad económica al núcleo familiar que contare con cuatro (4) hijos de cualquier sexo; o tres (3) varones mayores de catorce años que vivan y colaboren con él. En ese caso; se podrá adjudicar tantas unidades suplementarias como veces reúna este número de hijos, a juicio de la Autoridad de Aplicación (art. 20). Cuando se trate de los beneficiarios a que se refiere el art. 17 incs. a) y b) que hubiesen desarrollado de hecho un aprovechamiento agropecuario en una superficie mayor a la que constituye la unidad económica fijada para la zona y que por su capacidad empresarial e inversiones realizadas al momento de la adjudicación y el Consejo Asesor de Selección de Adjudicación considere justificado en base a un estudio técnico económico fundado, podrá otorgar más de una unidad económica sobre la superficie que le corresponda por ley, no pudiendo exceder en ningún caso las tres (3) unidades económicas (art. 22).

<sup>50</sup> Las formas jurídicas de adjudicación son: individual y cooperativa (art. 22). Se establece como sistemas de adjudicación: el concurso público, con la intervención del Consejo de Selección y Adjudicación y conforme a una tabla de puntaje, operando un período de prueba (arts. 29 a 38, 63 a 64) y la adjudicación directa (arts. 61, 62). Los adjudicatarios tienen derechos (art. 39) y obligaciones (arts. 40, 41). La ley establece el precio y forma de pago (arts. 42 a 48), normas sobre caducidad de las adjudicaciones (arts. 49 a 52); el título de dominio y sus caracteres (arts. 53 al 60); la colonización privada, cuyos titulares tienen diversas obligaciones y derechos (arts. 66 a 71).

<sup>51</sup> Determina en ochenta (80) hectáreas la unidad económica (arts. 2, 3), previo cumplimiento de determinados requisitos; establece que una vez otorgado el título de dominio por el Poder Ejecutivo, no podrá subdividirse cada unidad económica por acto entre vivos ni “mortis causa”, de conformidad con lo establecido por el segundo párrafo del art. 2326 del Código Civil, quedando también prohibida la venta o cesión por cualquier título por el término de diez (10) años (art. 6) y las unidades económicas deberán ser incorporadas en forma prioritaria a los planes productivos vigentes y a crearse como los planes caprino y apícola. Asimismo deberán ser incorporadas a la planificación vial, hídrica, electrificación rural y educativa, previstas por el Gobierno de la provincia (art. 7).

<sup>52</sup> La Ley n° 3618, establece como unidad de medida 25 Ha y está prohibido todo acto de enajenación (venta, permuta, cesión, donación) entre vivos o última voluntad. Operan algunas excepciones como ser: para trasladar minifundistas; venta de un inmueble menor de 25 Ha pero que implique la venta de la totalidad del mismo; venta de menos Ha que las 25 siempre que a quien se transfiera tenga una unidad económica o bien la adquiera con la transferencia pero que a la vez quien transfiere mantenga una unidad económica; para urbanización, caminos, postas sanitarias, escuelas. Hay sanciones para los escribanos que contravinieren las normas y para las autoridades de Registros que inscribieran en tal sentido.

propiedad, es simple tenedor de la cosa, y representante de la posesión del propietario, aunque la ocupación de la cosa repose sobre un derecho” (art. 2352)<sup>53</sup>. No se regula específicamente la posesión agraria.

Respecto a las “restricciones y límites del dominio”, están reguladas en los arts. 2611 a 2660 del código civil. Cabe destacar, que como lo dispone el art. 2611, “las restricciones impuestas al dominio privado sólo en el interés público, son regidas por el derecho administrativo”. “El propietario de un inmueble no puede obligarse a no enajenarlo, y si lo hiciera, la enajenación será válida, sin perjuicio de las acciones personales que el acto puede constituir contra él” (art. 2612). De aplicación a la propiedad agraria son las referidas a “prohibiciones”<sup>54</sup> y “obligaciones” para los “terrenos inferiores”<sup>55</sup>.

También los predios rurales pueden estar sujetos a “servidumbres”, entendidas como : “... el derecho real, perpetuo o temporario sobre un inmueble ajeno, en virtud del cual se puede usar de él, o ejercer ciertos derechos de disposición, o bien impedir que el propietario ejerza algunos de sus derechos de propiedad” (art. 2970). Hay servidumbres reales (“...el derecho establecido al poseedor de una heredad, sobre otra heredad ajena para utilidad de la primera” (art. 2971) y “servidumbre personal” (“... es la que se constituye en utilidad de alguna persona determinada, sin dependencia de la posesión de un inmueble, y que acaba con ella” (art. 2972). Otros artículos referidos a los tipos de servidumbres son los arts. 2973 a 2976; “cómo se establecen y se adquieren las servidumbres” (arts. 2977 a 3017); “los derechos del propietario del predio dominante” (arts. 3018 a 3035); “obligaciones y derechos del propietario de la heredad sirviente” (art. 3036 a 3067).

En relación a las “servidumbres en particular”, se destacan: las “servidumbres de tránsito” (arts. 3068 a 3081); las “servidumbres de acueducto” (arts. 3082 a 3092); las “servidumbres de

---

<sup>53</sup> Otras disposiciones se refieren a la “posesión y a la tradición para adquirirla” (arts. 2353 a 2372); “la adquisición de la posesión” (arts. 2373 a 2421); “las obligaciones y derechos del poseedor de buena o mala fe” (arts. 2422 a 2459). En relación a la “simple tenencia de las cosas” por voluntad del poseedor, o del simple tenedor, sólo se adquiere por la tradición, bastando la entrega de la cosa sin necesidad de formalidad alguna (art. 2460). Otras disposiciones están contenidas en los arts. 2461 a 2467).

<sup>54</sup> “...hacer excavaciones, abrir fosos en su terreno que puedan causar la ruina de los edificios o plantaciones existentes en el fundo vecino, o de producir desmoronamientos de tierra” (2615); efectuar “...molestias que ocasionen el humo, calor, olores, luminosidad, ruidos, vibraciones o daños similares por el ejercicio de actividades en inmuebles vecinos, las que no deben exceder la normal tolerancia teniendo en cuenta las condiciones del lugar y aunque mediare autorización administrativa para aquéllas....”(art. 2618, artículo sustituido por art. 1º de la ley n° 17711/68; “... construir cerca de una pared medianera o divisoria, pozos, cloacas, letrinas, acueductos que causen humedad; establos, depósitos de sal o de materias corrosivas, artefactos que se mueven por vapor, u otras fábricas, o empresas peligrosas a la seguridad, solidez y salubridad de los edificios o nocivas a los vecinos, sin guardar las distancias prescriptas por los reglamentos y usos del país, todo sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo anterior, a falta de reglamentos, se recurrirá a juicio de peritos” (art. 2621); tener, aun separados de las paredes medianeras o divisorias, en su casa depósitos de aguas estancadas, que puedan ocasionar exhalaciones infestantes, o infiltraciones nocivas, ni hacer trabajos que transmitan a las casas vecinas gases fétidos o perniciosos, que no resulten de las necesidades o usos ordinarios; ni fraguas, ni máquinas que lancen humo excesivo a las propiedades vecinas (2625); “...tener en ella árboles sino a distancia de tres metros de la línea divisoria con el vecino, o sea la propiedad de éste predio rústico o urbano, esté o no cercado, o aunque sean ambas heredades de bosques. Arbustos no pueden tenerse sino a distancia de un metro (2628); “... hacer correr por el fundo vecino las aguas de pozos que él tenga en su heredad, ni las del servicio de su casa, salvo lo que en adelante se dispone sobre las aguas naturales o artificiales que hubiesen sido llevadas, o sacadas allí para las necesidades de establecimientos industriales (2632); “...dirigir sobre el fundo vecino las aguas pluviales que caían en su heredad por medio de un cambio que haga en el nivel de su terreno,” (art. 2634); “...el propietario de una fuente que deja correr las aguas de ella sobre los fundos inferiores, no puede emplearlas en un uso que las haga perjudiciales a las propiedades inferiores (2638); “agravar la sujeción del terreno inferior, dirigiendo las aguas a un solo punto, o haciendo de cualquier modo más impetuosa la corriente que pueda perjudicar el terreno inferior, por parte del dueño del terreno superior” (art. 2653).

<sup>55</sup> “... están sujetos a recibir las aguas que naturalmente descienden de los terrenos superiores, sin que para eso hubiese contribuido el trabajo del hombre” (art. 2647); “recibir las arenas y piedras que arrastren en su curso las aguas pluviales, sin que puedan reclamarlas los propietarios de los terrenos superiores” (art. 2649); “...a recibir las aguas subterráneas que por trabajo del hombre salieren al exterior, como fuentes, pozos artesianos, etcétera, cuando no sea posible por su abundancia contenerlas en el terreno superior, satisfaciéndoseles una justa indemnización de los perjuicios que pueden causarles (art. 2650); “...no puede hacer dique alguno que contenga o haga refluir sobre el terreno superior, las aguas, arenas o piedras que naturalmente desciendan a él, y aunque la obra haya sido vista y conocida por el dueño del terreno superior, puede éste pedir que se destruya, si no hubiese comprendido el perjuicio que le haría, y si la obra no tuviese veinte años de existencia” (art. 2651).



recibir las aguas de los predios ajenos” (arts. 3093 a 3103); la “servidumbre de sacar agua” (arts. 3104 a 3107).

Continuando con las “restricciones a la propiedad rural”, el código de aguas de la provincia de Santiago del Estero (ley n° 4869), contiene en el Libro VII. Las Restricciones al dominio; la ocupación temporal; las servidumbres administrativas y la expropiación, impuestas en razón del uso de las aguas conservación y defensa contra sus efectos nocivos (arts. 226 a 229). Asimismo, dicho código establece limitaciones al dominio con motivo del uso del agua subterránea (arts. 169-170).

Por otra parte, la ley n° 5787/ 90, sobre “áreas naturales protegidas” de la provincia de Santiago del Estero dispone sobre restricciones al dominio (art. 26).

En el código rural de dicha provincia (aprobado por ley n° 1734), contiene un título único sobre “vialidad” (arts. 304 a 360) que regula el Consejo provincial de vialidad (art. 304); los caminos, su clasificación en nacionales, provinciales (troncales o generales, parcelas interdepartamentales, vecinales, particulares o sendas de paso, calle pública de los municipios y centros de población de la campaña), municipales; medidas, trazas, contribución, exenciones, servidumbres, construcción de puentes, acequias y canales que atraviesan caminos públicos (arts. 305 a 331); las cercas, puertas y tranqueras, necesidad de permiso, prohibiciones (arts. 332 a 353); las disposiciones comunes sobre custodia y vigilancia, prohibiciones (arts. 354, 355, 356, entre otros).

En relación a la tenencia indirecta de la tierra, rige la ley de “arrendamientos y aparcerías” que regula los “contratos agrarios”<sup>56</sup> (arrendamientos y aparcerías- agrícolas, pecuarias-, plazo, prohibiciones, inembargabilidad, cláusulas nulas, obligaciones, orden de prelación; contratos accidentales (hasta dos cosechas en un año agrícola, contratos de pastoreo), etc. de aplicación a gran parte de la realidad agraria argentina. A la par, obran otras formas contractuales como ser: el “contrato entre el empresario titular y el tambero asociado”<sup>57</sup>, el que no es un contrato laboral sino asociativo y regula: trabajo; regimenes especiales, trabajo agrario-tamero mediero; régimen-contratos de trabajo-remuneraciones-comisión nacional de la industria lechera funciones derechos-obligaciones-contratos inscripción-registro-estado-poder ejecutivo nacional-secretarias de estado-secretarias de trabajo y previsión extinción del contrato- autoridad de aplicación secretaria de trabajo y previsión- delegaciones regionales infracciones-sanciones. Hay regimenes especiales para: el “contratista de viñas y frutales” (condiciones de trabajo; obligaciones del contratista; remuneración, salario básico de convenio; distribución de los frutos; rescisión del contrato; indemnización, paritarias)<sup>58</sup>, “contrato de maquila”<sup>59</sup>, los “fondos de inversión agrícola”, constituidos como pool de siembra, etc.

## **10. Identificación de las zonas agrícolas en el cuadro de la planificación del uso de las tierras**

El Consejo Federal Agropecuario ha establecido “Regiones agroecológicas”, conforme se hace referencia en la ley nacional de emergencia agropecuaria<sup>60</sup>, el INTA ha diagramado “Zonas Agro económicas Homogéneas” (ZAH) y “Sistemas Productivos Relevantes”<sup>61</sup> y ha formulado, entre otros, una “Propuesta metodológica para el desarrollo de un Plan de Ordenamiento Territorial Rural del Partido de Balcarce”, radicado en la provincia de Buenos Aires, en el que se hace una “zonificación agroecológica y socioeconómica” y se propone el “Plan de uso de la tierra (PLUT) y el “Plan de ocupación del territorio” (PLOT), conteniendo como producto final de la zonificación un mapa que asigna para cada unidad de tierra usos recomendados, incorporando un conjunto de categorías y subcategorías de manejo<sup>62</sup>.

---

<sup>56</sup> Ley n° 13246/48, modificada por la ley n° 22998/ 80. Decreto Nacional 8330/63.

<sup>57</sup> Decreto Ley n° 3750/46.

<sup>58</sup> Ley n° 20589/74.

<sup>59</sup> Ley 25113/00.

<sup>60</sup> Ley nacional 26509.

<sup>61</sup> “Zonas Agro económicas Homogéneas y Sistemas Productivos Relevantes”, INTA, ultima revisión: 30 de julio del 2005. INTA. Centro Regional NOA. [http:// www.inta.gov.ar/](http://www.inta.gov.ar/)

<sup>62</sup> [http://www.inta.gov.ar/balcarce/info/PROrden\\_Territorial/Propuesta.pdf](http://www.inta.gov.ar/balcarce/info/PROrden_Territorial/Propuesta.pdf)

A nivel nacional, si bien, en el 2008, a partir de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) se ha planteado el “Plan estratégico de desarrollo territorial”<sup>63</sup> (Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial), no hay a nivel nacional una precisa identificación de las zonas agrícolas en el cuadro de la planificación del uso de las tierras.

El instrumento de intervención permanente será el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), concebido como un conjunto de actores, instrumentos, planes y proyectos articulados entre sí, orientado al cumplimiento de los objetivos de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial<sup>64</sup>, <sup>65</sup>.

El “modelo deseado del territorio” es un proceso de inversión que se articula con políticas y proyectos vinculados a la dimensión social, económica y ambiental en cada región; amparada en la visión integral que aporta el proceso de planificación<sup>66</sup>.

El Plan se concibió como un proceso de construcción federal de consensos, conducido por el Gobierno Nacional pero apoyado en el trabajo “participativo” de los Gobiernos Provinciales y sus respectivos equipos técnicos. Es decir, no constituye un producto en sí mismo, sino un “proceso de pensamiento estratégico en constante actualización”.

A “nivel provincial”, hay algunos planes o programas de desarrollo sustentable de algunas provincias como ser de Catamarca<sup>67</sup>, Formosa<sup>68</sup>, Mendoza<sup>69</sup>, Santa Cruz<sup>70</sup>, Santiago del Estero<sup>71</sup>, entre otras, en cumplimiento del Plan nacional precedente. Así es que en la provincia de Santiago del Estero, ubicada en el noroeste de Argentina, en agosto de 2008, se formuló, como herramienta de planificación de desarrollo el “Plan Estratégico Territorial de Ordenamiento y Desarrollo Regional Sustentables” (PETODERES), que apunta a un “modelo agroindustrial descentralizado de desarrollo humano”. Se dividió a Santiago del Estero en 6 regiones desde el punto de vista de las posibilidades de la distribución del agua y en base a esa fuente se esquematizó un conjunto importante de obras de captación, regulación, construcción y distribución. Las que convertirían a las regiones en corredores de desarrollo, con conducciones de agua, a través de acueductos o canales. Acompañando a esa infraestructura de agua, se contempló lo vial, lo energético, ferroviaria y de saneamiento de los principales centros urbanos de la provincia<sup>72</sup>. El “plan estratégico territorial” (PET), ha sido diseñado, siguiendo las pautas de la

---

<sup>63</sup> Presidencia de la Nación Argentina. “Presentaron el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial” lunes, 17 de marzo de 2008. <http://www.caserosada.gov.ar>

<sup>64</sup> Este Plan busca lograr una mayor integración regional -entre las provincias, y entre éstas y los países limítrofes- y planificar un modelo que permita el desarrollo de las potencialidades de cada jurisdicción. El proyecto es el resultado de un trabajo en conjunto entre el gobierno nacional y las provincias, y fue suscripto por las gobernaciones de Buenos Aires, Salta, Chaco, Santiago del Estero, Formosa, Catamarca, Córdoba, Santa Fe, Corrientes, San Juan, Chubut, Misiones, Mendoza y Entre Ríos. Un “modelo” que apuesta al crecimiento con diversificación productiva, generadora de empleo y que adopta la inversión sostenida en infraestructura y equipamiento como parte fundamental para garantizar un desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo de la Argentina y fundamentalmente equilibrado, en términos geográficos, territoriales y sociales.

<sup>65</sup> El Plan brinda los “lineamientos estratégicos” para fomentar la equidad y desarrollo de todo el territorio y puso a disposición de la sociedad la cartera de proyectos de infraestructura, considerada fundamental para construir este nuevo modelo. En suma, la tarea que se puso en marcha y que se sigue profundizando conjuntamente, supuso retomar la planificación del territorio como política de estado, considerando que se trata de una política pública e integrable; y dando la espalda a los largos años en que se abandonó esta actividad, dejando las decisiones en manos de los intereses del mercado o de otros intereses. Supuso un agrado para las economías regionales y para las oportunidades de desarrollo de gran parte del pueblo argentino. Los “objetivos y metas” del proyecto de desarrollo con inclusión social implicaron la firme voluntad política de fomentar el “desarrollo regional”

<sup>66</sup> Presentación del Plan Estratégico Territorial Bicentenario. Subsecretaría de Planificación territorial de la Inversión Pública. <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/>

<sup>67</sup> Plan estratégico Territorial de la provincia de Catamarca. <http://www.scribd.com/doc>

<sup>68</sup> [http://www.jp-formosa.com.ar/pet/PET\\_parte%20I.pdf](http://www.jp-formosa.com.ar/pet/PET_parte%20I.pdf).

<sup>69</sup> “Plan Estratégico de Desarrollo de Mendoza”. <http://www.planestrategicomza.com.ar/fases/fases.html>

<sup>70</sup> “Plan de Ordenamiento y Desarrollo Territorial de Santa Cruz”. [Http://www.sitsantacruz.gov.ar/territorial/archivos/PET\\_sc\\_2016.pdf](http://www.sitsantacruz.gov.ar/territorial/archivos/PET_sc_2016.pdf)

<sup>71</sup> Gabinete de Asesores de la Gobernación. Secretaría de Desarrollo, Ciencia, Tecnología y Gestión Pública. “Plan Estratégico Territorial para la Instalación del Modelo Agroindustrial Descentralizado de Desarrollo Humano Sustentable, de La Provincia de Santiago del Estero 2007 – 2016”. <http://www.chienhwa.net/PET/SP/Santiago>

<sup>72</sup> El plan está contenido en un documento junto con el “Plan Estratégico Territorial” (PET). El documento del gabinete consta de dos tomos. El primero refiere al modelo agroindustrial, el (PET), el “Plan de Ordenamiento y

Subsecretaría de Planificación Federal, en tres niveles de realización: local, regional y nacional, y tres momentos de definición: mapa actual, dinámico y deseado. Este último se acompaña de la visión, de la matriz FODA, de los objetivos, de las estrategias y de los proyectos de corredores de desarrollo, de agua, caminos, energía y saneamiento básico.

En este contexto se han definido: las “zonas ecológicas de producción de MP”, según la capacidad de uso potencial del suelo y la vocación productiva regional; las “zonas de captación y abastecimiento de agua”, según las fuentes disponibles regionales; las “zonas de atención prioritarias”, a desarrollar, potenciar o cualificar, según las restricciones de infraestructura económica y social regional y las “ciudades estratégicas de articulación regional”, según el grado de crecimiento ínter censal y proyección regional de sus servicios urbanos<sup>73</sup>.

En el PET se identificaron las “áreas rurales desarrollo” y las “zonas de atención prioritaria y corredores de desarrollo”, entre otras.

Respecto a la “zonificación por unidades ecológicas”, en lo atinente a la “agrícola”, se da la superficie de las áreas en el plan de habilitación de tierras para uso agropecuario-forestal, estableciéndose: a) zonas de riego; b) zonas agrícola-ganadera-forestal; c) zonas ganadera-forestal-agrícola; d) zonas forestal-ganadera; e) zonas forestal-ganadera con restricciones; f) zonas de bañados/áreas inundables y anegables con ganadería; g) zonas con bosques de protección; h) zonas de lagunas saladas y saladillos; i) zona de la salina de Ambargasta; j) zonas de embalses y laguna de Mar Chiquita; k) zona de áreas protegidas

EL PET de la Provincia de Santiago del Estero contiene un conjunto de 115 proyectos de carácter hídrico, vial, energético y de saneamiento urbano<sup>74</sup>.

Respecto a los “bosques nativos”, conforme a lo señalado en supra 8 hay “zonificación”.

Por otra parte, hay algunas “normas provinciales” sobre “unidad económica agraria” que establecen áreas y unidades de medida de predios rurales destinados a la actividad agraria en sus diversas especializaciones, impidiendo el excesivo parcelamiento de la tierras agrarias, como ser en las provincias de Santiago del Estero<sup>75</sup>, Entre Ríos, La Rioja<sup>76</sup>, Salta<sup>77</sup>,<sup>78</sup>, Santa Fe<sup>79</sup>, etc.

En la provincia de Santa Fe, en cumplimiento del art. 7 de la ley n° 9319/83, se clasifica la provincia en 9 regiones (compuestas por todo o parte de los departamentos administrativos). Se señala: las ubicaciones de las zonas, las superficies mínimas en que no puede subdividirse la propiedad, las características de los suelos y el tipo de actividades agrícolas, ganaderas que se realizan<sup>80</sup>. El decreto reglamentario n° 292/94 de la ley n° 9319, en su artículo 3° determinó las superficies mínimas por regiones agroeconómicas, las que se fijan en un anexo del decreto identificado como “A”, mapa de la Provincia de Santa Fe en el que se establecen distintas zonas con valores que han sido establecidos teniendo en cuenta las características determinadas. El artículo 1° del Decreto establece que la UE se determinará en base a la actividad agropecuaria corriente de la zona y tomando en cuenta el rendimiento promedio de los últimos dos años. Dicho

---

Desarrollo Regional Sustentable” y los proyectos. El tomo dos refleja proyectos de ordenamiento y desarrollo, y programas de desarrollo social e institucional. Establece como objetivo general: “crear las condiciones necesarias y suficientes de equidad territorial, de integración y equilibrio regional, para la instalación del modelo agroindustrial descentralizado de desarrollo humano sustentable”. Entre los “objetivos específicos” se destaca la “regionalización de la producción agropecuaria sustentable” (desarrollar la infraestructura de agua, caminos, energía y saneamientos; promover la producción de materias primas y las exportaciones; mejorar el uso sustentable de los suelos y la protección de los ecosistemas). El Liberal, jueves 18 septiembre de 2008, Santiago del Estero, Argentina.

<sup>73</sup> <http://www.chienhwa.net/PET/SP/Santiago%20del%20Estero.pdf>.

Gabinete de Asesores de la Gobernación. Secretaría de Desarrollo, Ciencia, Tecnología y Gestión Pública. Plan Estratégico Territorial para la Instalación del Modelo Agroindustrial Descentralizado de Desarrollo Humano Sustentable, de la Provincia de Santiago del Estero 2007 – 2016.

<sup>74</sup> *Ibíd.*

<sup>75</sup> Ley n° 3618/71, para el área del Río Dulce que riega por el Sistema de Los Quirogas, el Decreto Acuerdo n° 17/70.

<sup>76</sup> Ley n° 7577/03, se autoriza a corregir los minifundios agrícolas y ganaderos, transformándolos en unidades económicas productivas en concordancia con el artículo n° 2326 del código civil.

<sup>77</sup> Ley n° 5304/78, reglamentación del art. 2326 del código civil referido a unidad económica.

<sup>78</sup> Ley n° 8773, fraccionamiento de predios rurales.

<sup>79</sup> Ley n° 9319/83.

<sup>80</sup> <http://www.santafe.gov.ar/index.php/web/>

decreto determinó para toda la provincia nueve regiones agroeconómicas con superficies mínimas por debajo de las cuales no pueden dividirse los inmuebles rurales.

### **11. Regulación de la tenencia indirecta de las tierras agrícolas**

En relación a la tenencia indirecta de la tierra, rige la ley de “arrendamientos y aparcerías” que regula los “contratos agrarios”<sup>81</sup> (arrendamientos y aparcerías- agrícolas, pecuarias-, plazo, prohibiciones, inembargabilidad, cláusulas nulas, obligaciones, orden de prelación; contratos accidentales (hasta dos cosechas en un año agrícola, contratos de pastoreo), etc. de aplicación a gran parte de la realidad agraria argentina.

### **12. Organización de la relación entre el propietario y el tenedor de las tierras rurales respecto al régimen de ayudas, subsidios, estatales**

En Argentina no hay regímenes de ayuda como en la CE, solo planes, programas y proyectos establecidos por el Estado nacional o provincial, conforme a los cuales se otorgan “subsidios” al “agricultor” conforme se señalara en infra 14, a los fines del desarrollo rural.

## **PARTE II A. Derecho económico rural**

### **Rural Business Law – Droit économique rural –**

### **13. Instrumentos políticos para el desarrollo de las zonas rurales**

El ordenamiento territorial es “el instrumento dirigido a planear y programar el uso del territorio, las actividades productivas, la ordenación de los asentamientos humanos y el desarrollo de la sociedad, en congruencia con el potencial natural de la tierra, el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales y humanos y la protección y calidad del medio ambiente”. Y dentro de este contexto, la “planificación”, aparece como un instrumento operativo, que puede identificar y adoptar políticas y programas que no sólo atacan la distribución de bienes materiales y servicios sino que puedan hacer frente a la causa profunda de la pobreza.

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) propuesta por el Gobierno Nacional ya referida, habla de la ejecución e instrumentación de los lineamientos dados. En tal sentido, el Gobierno Nacional, al proponer dicha política y sus diversos instrumentos y metodologías, lo hace con la finalidad de crear un gran pacto social para diseñar el futuro territorio del país y adecuarlo a la modernidad y a la competitividad impuesta por el nuevo entorno mundial. A tales fines se diseña la “estrategia y metodología” para su implementación en todo el país, en vías de ejecución.

Dicha implementación requiere de una “estrategia flexible y participativa” que permita ir generando acciones paulatinas y escalonadas, coordinadas entre los diversos actores. El instrumento de intervención permanente será el Sistema Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (SiNDOT), como: 1) estrategia básica de intervención permanente, cuyo objetivo central es articular y gestionar los planes, programas y proyectos de desarrollo territorial y guiar las acciones sectoriales con impacto territorial a nivel Nacional, Provincial y Local; 2) un conjunto de actores, instrumentos, planes y proyectos articulados entre sí, orientado al cumplimiento de los objetivos de la referida política nacional. El SiNDOT es el instrumento operativo a través del cual se implementa la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Señala el modo de intervención capaz de aprovechar las oportunidades de desarrollo, permitiendo así construir un mayor equilibrio e integración territorial.

A través del SiNDOT se puso en marcha una “metodología de trabajo” asentada en tres ejes paralelos: 1) Puesta en marcha y consolidación del Sistema de Información, Vinculación y Asistencia Técnica para el Desarrollo y el Ordenamiento Territorial (SIVAT). 2) Puesta en marcha y consolidación del Plan Estratégico Territorial (PET). 3) Puesta en marcha del proceso de reflexión y diseño de la ley Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial<sup>82</sup>.

---

<sup>81</sup> Ley n° 13246/48, modificada por la ley n° 22998/ 80. Decreto Nacional 8330/63.

<sup>82</sup> Estos tres “ejes de trabajo”, no son independientes uno de otro, al contrario se articulan, complementan y condicionan unos a otros en tanto que diversas actividades y componentes de cada uno de ellos constituyen insumos para los otros ejes de trabajo. Todo ello en la búsqueda del “Modelo de desarrollo territorial” para el país en función de objetivos y metas comunes. Los actores responsables de llevar adelante estas tareas deberán no sólo comprender sino también atender los complejos procesos de desarrollo territorial actuando en dos frentes simultáneos: 1) la

Toda política requiere de estrategias e instrumentos para poder ponerse en marcha y generar los efectos deseados. En tal sentido se destaca el “Plan Estratégico Territorial” (PET) que es “un conjunto ordenado y articulado de planes, programas, proyectos y acciones territoriales descentralizadas, desarrollados en forma concurrente por el Gobierno Nacional, las Provincias y los Municipios, orientados a cumplir con el modelo de país definido por la Política Nacional del Desarrollo y Ordenamiento Territorial”. El PET no constituye el “Gran Plan” para todo el país, sino que actúa selectivamente, en forma estratégica, para instalar un proceso de ordenamiento territorial flexible y abierto que permita construir un proceso de desarrollo territorial bajo un escenario de cambio permanente<sup>83</sup>.

A “nivel nacional”, el “Anteproyecto de ley de ordenamiento territorial”, establece como materia de dicha ley: los instrumentos políticos, administrativos y técnico operativos de aplicación obligatoria mínima para planificar, ejecutar, controlar y armonizar el proceso de ordenamiento territorial, en el marco institucional de dicho proceso, a los fines del ordenamiento, planificación, ocupación, y programación del uso, conservación y transformación del territorio, así como las formas que adoptaren en su ejecución (art. 2 inc. d). A tales fines considera “instrumentos de ordenamiento territorial”, al conjunto de las normas, planes, proyectos, y acciones nacionales y provinciales y locales que estructuren el territorio del país (art. 7). Entendiéndose a los “planes de ordenamiento territorial como “el conjunto de objetivos, directrices, políticas, estrategias, metas, proyectos, programas, actuaciones y normas adoptadas para orientar y administrar el desarrollo físico del territorio y la utilización del suelo (art. 8)<sup>84</sup>.

En la “ley nacional de política y gestión ambiental” n° 25675/02, se especifica entre los “instrumentos de la política y la gestión ambiental” el “ordenamiento ambiental del territorio” (art. 8), el que “desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación y se generan mediante la coordinación inter jurisdiccional entre los municipios y las provincias, y de éstas y la ciudad de Buenos Aires con la Nación, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA); el mismo deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública (art. 9).

A “nivel provincial”, la ley n° 8051/09 de “ordenamiento territorial” de Mendoza, ya referida, enumera entre los “instrumentos y procedimientos” del Ordenamiento Territorial, las normas tanto de planificación y ejecución, como de información y control referidas a: a) el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia; b) el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial; c) Los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal; d) el Plan Ambiental Provincial; e) el Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial; f) el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza; g) los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros); h) los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros, entre otros (art. 7). También

---

definición permanente de objetivos y lineamientos estratégicos y 2) la ejecución e instrumentación de dichos lineamientos en la práctica. Presidencia de la Nación Argentina. “Presentaron el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial”, lunes, 17 de marzo de 2008. <http://www.casarsada.gov.ar/index.php?>

<sup>83</sup> El PET es una construcción política progresiva y por lo tanto no se define solo de arriba hacia abajo, sino que se va construyendo paulatinamente en forma participativa con los actores de los diferentes niveles de organización territorial del País (Nación, Provincias y Municipios) con las diferentes organizaciones de la Sociedad Civil (Cámaras, Federaciones, Sindicatos, Universidades y Organismos de Ciencia y Técnica, etc.). La ejecución del PET es por lo tanto descentralizada, dinámica y flexible. Bajo este contexto, las provincias y los municipios diseñarán y reorientarán creativamente el desarrollo de su territorio, elaborando sus planes de corto y mediano plazo, en sintonía con el modelo de país deseado. La secuencia de formulación, ejecución, evaluación y reformulación de los planes y acciones estará definida por el marco legal que sustente las políticas de desarrollo y ordenamiento territorial y por el ritmo político institucional del país, de manera que cada plan coincida con una determinada gestión política, pero respetando la continuidad de los objetivos de mediano plazo y el modelo de país “Argentina 2016”. Esta situación permite posicionarse en la perspectiva de la planificación estratégica, donde el diagnóstico de los problemas y de las potencialidades del territorio permiten llegar rápidamente a la identificación de los objetivos específicos y metas de ejecución del plan y a la elaboración de un escenario territorial propuesto que reflejará la situación que se desea alcanzar en el corto y mediano plazo.

Se formularon las políticas y los objetivos sobre los cuales se va a centrar el Plan Estratégico territorial en los próximos cuatro años.

<sup>84</sup> <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/anteproyecto/doc/pdf>

enumera algunos instrumentos el “Anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial y uso del suelo” de Entre Ríos<sup>85</sup>.

En la provincia de Santiago del Estero, se formuló el “Plan Estratégico Territorial de Ordenamiento y Desarrollo Regional Sustentables” (PETODERES), ya señalado en supra 10, el que apunta a un modelo agroindustrial descentralizado de desarrollo humano. Otras provincias argentinas también lo hicieron: Catamarca<sup>86</sup>, Formosa<sup>87</sup>, en cumplimiento del Plan nacional precedente. Asimismo existen programas nacionales que aportan al desarrollo rural como se vera en Infra 14.

#### **14. Inclusión del desarrollo rural en los programas de desarrollo regional**

Se incluye al desarrollo rural en los programas de desarrollo regional, en tal sentido, el referido “Plan nacional Estratégico Territorial”, indicado en supra 10<sup>88</sup> y los “Planes Estratégicos Territoriales de Ordenamiento y Desarrollo Regional Sustentables”, formulados por algunas provincias argentinas como ser: Santiago del Estero<sup>89</sup>, Catamarca<sup>90</sup>, Formosa<sup>91</sup>, en cumplimiento del Plan nacional precedente.

El Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) diseñó el “Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable” (PROFEDER), programa marco iniciado en 2003<sup>92</sup>. El PROFEDER, es un programa marco para direccionar el curso de acción de los programas ya existentes: Pro huerta, Cambio Rural, PROFAM y Minifundio, promoviendo asimismo proyectos integrados y de apoyo al desarrollo local<sup>93</sup>. Asimismo formuló en el año 2005 el “Plan Estratégico institucional (PEI) 2005- 2015”<sup>94, 95</sup>.

---

<sup>85</sup> Establece como “instrumentos en general que serán utilizados”: “1) planes provinciales y regionales de ordenamiento territorial y desarrollo sustentable: a) plan estratégico provincial de desarrollo sustentable, comprensivo de un plan de ordenamiento territorial; b) planes estratégicos regionales de desarrollo sustentable, comprensivos de planes de ordenamiento territorial de la región correspondiente; 2) planes de regiones metropolitanas, de regiones transfronterizas, y de regiones departamentales conformadas por la asociación de municipios y comunas. 3) planes municipales y comunales, que deberán articularse con: a) plan estratégico de desarrollo local; comprensivo de un plan de ordenamiento territorial y desarrollo urbano; b) código de ordenamiento territorial; comprensivo de normas de edificación, subdivisión, uso, e intensidad de ocupación del suelo; c) zonificación; d) presupuesto plurianual; e) presupuesto anual; f) presupuesto participativo; g) planes, programas y proyectos sectoriales; h) planes de desarrollo económico y social; i) concursos de ideas, anteproyectos y proyectos; a escala de edificios, conjuntos, áreas y sectores urbanos. 4) institutos tributarios y financieros: a) impuesto sobre la propiedad inmobiliaria; b) contribución por mejoras; c) incentivos fiscales y financieros; 5) institutos jurídicos: a) expropiación; b) servidumbre administrativa; c) restricciones al dominio; d) preservación de inmuebles o de mobiliario urbano; e) creación de unidades de conservación; f) creación de zonas especiales de interés social; g) subdivisión, edificación o utilización obligatorios; h) concesión onerosa del derecho de construir y de modificaciones de uso; i) operaciones urbanas consorciadas; j) regularización dominial; k) asistencia técnica y jurídica gratuita para las comunidades y sectores sociales más vulnerables; l) consulta popular, vinculante o no vinculante; m) audiencia pública; 6) evaluación de impacto ambiental (EIA), evaluación ambiental estratégica (EAE) y evaluación de impacto urbano (EIU). Los instrumentos mencionados en este artículo se rigen por la legislación específica que les corresponde, observándose lo dispuesto en esta ley. Los instrumentos previstos en este artículo que impliquen erogación de recursos públicos deberán ser objeto de control social, a través de la participación de ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil (art. 5).

<sup>86</sup> Plan estratégico Territorial de la provincia de Catamarca. <http://www.scribd.com/doc>

<sup>87</sup> [http://www.jp-formosa.com.ar/pet/PET\\_parte%20I.pdf](http://www.jp-formosa.com.ar/pet/PET_parte%20I.pdf).

<sup>88</sup> Dirección Nacional de Planificación Estratégica. “Plan Estratégico Territorial”. [http:// www.planif-territorial.gov.ar/html/](http://www.planif-territorial.gov.ar/html/)

<sup>89</sup> <http://www.chienhwa.net/PET/SP/Santiago%20del%20Estero.pdf>.

Gabinete de Asesores de la Gobernación. Secretaría de Desarrollo, Ciencia, Tecnología y Gestión Pública. Plan Estratégico Territorial para la Instalación del Modelo Agroindustrial Descentralizado de Desarrollo Humano Sustentable, de la Provincia de Santiago del Estero 2007 – 2016.

<sup>90</sup> Plan estratégico Territorial de la provincia de Catamarca. <http://www.scribd.com/doc>

<sup>91</sup> [http://www.jp-formosa.com.ar/pet/PET\\_parte%20I.pdf](http://www.jp-formosa.com.ar/pet/PET_parte%20I.pdf).

<sup>92</sup> INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA- INTA-. “Propuesta operativa para la puesta en marcha del Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural Sustentable (PROFEDER). Departamento de Extensión y Programas de Intervención. INTA, febrero de 2003.

<sup>93</sup> Su finalidad, es contribuir a la promoción de la innovación tecnológica y organizacional, al desarrollo de las capacidades de todos los actores del sistema agrario y al fortalecimiento de la competitividad sistémica regional y nacional propiciando la equidad social y la sustentabilidad en un marco de apoyo al desarrollo local. <http://www.inta.gov.ar/extensión/proceder/index.htm>

<sup>94</sup> [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/DCSyLD/File/presentacion\\_INTA.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/DCSyLD/File/presentacion_INTA.pdf).  
<http://www.inta.gov.ar/bariloche/desarrollo/gesrural/trabajos/planificacion/Archivos/documento2.pdf>

El “Programa nacional de Ecoregiones”, esta referido al ordenamiento sustentable del espacio rural, proyectos coordinados y proyectos específicos. Este ultimo programa, tiene proyectos “regionales” de centros ubicados en zonas áridas y semiáridas, relacionados con los objetivos del PAN, entre otros: 1) La Pampa- San Luis (Proyecto competitividad y sustentabilidad de los sistemas agrícolas, Proyecto desarrollo y transferencia de tecnología para la gestión sustentable de los recursos naturales); 2) Chaco- Formosa (Proyecto zonificación y ordenamiento ambiental); 3) Córdoba (Proyecto Contribución al desarrollo territorial de la provincia, Proyecto Producción agrícola sustentable; Proyecto Gestión ambiental); 4) Catamarca- La Rioja (Proyecto regional de desarrollo rural; Proyecto manejo sustentable de los recursos naturales); 5) Salta- Jujuy (Desarrollo sustentable de los sistemas extensivos del umbral Chaco); 6) Mendoza- San Juan (Contribución al desarrollo territorial; Apoyo para mejor el uso y gestión de los recursos naturales); 7) Patagonia sur (Proyecto de Apoyo al desarrollo territorial rural); 8) Patagonia norte (Proyecto políticas diferenciadas locales o microrregionales integradoras en áreas rurales marginales desde las perspectivas del desarrollo rural/local/microrregional); 9) Santiago del Estero- Tucumán (Proyecto desarrollo sustentable de los sistemas productivos, de seguridad alimentaria y de las cadenas agroalimentarias en la llanura chaqueña este de Santiago del Estero, Proyecto desarrollo sustentable de los sistemas productivos, de seguridad alimentaria y de las cadenas agroalimentarias en la llanura chaqueña oeste de Santiago del Estero).

En el 2006, el INTA planteo el “Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios” (PNADT)<sup>96, 97</sup>.

Los Programas Nacionales tienen la responsabilidad de coordinar la estrategia de innovación tecnológica sobre los ámbitos de intervención (cadenas de valor, sistemas productivos y agro ecosistemas, territorios en los ámbitos provinciales) especificada en sus documentos estratégicos, mediante la interacción en foros y conformación de plataformas y consorcios, que consoliden alianzas institucionales y articulen los actores internos y externos.

A su vez, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, ha elaborado una “política de desarrollo rural”, la que está orientada a “favorecer la inserción de los pequeños y medianos productores en el agro y en la economía nacional, y por esta vía, contribuir al alivio de la pobreza en las áreas rurales”. Los programas que constituyen el instrumento de ejecución de esta política, apuntan a la consolidación y expansión económico-productiva del sector, su desarrollo organizativo y una mayor vinculación con instituciones públicas y privadas, diferenciándose en sus acciones, en función de la heterogeneidad que caracteriza a la pequeña y mediana producción agropecuaria<sup>98</sup>. Se pueden citar los siguientes programas nacionales: “Programa Pro huerta”<sup>99</sup>;

---

<sup>95</sup> Tiene como “objetivo institucional” fortalecer el desarrollo nacional, regional y territorial, contribuyendo a la sostenibilidad social, económica y ambiental, del sistema agropecuario, agroalimentario y agroindustrial. Es un instrumento destinado a organizar las líneas de acción que permitan al INTA generar aportes tecnológicos de carácter estratégico para el sector agropecuario y asegurar que este esfuerzo promueva el desarrollo regional y territorial. Contribuye a la competitividad, salud ambiental y equidad social. Sus componentes estratégicos son: 1) investigación y desarrollo tecnológico; 2) extensión y transferencia; 3) vinculación tecnológica; 4) relaciones institucionales. Contiene programas regionales: ecoregiones, territorios, cadenas de valor, pequeña agricultura familiar.

<sup>96</sup> <http://www.inta.gov.ar/extension/doc/trabajo4.pdf>

<sup>97</sup> Tiene por finalidad apoyar el desarrollo de las competencias de los actores del sistema agroalimentario y fortalecer las capacidades del INTA para la gestión de las estrategias de intervención en los territorios, mejorando la competitividad local y regional, en un ámbito de equidad social y sustentabilidad ambiental. El PNADT inició sus acciones a través de tres instrumentos: el PROFEDER, el Proyecto Integrado de Innovaciones Tecnológica y Organizacional y el Proyecto Integrado de Innovación en Finanzas y Mercadeo y en el 2007 se aprueba el Proyecto Integrado de Innovación Productiva y Organizacional para la Equidad Social, orientado a fortalecer las capacidades de intervención en el sector más vulnerable de los ámbitos urbano, periurbano y rural.

<sup>98</sup> <http://www.sagpya.mecon.gov.ar/>

<sup>99</sup> Programa dirigido a la población en condición de pobreza, que enfrenta problemas de acceso a una alimentación saludable, promoviendo una dieta más diversificada y equilibrada mediante la autoproducción en pequeña escala de alimentos frescos por parte de sus destinatarios. El conjunto de prestaciones brindado se concreta en modelos de huertas y granjas orgánicas de autoconsumo a nivel familiar, escolar, comunitario e institucional. Se trata de un “programa enmarcado en la seguridad alimentaria”, cuya piedra angular amalgama la capacitación progresiva, la participación solidaria y el acompañamiento sistemático de las acciones en terreno, resultando estratégicos en su operatoria la intervención activa del voluntariado (promotores) y de redes de organizaciones de la sociedad civil. Tales características, junto al modelo técnico promovido, que se apoya en los principios de la agricultura orgánica, se complementan recíprocamente dotando al programa de una fuerte penetración territorial, valoración social y eficacia

“Plan nacional de seguridad alimentaria “el hambre más urgente”<sup>100</sup>; “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 - 2016 (PEA2)”<sup>101</sup>; “Programa Cambio Rural”<sup>102</sup>; “Programa Federal de Reconversión Productiva para la Pequeña y Mediana Empresa Agropecuaria (Cambio Rural)”<sup>103</sup>; “Programa para Productores Familiares” (PROFAM)<sup>104</sup>; “Programa “Minifundio”<sup>105</sup>; “Programa Innovación Territorial Sustentable”

---

para la incorporación en la dieta de los hogares pobres de alimentos frescos; constituyéndolo así en una herramienta válida para mejorar y diversificar la alimentación de sectores socialmente vulnerables, particularmente frente a situaciones de desnutrición crónica por insuficiencia de micronutrientes. INTA. Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria. <http://www.inta.gov.ar/extension/prohuerta/ins/institucional.htm>

<sup>100</sup> Brinda asistencia al Pro huerta <http://www.trabajo.gov.ar/jefes/organismos/conaeyc/comunicados/>

<sup>101</sup> El objetivo principal es construir colectivamente el Plan para un sector económico-social del país (el agroalimentario y agroindustrial), donde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) como representante del Estado, convoca a la participación activa de todos los actores económicos, sociales, culturales y políticos para que en conjunto elaboren el mencionado plan. El desarrollo efectivo del PEA2 requiere de un diseño organizacional que contemple simultáneamente la existencia de dos lógicas: lógica metodológica y lógica participativa. Ambas tienen racionalidades diferenciales, pero íntimamente vinculadas entre sí. La conjunción de ambas lógicas dio como resultado un Plan Estratégico Participativo. Esto significa que los ocho pasos que señalan el camino metodológico deberán ser empleados por todas las instancias de participación a lo largo de todo el proceso. Es esta imbricación de lo metodológico con lo participativo la que asegurará la conformación de un plan coherente, pero a su vez acordado por los diferentes actores y producto de un proceso de debate, intercambio y negociación. <http://www.minagri.gob.ar>

<sup>102</sup> Tiene entre otros destinatarios a: los pobladores rurales pobres no agrarios, familias que presentan NBI con miembros ocupados en la producción de artesanías, en la agroindustria rural o en servicios para la producción y grupos sujetos de una atención diferente como ser las mujeres, los jóvenes y los pueblos originarios, es decir a los grupos sujetos de derecho que presentan mayores dificultades de participación. <http://www.psocialagropecuario.gov.ar/institucional/opera.htm>

<sup>103</sup> Es una herramienta diseñada para colaborar con “los pequeños y medianos empresarios agropecuarios” (PyMEs), en la búsqueda de alternativas que permitan incrementar sus ingresos, elevar su nivel de vida, generar nuevas fuentes de empleo, retomar el proceso de inversión y posicionarse mejor en los mercados. Sus “objetivos” son: 1) Asistir al productor en la organización y gestión de su empresa, la producción, la transformación y la comercialización, con la finalidad de mejorar sus ingresos y facilitar su integración a la cadena agroalimentaria. 2) Capacitar a los actores sociales responsables de impulsar los cambios necesarios en las PyMES agropecuarias. 3) Promover la integración de las acciones de los sectores público y privado, facilitando el acceso a mercados y a las vinculaciones comerciales necesarias para lograr el fortalecimiento del sector. 4) Fortalecer la articulación público-privada para vincular las demandas de los productores con los sectores de oferta tecnológica. 5) promover y participar en acciones de desarrollo local y regional, contribuyendo a crear las condiciones que faciliten el financiamiento del desarrollo rural y agroindustrial. Cambio Rural trabaja con grupos integrados por 8 a 12 productores PyMEs que buscan soluciones integrales a sus problemas empresariales mediante una labor conjunta. Desde el inicio el grupo elabora un plan de trabajo en el cual quedan definidos los objetivos de trabajo que el grupo llevara adelante. Los grupos cuentan con el apoyo técnico de un profesional: el Promotor Asesor. Su trabajo es remunerado por el Programa y por un aporte que hacen los propios integrantes de la agrupación. Reciben capacitación permanente e información de Cambio Rural y -a la vez- retroalimentan al Programa con información del grupo y de los sistemas de producción que asiste. La labor de los Promotores Asesores está coordinada por Agentes de Proyecto que se encuentran articulados a las estructuras de extensión e investigación del INTA. Los Agentes de Proyecto son los responsables de la selección, capacitación, actualización permanente y seguimiento del Asesor y los grupos. <http://www.psocialagropecuario.gov.ar/institucional/opera.htm>

<sup>104</sup> Fue puesto en marcha por el INTA, en el año 2003 y está destinado a integrantes de la comunidad rural con las siguientes características: 1) escala muy reducida; 2) deficientes recursos de estructura; 3) falta de organización; 4) falta de acceso al crédito; 5) dificultad en la comercialización; 6) bajos ingresos. Se trata de productores que trabajan en forma directa en su establecimiento, con la colaboración de su familia. La finalidad del PROFAM es asistirlos para que: 1) inicien un proceso de cambio en su organización; 2) mejoren sus habilidades productivas, de gestión y comercialización; 3) generen alternativas que les faciliten superar, a través de la mejora del nivel de ingresos, la situación de estancamiento en la que se encuentran; 4) accedan a mejores condiciones de vida.

<sup>105</sup> Tiende a pelear la pobreza rural en la Argentina en cuanto está relacionada con la alta incidencia de esta unidad de medida de la tierra con la estructura agraria. Esta forma de producción es típica de más de la mitad de las explotaciones agropecuarias en las economías regionales. Para dar una respuesta a esta problemática, en 1987 el INTA creó este programa, del que participan productores con las siguientes características: 1) Escasez de recursos naturales y económicos; 2) parcelas pequeñas en función del núcleo familiar; 3) tenencia precaria de la tierra; 4) baja remuneración de la mano de obra familiar; 5) falta de tecnología y asesoramiento profesional adecuados; 6) dificultad de acceso al crédito; 7) poco poder de negociación en los mercados; 8) debilidad organizativa. El “objetivo” de este programa es: propiciar acciones para mejorar los ingresos y calidad de vida de los minifundistas, sobre la base de un desarrollo autosostenible, que posibilite su transformación, ampliando las posibilidades de capitalización. Los grupos de productores minifundistas definen sus necesidades y planifican acciones junto con el INTA y otras instituciones generando proyectos participativos.



(INTERRIS)<sup>106</sup>; “Programa Desarrollo de economías regionales”<sup>107</sup>; “Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios” (PROINDER)<sup>108</sup>; “Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias del Noreste argentino” (PRODERNEA)<sup>109</sup>, Este programa<sup>110</sup> y tiene diversos objetivos<sup>111</sup>; adopta dos perspectivas que atraviesan todos sus niveles y acciones: 1) lograr una

---

<sup>106</sup> Está a cargo de la Fundación ArgenINTA, y otorga asistencia financiera y técnica a “emprendimientos de pequeños y medianos productores”, en cuanto forma parte del compromiso para lograr la sostenibilidad y equidad social buscando interactuar sin desigualdades, estableciendo estructuras equitativas y garantizando que los proyectos a los cuales se adhieren tengan continuidad y puedan adaptarse a situaciones cambiantes. La Fundación ArgenINTA tiene responsabilidad principal en la gestión, evaluación y seguimiento de los proyectos que se ejecutan con préstamos otorgados por la institución. Resulta importante destacar que el “otorgamiento de préstamos”, en general, se venía realizando utilizando fondos propios y principalmente iba dirigido a las Asociaciones Cooperadoras de Estaciones Experimentales Agropecuarias (EEA) del INTA teniendo como objetivo último, a través de las actividades de la EEA del INTA y su Asociación Cooperadora, el de brindar apoyo técnico a actividades agropecuarias en general, desarrolladas preferentemente por pequeños y medianos productores. ArgenINTA Fundación ArgenInta. “Programa Interris: Innovación Territorial Sustentable”. INTA. Noticias, 03 de febrero de 2010. <http://www.inta.gov.ar/actual/ant/2010/feb03b.htm>

<sup>107</sup> Creado por Resolución n° 496/2008. En coordinación con los gobiernos provinciales, se trabaja en: 1) el desarrollo de instrumentos vinculados con los componentes socioeconómicos, productivos, comerciales y financieros de las economías regionales, con énfasis en los pequeños productores y procesadores, compatibilizándolos con las políticas macroeconómicas, así como en la promoción del agregado de valor, seguimiento, análisis y evaluación de mercados agropecuarios y agroindustriales de las producciones regionales; 2) el fomento de alianzas productivas para pequeños productores y elaboradores (asociativismo, conglomerados, incubadoras de empresas, etc.); 3) la incorporación de tecnologías de procesos, modernizaciones e innovaciones tecnológicas para el desarrollo regional; 4) los sistemas de gestión de la calidad (Buenas Prácticas Agrícolas y de Manufactura); 5) la asistencia en herramientas de diferenciación para ofrecer a las producciones regionales típicas (Indicación Geográfica, Denominación de Origen, Comercio Justo); 6) el desarrollo de alternativas de comercialización para pequeños y medianos productores y procesadores; la promoción de la producción agroecológica [http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias\\_regionales/programa.htm](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/economias_regionales/programa.htm)

<sup>108</sup> Comenzó sus acciones en mayo de 1998 y su primera etapa se cerró en diciembre de 2007. Se trata de un programa de cobertura nacional ejecutado por la ex SAGPyA que actúa de manera descentralizada en las 23 provincias, y que brinda asistencia “financiera”. Tiene por objetivos fundamentales: 1) mejorar las condiciones de vida de 40.000 pequeños productores agropecuarios pobres a través de la mejora de sus ingresos en forma sostenible y el incremento de su grado de organización y participación (para esto, el PROINDER financia inversiones de pequeña escala no reembolsables destinadas a subproyectos productivos prediales y pequeñas obras de infraestructura comunitaria, cada uno de ellos apoyados por asistencia técnica también financiada por el Proyecto); 2) fortalecer la capacidad institucional nacional, provincial y local para generar políticas de desarrollo rural (con este objeto el Proyecto promueve la realización de estudios y brinda apoyo técnico a los gobiernos provinciales; asimismo realiza actividades de capacitación destinadas a técnicos y productores, y desarrolla y difunde tecnologías adecuadas para las comunidades rurales de bajos recursos.

<sup>109</sup> Es un Programa de inversiones en el área rural cuyo propósito es contribuir a superar las condiciones que generan la pobreza rural, a través del aumento sostenible del ingreso y de la capacidad de autogestión de pobladoras y pobladores rurales e indígenas de las provincias del noreste argentino (para ello brinda asistencia técnica y “financiera”, apoyo en la gestión de proyectos y capacitación para aumentar y diversificar las explotaciones existentes, facilitar cambios tecnológicos y capitalizar a las pequeñas unidades productivas y de negocios). se desarrolla en las Provincias de Formosa, Corrientes, Chaco y Misiones. Tiene a: 1) Aumentar el ingreso proveniente de las actividades productivas de las mujeres y hombres rurales, tanto agrícolas como no agrícolas, a través de la diversificación de la producción, el cambio técnico y el aumento de la productividad. 2) Minimizar los costos económicos y sociales que implica la reconversión productiva necesaria para adecuarse a las nuevas políticas económicas y a los cambios institucionales del país. En particular, se busca disminuir los costos y riesgos que para el pequeño agricultor tiene la inserción en nuevos mercados, que si bien ofrecen mejores oportunidades son considerablemente más complejos e inestables. 3) Promover y consolidar las organizaciones de pequeños productores a fin de fortalecer la institucionalidad local y apoyar la sustentabilidad de las experiencias asociativas y autogestionarias en áreas como el acopio y la comercialización, la compra de insumos, la transferencia de tecnologías, el manejo de fondos rotatorios, etc. 4) Contribuir a la conservación a largo plazo del medio ambiente, a partir del manejo de los recursos naturales renovables. 5) Ayudar a mejorar las condiciones de vida y la conservación de los valores culturales de las etnias aborígenes, y a mantener y reforzar su dominio sobre sus territorios y recursos. 6) Fortalecer las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural de la región. El Programa adopta dos perspectivas que atraviesan todos sus niveles y acciones: el objetivo es lograr una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios del Programa. Véase: <http://www.minagri.gob.ar/>

<sup>110</sup> <http://www.minagri.gob.ar/>.

<sup>111</sup> Tiene a: 1) Aumentar el ingreso proveniente de las actividades productivas de las mujeres y hombres rurales, tanto agrícolas como no agrícolas, a través de la diversificación de la producción, el cambio técnico y el aumento de la productividad. 2) Minimizar los costos económicos y sociales que implica la reconversión productiva necesaria para adecuarse a las nuevas políticas económicas y a los cambios institucionales del país. En particular, se busca disminuir los costos y riesgos que para el pequeño agricultor tiene la inserción en nuevos mercados, que si bien

mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios del Programa<sup>112</sup>. 2) Incorporar a los jóvenes como principales destinatarios de las nuevas tecnologías, emprendimientos novedosos y pequeñas empresas juveniles rurales de servicios agropecuarios y no agropecuarios<sup>113</sup>; “Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino” (ProderNOA)<sup>114</sup>,<sup>115</sup>; “Proyecto de Desarrollo Rural de las provincias de la Patagonia” (PRODERPA)<sup>116</sup>; “Proyecto Servicios para Pequeñas y Medianas Empresas Alimentarias” (Red IPA)<sup>117</sup>; “Programa Social agropecuario” (PSA)<sup>118</sup>; “Programa nacional para la producción

---

ofrecen mejores oportunidades son considerablemente más complejos e inestables. 3) Promover y consolidar las organizaciones de pequeños productores a fin de fortalecer la institucionalidad local y apoyar la sustentabilidad de las experiencias asociativas y autogestionarias en áreas como el acopio y la comercialización, la compra de insumos, la transferencia de tecnologías, el manejo de fondos rotatorios, etc. 4) Contribuir a la conservación a largo plazo del medio ambiente, a partir del manejo de los recursos naturales renovables. 5) Ayudar a mejorar las condiciones de vida y la conservación de los valores culturales de las etnias aborígenes, y a mantener y reforzar su dominio sobre sus territorios y recursos. 6) Fortalecer las instituciones públicas y privadas de desarrollo rural de la región. El Programa adopta dos perspectivas que atraviesan todos sus niveles y acciones: el objetivo es lograr una mayor igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en el acceso a los servicios del Programa. Véase: <http://www.minagri.gob.ar/>

<sup>112</sup> Específicamente se apunta a: 1) Promover la activa participación de las mujeres en la gestión de sus proyectos y la del Programa. 2) Lograr un mayor nivel de participación y autogestión de las mujeres beneficiarias. 3) Potenciar la capacidad de gestión y demanda de las pobladoras rurales. 4) Instalar en el sector público la perspectiva de género en las acciones de apoyo a los pequeños productores. 5) Reforzar la capacidad de oferta de servicios especializados del sector privado, de apoyo a la resolución de la problemática de género de las familias de pequeños productores rurales. <http://www.minagri.gob.ar/>

<sup>113</sup> A través de: 1) Promover el desarrollo de nuevos negocios impulsados por jóvenes rurales. 2) Reconocer y valorizar a los jóvenes como un sector estratégico para el fortalecimiento del desarrollo rural. 3) Favorecer el arraigo de los jóvenes en el área rural brindando oportunidades para su inserción productiva. <http://www.minagri.gob.ar/>

<sup>114</sup> Está integrado por las provincias de Catamarca, Jujuy, Salta y Tucumán, se ejecuta actualmente en las provincias de Catamarca, Tucumán y La Rioja. El PRODERNOA, es un proyecto de “inversión en actividades productivas y de servicios en el área rural”, que potencia los recursos disponibles de los pequeños agricultores y de los grupos vulnerables. Para ello, brinda asistencia técnica y “financiera”, apoyo en la gestión de proyectos y capacitación para aumentar y diversificar las explotaciones existentes, propiciar cambios tecnológicos, capitalizar a las pequeñas unidades productivas y de negocios y facilitar la inserción en los mercados. Tiene diversos “objetivos”: 1) Introducir mejoras en la productividad de actividades agropecuarias, agroindustriales y otras actividades económicas rurales no agropecuarias. 2) Diversificar las actividades económicas. 3) Fortalecer la capacidad de autogestión y de organización de los beneficiarios. 4) Impulsar mejoras en la gestión empresarial, el desarrollo de negocios y las vinculaciones con los mercados. 5) Facilitar el saneamiento de títulos fundiarios. 6) Establecer mecanismos sustentables para la provisión de servicios de información, asesoría y promoción de negocios a los beneficiarios. 7) Asistir a grupos focalizados de las provincias, caracterizados por carencias extremas. 8) Fortalecer la perspectiva de género y la integración socio-productiva de los jóvenes a través de las actividades del proyecto. <http://www.minagri.gov.ar/proderno/>

<sup>115</sup> 1) Introducir mejoras en la productividad de actividades agropecuarias, agroindustriales y otras actividades económicas rurales no agropecuarias. 2) Diversificar las actividades económicas. 3) Fortalecer la capacidad de autogestión y de organización de los beneficiarios. 4) Impulsar mejoras en la gestión empresarial, el desarrollo de negocios y las vinculaciones con los mercados. 5) Facilitar el saneamiento de títulos fundiarios. 6) Establecer mecanismos sustentables para la provisión de servicios de información, asesoría y promoción de negocios a los beneficiarios. 7) Asistir a grupos focalizados de las provincias, caracterizados por carencias extremas. 8) Fortalecer la perspectiva de género y la integración socio-productiva de los jóvenes a través de las actividades del proyecto. <http://www.minagri.gov.ar/proderno/>

<sup>116</sup> Busca mejorar las condiciones económicas y sociales de la población rural patagónica, reduciendo la pobreza a la mitad, ampliando su acceso a posibilidades comerciales, mercados y recursos técnicos y financieros, de acuerdo con los objetivos de Desarrollo del Milenio para Argentina. Sus “objetivos” son: lograr una integración económica eficaz y reducir las condiciones de vulnerabilidad económica y social de la población rural pobre patagónica, de forma sostenible para el ambiente y con equidad de género; mediante un proceso de construcción de activos, mejorando su acceso a posibilidades comerciales, recursos técnicos y financieros y mercados de trabajo locales y nacionales. Los beneficiarios participan en la planificación, gestión y supervisión de las actividades comunitarias y de desarrollo local, mediante mecanismos de adopción de decisiones del proyecto establecidos en comités locales y provinciales. Mediante la capacitación a grupos beneficiarios representativos se promoverá que puedan expresar sus propias opiniones y negociar sus demandas en las instancias de toma de decisión locales, provinciales y nacionales. <http://www.minagri.gob.ar/>

<sup>117</sup> A cargo de la Dirección Nacional de Agroindustria, tiene por objeto brindar asistencia técnica y colaboración a los empresarios en los distintos trámites, registros e información necesarios para alcanzar con éxito la producción y venta de alimentos. Información PYMES alimentarias. <http://www.alimentosargentinos.gov.ar/>

<sup>118</sup> Es una propuesta de promoción dirigida a los pequeños productores minifundistas de todo el país, tendiente a superar las restricciones financieras, productivas y sociales y lograr, a través de una estrategia organizativa grupal, una inserción social más plena y equitativa de los mismos. Los “objetivos generales” del PSA son: 1) Contribuir,

orgánica” (PRONAO<sup>119</sup>; “Programa Apoyo a pequeños productores en el marco de la ley n° 25.080/98” (incentivos para bosques cultivados); ley nacional n° 25.080/80, instituye un régimen de promoción de las inversiones que se efectúen en nuevos emprendimientos forestales y en las ampliaciones de los bosques existentes; “Proyecto Forestal de Desarrollo. Componente Apoyo a Pequeños Productores para la Conservación Ambiental” (CAPPCA)<sup>120</sup>; “Proyecto Mujer Campesina”<sup>121</sup>; “Proyecto jóvenes agricultores familiares”<sup>122</sup>; “Programa de Reconversión de Áreas Tabacaleras” (PRAT)<sup>123</sup>; “Plan Caprino nacional”<sup>124</sup>; “Plan Ganadero Nacional”<sup>125</sup>; “Programa ovino nacional”<sup>126</sup>.

---

mediante la asistencia técnica y financiera y la capacitación, al mejoramiento de las actividades productivas y de los niveles de ingreso de los productores minifundistas. 2) Generar un espacio de participación que facilite la organización de los productores minifundistas, a los efectos de que puedan asumir su propia representación y desarrollar su capacidad de gestión. 3) Promover la participación organizada de los pequeños productores en las decisiones de políticas, programas y proyectos a nivel local, provincial y nacional. Sus “destinatarios” son: los agricultores familiares: minifundistas, campesinos, pueblos originarios, mujeres, jóvenes y trabajadores rurales ubicados en todo el territorio nacional.

<sup>119</sup> Sus “objetivos” son: 1) Promover el desarrollo integral de la Producción Orgánica en todo el país; 2) evidenciar y potenciar las ventajas competitivas que en la materia tiene nuestro país; 3) facilitar la producción y comercio de productos orgánicos. 4) incrementar la presencia de los productos orgánicos en el mercado; 5) fortalecer el sistema de control y la confianza de los consumidores; 6) identificar y facilitar la fuente de financiamiento.

<sup>120</sup> El CAPPCA es un componente del “Proyecto Forestal de Desarrollo”, que se propone desarrollar sistemas productivos sustentables en áreas degradadas, incorporando al árbol o jerarquizando su uso en prácticas agroforestales;

<sup>121</sup> Tiene por “objetivos y estrategias”: 1) Lograr la participación de la mujer campesina en las actividades organizativas y sociales, y su reconocimiento como productora. Lograr que en las acciones que se realicen desde los Programas de Desarrollo Rural se incorpore la perspectiva de género y de esta manera que sus beneficios lleguen a las mujeres en condiciones de equidad. 1) Capacitar en técnicas de producción y facilitadoras del trabajo doméstico, en terreno, a grupos de campesinas en su problemática específica con mujeres. 2) Capacitar al personal técnico nacional y provincial en técnicas de organización y promoción específicas para la mujer campesina y para apoyarla en la identificación, formulación, ejecución y evaluación de proyectos productivos. 3) Desarrollar actividades y/o servicios de apoyo al proceso inicial de capacitación y organización de las mujeres a través de proyectos productivos y sociales. 4) Relevar información sobre la problemática de la mujer campesina. 5) Incorporar la problemática específica de la mujer campesina en el diseño, ejecución, seguimiento, sistema de información y evaluación de los proyectos. 6) Coordinar y articular actividades con los diferentes programas y proyectos del sector público tanto nacionales como provinciales (educación, salud, vivienda, etc.) que tengan como destinatarias a las mujeres campesinas. 7) Promover la participación de las mujeres en organizaciones de pequeños productores. 8) Detectar las demandas y necesidades de las mujeres. 9) Potenciar la capacidad de gestión. 10) Aumentar y diversificar la producción para autoconsumo. 11) Fortalecer y mejorar la comercialización de los productos elaborados por las mujeres y de la producción en general. [http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/desarrollo\\_rural/mujeres/resultados\\_alcanzados.php](http://www.minagri.gob.ar/new/0-0/programas/desarrollo_rural/mujeres/resultados_alcanzados.php)

<sup>122</sup> Sus “objetivos” son: promocionar a los jóvenes de la agricultura familiar (varones y mujeres) como actores estratégicos del desarrollo rural. Sus “objetivos Específicos”: 1) contribuir a la afirmación de la identidad y el arraigo de los jóvenes; 2) promover las capacidades de reflexión, análisis y trabajo sobre valores; 3) fomentar la ampliación de sus conocimientos y saberes; 4) facilitar el acceso a nuevas habilidades y oportunidades laborales; 5) brindar herramientas para la inserción productiva de los jóvenes; 6) promover acciones específicas para fomentar la inserción productiva; 7) facilitar el acceso a bienes naturales y financieros específicos para el desarrollo de los proyectos productivos; 8) articular con instituciones públicas y privadas que trabajen con jóvenes. Sus “beneficiarios” son jóvenes de la agricultura familiar (varones y mujeres) de 13 a 30 años. Las “líneas de acción” son: 1) Educación no formal (fomento y fortalecimiento de espacios de actividades culturales y de recreación); 2) Reforzamiento de la identidad (Apoyo para el desarrollo de nuevas habilidades para la vida); 3) Formación ciudadana (capacitación en derechos y obligaciones ciudadanas; intercambio de experiencias entre jóvenes; apoyo a la formación política, social y organizativa de los jóvenes, favoreciendo la construcción de espacios de participación); 4) Inclusión económica y social (capacitación en oficios y servicios; financiamiento de proyectos productivos agropecuarios y no agropecuarios; participación en proyectos de mayor envergadura junto con adultos). [http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/agricultura\\_familiar/jovenes\\_de\\_la\\_agricultura\\_familiar](http://www.minagri.gob.ar/SAGPyA/agricultura_familiar/jovenes_de_la_agricultura_familiar)

<sup>123</sup> Dispuesto en el marco del ordenamiento de la actividad tabacalera propuesta en la ley n° 19800 la ex SAPGyA, impulsaba, desde hace varios años, transformaciones a la operatoria de la producción tabacalera tratando de dinamizarla y modernizarla. En tal sentido, se procura adecuar al Fondo Especial del Tabaco (FET) dotándolo de mecanismos financieros mediante los cuales pueda maximizarse el apoyo crediticio, técnico y social, tanto para la actividad tabacalera como para emprendimientos que se deriven de la reconversión del sector.

<sup>124</sup> Instituido por la ley nacional n° 26141/06, establece un régimen para la “recuperación, fomento y desarrollo de la actividad caprina”, destinado a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos basados en el aprovechamiento del ganado caprino, en un marco sostenible en el tiempo y que permita mantener, desarrollar e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural tendiendo a una mejor calidad de vida.

A “nivel nacional”, el referido “Anteproyecto de ley de ordenamiento territorial”, establece como “objeto” del mismo: “...el ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del suelo como recurso natural, económico y social, incluyendo la localización y condicionamiento de las actividades antrópicas” (art. 1)<sup>127</sup>.

En Entre Ríos, el referido “anteproyecto de ley de ordenamiento territorial” prevé como competencia de la provincia: “...elaborar y ejecutar planes específicos de ordenamiento territorial y desarrollo rural en las áreas no sujetas a ninguna jurisdicción municipal ni comunal. En estos casos se tendrá especialmente en cuenta las necesidades y demandas de la población residente en el área, así como también su armonización con las de los municipios y comunas colindantes...” (art. 3 inc. 6)<sup>128</sup>.

### **15. Modelos para garantizar la viabilidad de los pueblos y de sus poblaciones en las regiones desfavorecidas**

El gobierno actual se apresta a revertir los desequilibrios territoriales a través de una política de estado: la “Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial”.

Las zonas pobres se han ido despoblando mientras las más dinámicas se superpoblaron. Esto es doblemente perjudicial: por un lado pueblos fantasmas y parajes abandonados, y por el otro hacinamiento, violencia y marginalidad que erosionan la solidaridad en las comunidades que residen en las grandes ciudades. Es por ello que dicha política, tiende a gestar un nuevo escenario territorial que conduzca a la construcción de una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa, planteándose un “modelo” que apuesta al crecimiento con diversificación productiva, generadora de empleo y que adopta la inversión sostenida en infraestructura y equipamiento como parte fundamental para garantizar un desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo de la Argentina y fundamentalmente equilibrado, en términos geográficos, territoriales y sociales. Se fija como “objetivo”: “trabajar sobre las zonas más atrasadas y menos dinámicas para ayudarlas a desarrollar un territorio sustentables con sus propios recursos naturales y humanos, estimulando en todo lo posible y en forma creativa su capacidad endógena de producción y su vinculación con los mercados nacionales y locales”<sup>129</sup>.

Es por ello que el ya mencionado “Plan de ordenamiento territorial” propuesto en Santiago del Estero, es el del “modelo agroindustrial descentralizado de desarrollo humano sustentable”, conforme a una visión integral no extractiva de los RN, no lineal de las ciudades, de lo que se quiere ser y hacer con la economía provincial, que es darle valor agregado, en un proceso de incorporación de nuevas áreas rurales de miles de hectáreas de producción de MP y de nuevas ciudades estratégicas de producción de ByS complementarios y solidarios con su entorno, de inclusión y equidad social, de equilibrio regional y de calidad ambiental e institucional, para salir de la barbarie, del atraso y la pobreza, para romper el aislamiento insertándonos definitivamente en el contexto regional, nacional y mundial, en el marco de una economía favorable a los negocios y una gestión federal, concertada y decidida a reparar las postergaciones históricas<sup>130</sup>.

---

<sup>125</sup> Creado por Resolución n° 246/07 de la ex SAGPyA, modificado por las Resoluciones n° 71/08, n° 536/09. Tiene por “objetivo”: 1) mejorar la competitividad del negocio de la carne desde el sector primario de la producción hasta el consumidor final; 2) plantea medidas de acción tendientes a modernizar el sistema de comercialización de ganado y carnes bovinas con el fin de mejorar su eficiencia y lograr una mayor transparencia.

<sup>126</sup> Dispuesto por la Ley nacional n° 25422/01, instituye un régimen para la “recuperación de la ganadería ovina”, destinado a lograr la adecuación y modernización de los sistemas productivos ovinos que permita su sostenibilidad a través del tiempo y consecuentemente, permita mantener e incrementar las fuentes de trabajo y la radicación de la población rural.

<sup>127</sup> <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/anteproyecto/doc/pdf>

<sup>128</sup> Anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial y uso del suelo. Versión preliminar n° 1. 18 de Agosto de 2010. <http://ciudadesparatodosentrierios.blogspot.com/2010/08/anteproyecto-de-ley-provincial-de.html>

<sup>129</sup> Presidencia de la Nación Argentina. “Presentaron el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial”

lunes, 17 de marzo de 2008. <http://www.casarsada.gov.ar/index.php?>

<sup>130</sup> Dicho plan provincial fija entre las “estrategias”: la identificación de corredores de desarrollo de agua, caminos y energía como motores y sustentos del desarrollo provincial y la diversificación económica, que incluye el reordenamiento del patrón territorial y de la tenencia de la tierra, el mejoramiento del desempeño urbano de las nuevas ciudades estratégicas, de incentivación integral y de protección ambiental y social, vinculadas a los nuevos emprendimientos productivos regionales, el incremento de una conciencia hídrica, la eficiencia de los sistemas de

Se establecen las “zonas de atención prioritarias y de intervención deliberada”, a desarrollar, potenciar y cualificar<sup>131</sup>; se fijan las “zonas de atención prioritaria y corredores de desarrollo en Santiago del Estero (PET)”.

Muchos de los programas y planes referidos en supra 14, se preocupan por el desarrollo rural y tienden a controlar la pobreza, el éxodo rural, etc.

#### **16. La sustentabilidad como objetivo de la planificación territorial de las zonas rurales**

A “nivel nacional”, el “Anteproyecto de ley de ordenamiento territorial” ya mencionado, establece como “objeto” del mismo: “...el ordenamiento territorial para el desarrollo sustentable, territorialmente equilibrado y socialmente justo, a través de la regulación del suelo como recurso natural, económico y social, incluyendo la localización y condicionamiento de las actividades antrópicas” (art. 1). En consecuencia, las medidas que adopta son para crear y regular el régimen jurídico para el desarrollo sustentable (art. 2). Se habla del “... ordenamiento territorial sustentable, armónico, equilibrado y responsable en todo el territorio de Argentina, en cuanto norma marco para garantizar similares condiciones de compatibilidad entre el desarrollo de las actividades antrópicas, con el manejo sustentable del suelo, sea este urbano o no urbano” (art. 3). Establece entre los “principios rectores generales”: la “equidad del desarrollo territorial”, la “sustentabilidad”, la “conciliación del desarrollo social, ambiental y económico”, la “racionalidad en el uso y explotación del suelo no urbano” (art. 6, I, II, III). De tal modo que como “principio operativo”, la visión que se tiene es la de la “planificación estratégica”, es decir “...una visión del futuro que establezca lineamientos para el desarrollo sustentable del territorio involucrado...” (art. 6, XI). Establece que las “políticas públicas” relativas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación y uso del suelo, tienen como finalidad común su utilización conforme al interés general y según los principios de desarrollo sustentable, constituyendo estas finalidades que integran los dominios como constitutivas de su función social...”, “...en base a ello se debe propiciar el uso racional de los recursos naturales, armonizando los requerimientos de la economía, el empleo, la cohesión social, la igualdad de trato entre mujeres y hombres, la salud y seguridad de las personas y la protección del medio ambiente, procurando, en particular un medio no urbano en el que la ocupación y la explotación del suelo sean acordes con su aptitud ecológica y que se preserve del asentamiento de actividades que desvirtúen su carácter y atenten contra su vocación productiva y paisajística...”(art. 16, inc. a)). Se establecen “obligaciones en relación al suelo”, tanto para los titulares de dominio, poseedores y tenedores<sup>132</sup>. Por ello, es que el “Plan

---

riego y el uso sustentable del agua y del suelo, la formación de consorcios, la capacitación de los usuarios, la construcción de nuevas alternativas viales de articulación regional y de viviendas rurales y urbanas, la ampliación de las redes de gas y de energía eléctrica, el saneamiento y los desagües de las principales ciudades, la organización de los municipios rurales multipropósitos, la formación de recursos humanos y modernización de la gestión gubernamental, los subsidios, los créditos y la creación de un fondo para el desarrollo regional y el turismo, el fomento de las Pymes, de las artesanías y de las ciencia y tecnología; la realización de misiones comerciales, rondas de negocios, exposiciones y participación en foros regionales de concertación y difusión de las ventajas que ofrece la provincia por suposición estratégica en el norte grande argentino, sobre los corredores bioceánicos, sus recursos naturales y las leyes de promoción industrial e iniciativa privada, el perdón fiscal y la reforma tributaria, para bajar los impuestos; la puesta en marcha de una oficina de aduanas y de comercio exterior y el registro de actividades industriales provinciales; mejorar las infraestructuras y los equipamientos, el desarrollo empresario y ambientes de negocios, de las áreas de reconversión espontánea potenciando sus posibilidades naturales de producción sustentable. Gabinete de Asesores de la Gobernación. Secretaría de Desarrollo, Ciencia, Tecnología y Gestión Pública. Plan Estratégico Territorial para la Instalación del Modelo Agroindustrial Descentralizado de Desarrollo Humano Sustentable, de la Provincia de Santiago del Estero 2007 – 2016. <http://www.chienhwa.net/PET/SP/Santiago%20del%20Estero.pdf>.

<sup>131</sup> “Áreas rurales MP”. A “desarrollar”: Bajo Subsistema Zonas “A”, “C”, “D”, “E”, atrasadas de encerramiento, con severas restricciones mínimo de infraestructura (73 % Superficie Provincial). Desarrollo económico y cobertura social bajo. A “potenciar”: Zonas “B”, “F”, degradadas de arrasamiento y reconversión desordenada (21 % Superficie Provincial). Desarrollo económico y cobertura social medio bajo. A “cualificar”: Zona “G” congestionadas de amontonamiento y crecimiento hegemónico (6,% Superficie Provincial). Desarrollo económico y cobertura social medio.

<sup>132</sup> Entre otras, respetar y contribuir con el respeto con las pautas ambientales, paisajísticas, culturales, fiscales, de desarrollo económico y social; realizar un uso racional del suelo y conforme a los condicionamientos normativos; explotar el suelo no urbano de conformidad a su destino y características físicas (condiciones ecológicas y edafológicas), evitando la degradación que provoque su erosión y agotamiento, a efectos de garantizar su productividad futura; usar y conservar el inmueble conforme a su destino, pudiendo ser gravada y/o sancionada

estratégico territorial nacional” es “el producto de un proceso de construcción coordinado por el Estado nacional, mediante la formación de consensos con las jurisdicciones provinciales y la ciudad autónoma de Buenos Aires, que define los lineamientos generales para el logro de un territorio nacional equilibrado, sustentable y socialmente justo (art. 4). Así la “sustentabilidad”, debe también estar inserta en los planes provinciales de ordenamiento territorial.

La ley nacional de política y gestión ambiental” n° 25675/02, establece: “... los presupuestos mínimos para el logro de una gestión sustentable y adecuada del ambiente, la preservación y protección de la diversidad biológica y la implementación del desarrollo sustentable (art. 1), como así también los “objetivos a cumplir por parte de de la “política ambiental nacional”<sup>133</sup>; el “principio de sustentabilidad” (art. 4) y los “aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional” a tener en cuenta en el “proceso de ordenamiento ambiental” (art. 10. inc. a); implementado el “Sistema Federal Ambiental” (art. 23)<sup>134</sup>.

A su vez, el mencionado “Plan estratégico de desarrollo territorial a nivel nacional”, plantea: como “objetivo de la Política Nacional “el reordenamiento del territorio, orientándolo hacia un desarrollo equilibrado, integrado, sustentable y con justicia social, a partir del aprovechamiento de las diferentes ventajas comparativas y del potencial humano de cada región”.

La Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT), como fue denominada, tiene como objetivo general guiar las acciones con impacto espacial hacia un crecimiento equilibrado, integrado, sustentable y socialmente justo del territorio argentino y construir mecanismos de intervención más adecuados para aprovechar las oportunidades de desarrollo.

Los programas y planes referidos en supra 14 insertan la variable “sustentabilidad” en sus diversas facetas.

En Santiago del Estero, el Plan Estratégico Territorial (PET) ya referido, establece entre sus “objetivos específicos”: la “regionalización de la producción agropecuaria sustentable” (desarrollar la infraestructura de agua, caminos, energía y saneamientos; promover la producción de materias primas y las exportaciones; mejorar el uso sustentable de los suelos y la protección de los ecosistemas); disminuir la incertidumbre, la degradación del ambiente, la pobreza, el hambre y la marginalidad social, con la provisión continua de agua potable y saneamientos, en cantidad y calidad suficientes, para calmar la sed y garantizar la vida saludable y limpia de los campesinos y vecinos y la producción regional sustentable, a partir de la identificación de los usos potenciales del suelo y las fuentes regionales de agua, su regulación y coordinación. Establece diversas “estrategias”<sup>135</sup>.

---

administrativamente su falta de uso”(art.19, incs. a), c) d) e). <http://www.planif-territorial.gov.ar/html/anteproyecto/doc/.pdf>

<sup>133</sup> Entre otros, con el objetivo de: “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión” (art. 2 inc. c); “promover el uso racional y sustentable de los recursos naturales” (art. 2 inc. d); prevenir los efectos nocivos o peligrosos que las actividades antrópicas generan sobre el ambiente para posibilitar la sustentabilidad ecológica, económica y social del desarrollo; (art. 2 inc. g); promover cambios en los valores y conductas sociales que posibiliten el desarrollo sustentable, a través de una educación ambiental, tanto en el sistema formal como en el no formal; (art. 2 inc. h).

<sup>134</sup> El desarrollo económico y social y el aprovechamiento de los recursos naturales deberán realizarse a través de una gestión apropiada del ambiente, de manera tal, que no comprometa las posibilidades de las generaciones presentes y futuras (art. 4). El “proceso de ordenamiento ambiental”, debe tener en cuenta los aspectos políticos, físicos, sociales, tecnológicos, culturales, económicos, jurídicos y ecológicos de la realidad local, regional y nacional; deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos ambientales, posibilitar la máxima producción y utilización de los diferentes ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Asimismo, en la localización de las distintas actividades antrópicas y en el desarrollo de asentamientos humanos, se deberá considerar, en forma prioritaria: “la vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica”; (art. 10 inc. a). Se establece el Sistema Federal Ambiental con el objeto de desarrollar la coordinación de la política ambiental, tendiente al logro del desarrollo sustentable, entre el gobierno nacional, los gobiernos provinciales y el de la Ciudad de Buenos Aires. El mismo será instrumentado a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA) (art. 23).

<sup>135</sup> Entre otras: 1) la identificación de corredores de desarrollo de agua, caminos y energía como motores y sustentos del desarrollo provincial y la diversificación económica, que incluye el reordenamiento del patrón territorial y de la tenencia de la tierra; 2) el mejoramiento del desempeño urbano de las nuevas ciudades estratégicas, de

## **PARTE II B. Conservación de la naturaleza y economía rural**

### **17. Creación de las zonas de conservación de la naturaleza (áreas protegidas), sobre tierras que pertenecen al dominio del Estado**

Por “ley nacional” n° 22351/80, sobre “parques nacionales, reservas nacionales, monumentos naturales”, se dispone la creación de áreas naturales protegidas. Para crear una nueva área natural protegida la Nación debe contar con la previa cesión del dominio y la jurisdicción por parte de la provincia respectiva, conforme lo dispone el art. 3 de dicha ley, en concordancia con el art. 75 inc. 30 de la constitución nacional. Lo importante es la cesión de la jurisdicción por parte de la provincia, ya que el dominio se puede adquirir por otros medios, en especial si la tierra pertenece a algún particular o si esta se obtiene por la nación por la vía de expropiación. Se va a requerir cesión provincial si la tierra es fiscal. La cesión de la jurisdicción es imprescindible para que la Administración Nacional de Parques pueda ejercer plenamente el poder de policía y controle el cumplimiento de las disposiciones dentro del parte, de lo contrario, sus poderes quedan limitados a los normales que derivan de la propiedad, por cierto de una propiedad estatal.

La cesión de tierras fiscales por parte de una provincia y la cesión de jurisdicción deben ser hechas por ley provincial, aunque normalmente ambas cuestiones se pactan previamente en algún tipo de convenio entre las dos jurisdicciones. Por lo que entre los “requisitos legales” para la creación de un área protegida se señalan: contar con el derecho real de dominio; contar con la cesión provincial; contar con la ley particular que declara el área dentro de una de las categorías de conservación previstas por la ley<sup>136</sup>.

Así, fueron creados por ley el Parque nacional Chaco (ley n° 14366); Parque nacional Nahuel Huapi (ley n° 13344), entre otros.

A “nivel provincial”, también se crean por ley las áreas naturales protegidas, sobre tierras que pertenecen al estado provincial o bien las adquiere mediante expropiación a particulares. Se han creado diversas áreas naturales protegidas (Chubut, Mendoza, Misiones, San Juan, Tierra del Fuego)<sup>137</sup>.

En Argentina, las áreas naturales protegidas, por lo general no se aplican a tierras agrícolas o rurales ya que a pesar de algunos planes no hay “reforestación”.

### **18. Valor cultural de los viejos pueblos y su valorización a partir del turismo y otras nuevas actividades económicas como marco para las políticas regionales y la política de la planificación fundiaria**

El desarrollo del turismo es una política de Estado y se considera prioritario el turismo receptivo, por lo cual la actividad se declara de interés nacional.

La ley nacional n° 25997/05, tiene por “objeto” el fomento, el desarrollo, la promoción y la regulación” de la actividad turística y del recurso turismo, incorporando los mecanismos

---

incentivación integral y de protección ambiental y social, vinculadas a los nuevos emprendimientos productivos regionales; 3) el incremento de una conciencia hídrica, la eficiencia de los sistemas de riego y el uso sustentable del agua y del suelo, la formación de consorcios, la capacitación de los usuarios; 4) la construcción de nuevas alternativas viales de articulación regional y de viviendas rurales y urbanas; 5) la ampliación de las redes de gas y de energía eléctrica; 6) la organización de los municipios rurales multi propósitos; 7) la formación de recursos humanos y modernización de la gestión gubernamental; 8) los subsidios, los créditos y la creación de un fondo para el desarrollo regional y el turismo, el fomento de las Pymes, de las artesanías y de las ciencia y tecnología; 9) la realización de misiones comerciales, rondas de negocios, exposiciones y participación en foros regionales de concertación y difusión de las ventajas que ofrece la provincia por suposición estratégica en el norte grande argentino, sobre los corredores bioceánicos, sus recursos naturales y las leyes de promoción industrial e iniciativa privada, el perdón fiscal y la reforma tributaria, para bajar los impuestos; 9) la puesta en marcha de una oficina de aduanas y de comercio exterior y el registro de actividades industriales provinciales.

<sup>136</sup> Véase: PASTORINO, Leonardo Favio. Derecho Agrario Argentino, Abeledo Perrot, Buenos Aires, Buenos Aires, 2009, p. 287.

<sup>137</sup> Normas provinciales sobre áreas naturales protegidas de Argentina: Resolución n° 147/05 del Organismo Provincial de Turismo dependiente de la Secretaria de Turismo de la provincia de Chubut (reglamento de infracciones generales); Resolución n° 1332/05 de la Dirección de Recursos Naturales de la provincia de Mendoza (Reglamento del uso del Parque provincial Aconcagua); Decreto n° 944/94 modificado por el Decreto n° 92/03, reglamentario de la ley n° 2932/92 de la provincia de Misiones; leyes n° 6911/99 y n° 6912/99 de la provincia de San Juan; ley n° 272/96 de la provincia de Tierra del Fuego.

necesarios para: 1) la creación, conservación, protección y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales; 2) el resguardo de un desarrollo sostenible y sustentable de éstos; 3) la optimización de la calidad; 4) la participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad. Prevé el “desarrollo sustentable” ya que el turismo se desarrolla en armonía con los recursos naturales y culturales a fin de garantizar sus beneficios a las futuras generaciones. Dicho desarrollo sustentable se aplica en tres ejes básicos: 1) ambiente; 2) sociedad; 3) economía (art. 2). Contempla: acordar las regiones, zonas, corredores, circuitos y productos turísticos con las provincias, municipios intervinientes y/o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

El Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR), lleva adelante el “Plan Federal Estratégico Turismo Sustentable 2016” (PFETS)<sup>138</sup>, cuyas “premisas” son: 1) la consolidación institucional del turismo, para aumentar su participación en la actividad nacional y consolidar su rol de motor económico y cultural; 2) la sustentabilidad como garantía de que el desarrollo presente no compromete la conservación de los recursos naturales y culturales para el futuro; 3) el desarrollo equilibrado del espacio turístico nacional; 4) la creación de un sistema de incentivos y estímulos para el desarrollo regional<sup>139</sup>.

El plan refuerza la “visión regionalizada” del turismo en el país, pues la reunión de varias provincias compatibles por proximidad geográfica, cultura y recursos turísticos semejantes, permite una articulación que, respetando la idea federal, avanza en una escala más sustentable de actuación. Las regiones que comprende son: norte, Buenos Aires, Patagonia, Centro, Litoral y Cuyo. Es “sustentable” porque: tiene como principios satisfacer las necesidades de las generaciones presentes sin comprometer las de las generaciones futuras, en un modo de actuar que articule crecimiento económico, equidad social y equilibrio ecológico, y que tienda al desarrollo autogestionado.

El “Programa nacional de turismo rural” (PRONATUR), creado por Resolución n° 213/00 de la ex SAGPyA, es un Proyecto del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP) ejecutado en el marco del PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales) con la participación del Ministerio de Turismo de la Nación (MINTUR) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Está orientado a diversificar los ingresos de los productores agropecuarios, cooperar con el desarrollo de las economías regionales creando empleo rural y promover el protagonismo de la mujer y los jóvenes en la empresa agropecuaria; establece “objetivos generales” y “objetivos específicos”<sup>140</sup>.

A tales fines se deben realizar “alianzas estratégicas”, con otros organismos del Gobierno que pueden interesarse en la temática así como con organizaciones del sector privado; consolidar el desarrollo del Turismo Rural en la Argentina, aumentando el volumen de producción turística, priorizando una activa participación del sector privado, impulsando formas asociativas e incluyendo a asociaciones y grupos de turismo rural. En este marco, el Proyecto se propone

---

<sup>138</sup> [http://issuu.com/bicinorte/docs/plan\\_20federal\\_20de\\_20turismo\\_20\\_20argentina\\_2020](http://issuu.com/bicinorte/docs/plan_20federal_20de_20turismo_20_20argentina_2020)

<sup>139</sup> El PFETS está orientado a impulsar tanto el turismo interno, como el receptivo y el social. Los “objetivos y metas” definidos por el plan son: 1) “ambientales”: implementar un modelo de desarrollo turístico respetuoso del ambiente natural que satisfaga las necesidades presentes, sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer las propias; 2) “socioculturales”: lograr una mayor calidad de vida para los habitantes de la República Argentina, garantizando el respeto a la cultura, la identidad y los valores de las comunidades anfitrionas; 3) de “calidad”: desarrollar una cultura de la mejora continua hacia la excelencia, basada en el compromiso de todos los actores y en la renovación de los métodos de gestión y producción, alineándolos a los objetivos estratégicos de la calidad; 4) “socioeconómicos”: propiciar la generación y distribución equilibrada de la renta turística interna y de los excedentes económicos internacionales generados por el turismo receptivo, creando al mismo tiempo oportunidades de desarrollo económico y social para las generaciones venideras. <http://www.turismo.gov.ar>

<sup>140</sup> Objetivos generales: 1) diversificar los ingresos de los productores agropecuarios; 2) incorporar a la actividad agropecuaria todos los usos potenciales del suelo, incluyendo la comercialización de servicios sustentados en la naturaleza y la cultura; 3) cooperar con el desarrollo de las economías regionales creando empleo rural. Promover el protagonismo de la mujer y los jóvenes en la empresa agropecuaria. “objetivos específicos”: 1) crear y promover Distintivos de Calidad que mejoren la inserción comercial de la producción agropecuaria regional de alimentos y artesanías rurales; 2) promover la comercialización de los servicios y de los bienes rurales en el sector turístico; estimular la creación de estructuras asociativas en los distintos niveles jurisdiccionales; 3) capacitar a productores agropecuarios y personal rural para el desarrollo de esta nueva actividad; 4) proponer una legislación agropecuaria moderna que incorpore la prestación de servicios en los predios agropecuarios. <http://www.pronatur.gov.ar/index.php/el-proyecto>



contribuir a la incorporación de la actividad turística en las explotaciones agropecuarias. Sus “destinatarios” son: productores agropecuarios nucleados en asociaciones y/o grupos. Artesanos. Comunidades rurales. Agencias y Operadores turísticos. Funcionarios y técnicos del sector público. Se señalan diversas “acciones”<sup>141</sup> y “estrategias”<sup>142</sup>.

En algunas provincias hay “Programas Provinciales de Agroturismo”, entre estas, Chubut<sup>143</sup>, Salta<sup>144</sup>.

En Argentina hay un “proyecto de Estancias argentinas”, con carácter de emprendimiento privado<sup>145</sup>.

La ley nacional n° 26331/07, sobre “presupuestos mínimos de los bosques nativos”, establece que del 30% de la aplicación del “Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos” que le toque a las Jurisdicciones, sus autoridades de Aplicación lo destinará, entre otros rubros a: “...la implementación de programas de asistencia técnica y financiera, para propender a la sustentabilidad de actividades no sostenibles desarrolladas por pequeños productores y/o comunidades indígenas y/o campesinas” (art. 35).

### **19. El turismo en las zonas naturales, y su afectación o daño a los valores naturales, sostén de la economía local**

Tanto el Plan como el programa referido en supra 18, prevé la sustentabilidad de las actividades que se realicen.

### **20. Distinción entre las forestas natural (bosques nativos) que implican los valores de la biodiversidad y los bosques productivos, con interés económico**

La ley nacional n° 13273 sobre “defensa de la riqueza forestal”, texto ordenado por decreto nacional n° 710/95, clasifica los bosques en: a) protectores; b) permanentes; c) experimentales; d) montes especiales; e) de producción (art. 5)<sup>146</sup> y estipula diversos “regímenes” dispone diversos

---

<sup>141</sup> 1) Realización y publicación de estudios sobre la actividad a nivel nacional y la demanda actual y potencial del turismo rural; 2) capacitación y asistencia técnica a técnicos y emprendedores; 3) aporte a la formulación de políticas públicas; 4) promoción de visitas de intercambio entre productores y prestadores; 5) realización de talleres regionales que vinculen a comercializadores con emprendedores; 6) difusión en medios gráficos y audiovisuales; 7) construcción de una plataforma Web 2.0 que vincule a prestadores con turistas; 8) organización de Encuentros Nacionales de Turismo Rural; 9) realización de Tours regionales destinados a comercializadores y periodistas especializados (FAM TOURS Y FAM PRESS); 10) apoyo técnico y financiero a emprendedores para su participación en ferias nacionales e internacionales. Creación y operación de una base de datos nacional de turismo rural; 11) desarrollo de experiencias piloto con grupos asociativos de TR, trabajando en forma concurrente y coordinada con los programas y proyectos del MAGyP. <http://www.pronatur.gov.ar/index.php/el-proyecto>

<sup>142</sup> 1) generar sinergia entre el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), el Ministerio de Turismo (MINTUR) y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), aprovechando de manera coordinada las competencias específicas de cada institución; 2) Priorizar la participación de los gobiernos provinciales y municipales en cada una de las regiones, reconociendo en ellos su importancia estratégica para el desarrollo local; 3) Coordinar y articular acciones con los programas y proyectos del MAGyP; 4) Reconocer al Turismo Rural como una actividad económica válida, sostenible y sustentable, consolidando una red de gestión turística rural, acompañando los procesos de desarrollo junto con los productores turísticos de las comunidades involucradas; 5) Promover la conformación de asociaciones de turismo rural, incentivando la consolidación de redes regionales como espacio de construcción colectiva formal y comercial. <http://www.pronatur.gov.ar/index.php/el-proyecto>

<sup>143</sup> [www.rimisp.org/getdoc.php?](http://www.rimisp.org/getdoc.php?)

<sup>144</sup> “Proyecto de Red Argentina de Turismo Rural Comunitario”. [http://www.turismo530.com/noticia\\_ampliada.php?id=21295](http://www.turismo530.com/noticia_ampliada.php?id=21295)

<sup>145</sup> <http://www.estanciasargentinas.com.ar/>

<sup>146</sup> Son “bosques protectores”, aquellos que por su ubicación sirvieran, conjunta o separadamente, para: a) proteger el suelo, caminos, las costas marítimas, riberas fluviales y orillas de lagos, lagunas, islas, canales, acequias y embalses y prevenir la erosión de las planicies y terrenos en declive; b) proteger y regularizar el régimen de las aguas; c) fijar médanos y dunas; d) asegurar condiciones de salubridad pública; e) defensa contra la acción de los elementos, vientos, aludes e inundaciones; f) albergue y protección de especies de la flora y fauna cuya existencia se declare necesaria (art. 6). Son “bosques permanentes”, todos aquellos que por su destino, constitución de su arboleda y/o formación de su suelo deban mantenerse, como ser: a) los que formen los parques y reservas nacionales, provinciales o municipales; b) aquellos en que existieren especies cuya conservación se considere necesaria; c) los que se reserven para parques o bosques de uso público. El arbolado de los caminos y los montes de embellecimiento anexos disfrutarán del régimen legal de los bosques permanentes (art. 7). Son considerados “bosques experimentales”: a) los que se designen para estudios forestales de especies indígenas; b) los artificiales destinados a estudios de acomodación, climatación y naturalización de especies indígenas o exóticas (art. 8). Son “montes especiales” los de

regímenes: 1) “régimen forestal común” (arts. 11 al 14), así “queda prohibida la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales (art. 11); 2) “régimen forestal especial” (arts. 20 al 21); 3) “régimen de los bosques fiscales” (arts. 22 al 33).

A su vez, la referida norma nacional n° 26331/07, sobre “Presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos”, que entiende respecto al “ordenamiento territorial” de los mismos, es una “norma basada en los “criterios de sostenibilidad ambiental” establecidos en el Anexo de la ley; “zonifica territorialmente” el área de los bosques nativos existentes en cada jurisdicción de acuerdo a las diferentes categorías de conservación (art. 4). Dispone que: “... cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de la ley, estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten” (art. 6)<sup>147</sup>.

Se establecen las “categorías de conservación de los bosques nativos”: 1) Categoría I (rojo): sectores de muy alto valor de conservación que no deben transformarse. Incluirá áreas que por sus ubicaciones relativas a reservas, su valor de conectividad, la presencia de valores biológicos sobresalientes y/o la protección de cuencas que ejercen, ameritan su persistencia como bosque a perpetuidad, aunque estos sectores puedan ser hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica. 2) Categoría II (amarillo): sectores de mediano valor de conservación, que pueden estar degradados pero que a juicio de la autoridad de aplicación jurisdiccional con la implementación de actividades de restauración pueden tener un valor alto de conservación y que podrán ser sometidos a los siguientes usos: aprovechamiento sostenible, turismo, recolección e investigación científica. 3) Categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley (art. 9).

A su vez, la ley nacional n° 22351/80, ya referida en supra 17, regula sobre “parques, monumentos y reservas naturales nacionales” (que protegen la biodiversidad).

Pero hay normas en donde se combinan los “criterios de conservación con los productivos o económicos”, en tal sentido la ley provincial de Santiago del Estero n° 5787/90, prevé las “reservas de uso múltiple”, como ambientes de producción y conservación, dentro de las áreas de “aptitud productiva técnicamente controladas por el estado (art. 23) y la ley nacional n° 26331/07 sobre “bosques nativos”, que contempla la categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley (art. 9).

A su vez, la “Estrategia Nacional de Biodiversidad”, ya mencionada, entre sus objetivos establece: minimizar la pérdida de diversidad biológica en los agroecosistemas, a través de medidas para su prevención o mitigación” y señala como “orientaciones estratégicas”: enmarcar el desarrollo agropecuario en un sistema de ordenamiento territorial que delimite las áreas para diferentes usos, considerando su aptitud productiva y prioridades de conservación (2.1.); compatibilizar espacialmente el desarrollo de agroecosistemas con la recuperación y mantenimiento de áreas silvestres y corredores biológicos (2.2.); promover el desarrollo de sistemas regionales y prediales de aprovechamiento múltiple de los recursos naturales, basados en

---

propiedad privada creados con miras a la protección u ornamentación de extensiones agrícolas, ganaderas o mixtas (art. 9). Se consideran “bosques de producción”, los naturales o artificiales de los que resulte posible extraer periódicamente productos o subproductos forestales de valor económico mediante explotaciones racionales (art. 10). En los “bosques permanentes”, se busca la conservación de los valores de la biodiversidad, mientras que en los “bosques de producción”, el interés económico. Esta norma dispone diversos regímenes: 1) “régimen forestal común” (arts. 11 al 14), así “queda prohibida la devastación de bosques y tierras forestales y la utilización irracional de productos forestales (art. 11); 2) “régimen forestal especial” (arts. 20 al 21); 3) “régimen de los bosques fiscales” (arts. 22 al 33).

<sup>147</sup> “... La Autoridad Nacional de Aplicación brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en sus jurisdicciones. Cada jurisdicción deberá realizar y actualizar periódicamente el Ordenamiento de los Bosques Nativos, existentes en su territorio” (art. 6). “Una vez cumplido el plazo establecido en el artículo anterior, las jurisdicciones que no hayan realizado su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos no podrán autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos (art. 7). Durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la presente ley y la realización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, no se podrán autorizar desmontes” (art. 8).

una adecuada valoración ecológica y económica de la diversidad biológica y de sus servicios ecológicos (2.3.).

### **21. Acuerdos entre los propietarios fundiarios y las autoridades tomando a cargo la conservación de la naturaleza a fin de limitar los peligros causados por las actividades sobre sus tierras (restricción al uso fundiario implicando una concesión temporaria)**

Si bien no hay “medidas agroambientales” ni régimen del set aside, la ley nacional n° 26331/07, sobre “presupuestos mínimos de los bosques nativos”, establece que: la aplicación anual del “Fondo Nacional para la Conservación de los Bosques Nativos”, a las Jurisdicciones se hará del siguiente modo: “a) El 70% para compensar a los titulares de las tierras en cuya superficie se conservan bosques nativos, sean públicos o privados, de acuerdo a sus categorías de conservación. El beneficio consistirá en un aporte no reintegrable, a ser abonado por hectárea y por año, de acuerdo a la categorización de bosques nativos, generando la obligación en los titulares de realizar y mantener actualizado un Plan de Manejo y Conservación de los Bosques Nativos que deberá ser aprobado en cada caso por la Autoridad de Aplicación de la jurisdicción respectiva. El beneficio será renovable anualmente sin límite de períodos...” (art. 35).

A su vez, la “Estrategia Nacional de Biodiversidad”, al referirse a la “utilización sostenible de la diversidad biológica”, el uso sostenible de los recursos biológicos, establece: “procedimientos de compensación para los casos de conversión de ecosistemas silvestres” (2.6); promueve “la instauración de incentivos económicos que estimulen el uso sostenible de los recursos” (2.7).

## **PARTE II C. Explotación del suelo y desarrollo regional**

### **22. Importancia y contenido de los programas de desarrollo conteniendo ayudas financieras otorgadas por la UE a sus regiones**

No corresponde el desarrollo de este tema ya que Argentina no conforma la UE.

### **23. Normativa sobre Biodiversidad y mecanismos especiales para la protección de los biotipos y sus sitios**

Si bien Natura 2000 no es de aplicación en Argentina, por no pertenecer a la CE, hay disposiciones y estrategias para la protección de la biodiversidad.

El Artículo 41 de la Constitución Nacional establece que “las autoridades proveerán a la protección ... de la diversidad biológica” y más adelante, en el mismo artículo, estipula que “corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas”. Por otra parte, en su Artículo 124, dispone que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”.

Esto enmarca el derecho de las Provincias de decidir sobre sus recursos naturales y el nivel de responsabilidad en el cuidado del patrimonio natural bajo su dominio territorial. A la vez, se esclarecen las competencias jurisdiccionales entre la Nación y las provincias de modo de asegurar una base común de cuidado ambiental, dentro del cual se incluye a la diversidad biológica.

En 1992 se crea en Argentina un organismo ambiental de nivel federal, la Secretaría de Recursos Naturales y Ambiente Humano (SRNyAH), en la órbita de la Presidencia de la Nación. Desde su creación, Argentina ha dado importantes pasos para la conservación de la diversidad biológica: han sido ratificadas las Convenciones de Bonn (sobre Conservación de Especies Migratorias) y de Ramsar (sobre protección de Humedales de Importancia Internacional), así como el Convenio sobre Diversidad Biológica (CDB), ratificado por ley nacional n° 24375. Para contribuir al fortalecimiento de las instituciones ambientales del país, la SRNyAH ha recibido asistencia crediticia del Banco Interamericano de Desarrollo. La SRNyAH es, además, el punto focal nacional en lo relativo a la implementación del CDB.

De acuerdo con el art. 6 del Convenio sobre Diversidad Biológica, los países signatarios deben establecer orientaciones generales tendientes a la conservación de la diversidad biológica, el uso sustentable de sus componentes y la distribución equitativa de los beneficios derivados. El instrumento más adecuado para ello es la elaboración de Estrategias Nacionales de Biodiversidad, y sus correspondientes planes de acción.

Para atender a ese fin, el Gobierno Nacional realizó, en conjunto con el Comité Argentino de instituciones miembros de la Unión Mundial para la Naturaleza (UICN), un proceso de “planificación participativa”, mediante el proyecto ARG/96/G31 financiado por el Fondo Mundial para el Medio Ambiente (GEF), bajo la administración del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), tendiente a diseñar la Estrategia Nacional de Biodiversidad.

En la “Estrategia Nacional de Biodiversidad”, formulada en Argentina, revisada al año 2002, se considera fundamental la necesidad de: 1) “conservar la diversidad biológica a nivel de genes, especies, hábitats y ecosistemas, para contribuir al mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales; 2) garantizar que el aprovechamiento de los recursos biológicos se haga en base a modalidades de manejo sostenible; 3) promover instrumentos que garanticen una participación justa y equitativa en los beneficios que se deriven de la utilización de los recursos genéticos. A la par se fijan “acciones”<sup>148</sup>. Será fundamental ahondar en los aspectos relacionados con la implementación de acciones, tanto mediante planes sectoriales como provinciales, regionales o locales, de modo de acercar progresivamente lo planificado al plano de las decisiones, el compromiso y la implementación en la práctica.

Los “procesos de planificación de la conservación y uso sostenible de la diversidad biológica” son cíclicos y convergentes. Son cíclicos en tanto que una segunda etapa no parte de cero, sino que se basa en el esfuerzo y los resultados del ciclo anterior. Son convergentes ya que, por una parte, se involucran en ella, en forma sucesiva, nuevos y diversos segmentos de la sociedad, mientras que por otra parte, a medida que se amplía la participación, la definición de las orientaciones estratégicas se perfila con mayor detalle y por lo tanto se vuelven más viables. Se espera que haya nuevos ciclos de profundización en los ámbitos sectorial y regional. La elaboración de estrategias provinciales de diversidad biológica, así como de planes de acción en los ámbitos municipales o locales, sería complementaria de este ejercicio inicial.

En apoyo de esta visión, la “Estrategia Nacional” debería promover: 1) el establecimiento de un proceso continuo de planificación; 2) el involucramiento de nuevos segmentos de la sociedad; 3) el desarrollo de directrices tendientes a programar el segundo ciclo de la Estrategia, así como su profundización regional y sectorial; 4) la organización y coordinación de acciones interinstitucionales e intersectoriales; 5) la adopción de compromisos crecientes para la implementación práctica del Convenio sobre Diversidad Biológica en el país.

La Estrategia se refiere a: la utilización sostenible de la diversidad biológica, el uso sostenible de los recursos biológicos; la diversidad biológica y agro ecosistemas; la restauración y prevención de la degradación; la conservación de la diversidad biológica, la planificación biorregional y del uso de la tierra; la identificación, protección y recuperación de especies amenazadas; la prevención y control de especies exóticas e invasoras; la conservación ex situ; los recursos genéticos; la evaluación de impacto ambiental; la implementación de la estrategia; etc.

#### **24. Áreas de conservación y su afectación a la agricultura**

La ley nacional n° 26331/07 sobre “presupuestos mínimos de los bosques nativos”, contempla la categoría III (verde): sectores de bajo valor de conservación que pueden transformarse parcialmente o en su totalidad aunque dentro de los criterios de la ley (art. 9). Asimismo, hay “normas provinciales” sobre “áreas naturales protegidas” que combinan los “criterios de conservación con los productivos o económicos”. En tal sentido, la ley provincial de Santiago del Estero n° 5787/90, prevé las “reservas de de uso múltiple”, como ambientes de producción y conservación, dentro de las áreas de “aptitud productiva técnicamente controladas

---

<sup>148</sup> Fortalecer: 1) la integración de las cuestiones relativas a la biodiversidad en los planes y programas sectoriales que hacen al desarrollo del país y al mejoramiento de la calidad de vida; 2) la comprensión del papel y las funciones de los genes, especies y ecosistemas; 3) el acceso creciente a información relativa a biodiversidad por parte de diversos segmentos de la sociedad; 4) el proceso de transformación hacia modelos de uso y consumo que sean compatibles con el mantenimiento de los procesos ecológicos esenciales, procurando no reducir el capital natural de la Argentina; 5) la participación justa y equitativa en los beneficios derivados del uso de los recursos genéticos y otros compuestos derivados; 6) la conservación del patrimonio natural de los argentinos.

por el estado (art. 23)<sup>149</sup>. En consecuencia, por ley n° 6381/97, se declararon diversas reservas provinciales de uso múltiple.

Por otra parte, la “Estrategia Nacional de Biodiversidad”, plantea la necesidad de: “impulsar el desarrollo de sistemas productivos multiespecíficos, rotaciones de cultivos y modalidades de uso múltiple del territorio, orientados a valorizar cultural y económicamente la diversidad biológica y ampliar la base de recursos de los sistemas productivos” (3.3.).

## **25. Medidas de protección y de reconstrucción de sitios naturales dañados por incendios forestales**

Los incendios forestales y rurales constituyen una de las causas más comunes de la destrucción de la masa boscosa, por lo que la prevención, pre-supresión y combate de los mismos son tareas de fundamental importancia.

Hoy más que nunca es necesario la defensa del “paisaje natural” dado a los continuos hechos y amenazas degradantes por parte de las diversas actividades económicas del hombre y a los hechos y actos que hacen a su existencia y a la vida en sociedad.

La ley nacional n° 26331/07, sobre “presupuestos mínimos de los bosques nativos” establece que: “En los casos de bosques nativos que hayan sido afectados por incendios o por otros eventos naturales o antrópicos que los hubieren degradado, corresponde a la autoridad de aplicación de la jurisdicción respectiva la realización de tareas para su recuperación y restauración, manteniendo la categoría de clasificación que se hubiere definido en el ordenamiento territorial (art. 40).

El Decreto nacional n° 91/09 reglamentario de la ley n° 26331/07 establece que. “Los trabajos de recuperación y restauración en los bosques nativos que hayan sido degradados por incendios o por otros eventos naturales o antrópicos motivados por causas imputables a su titular, podrán ser ejecutados por el Estado Nacional o Provincial según corresponda, con cargo al titular y/o responsable del siniestro o directamente por éstos con la supervisión de la autoridad competente. En todos los casos, se mantendrá la categoría de conservación del bosque que se hubiere definido en el Ordenamiento de los Bosques Nativos efectuado” (art. 40).

La ley nacional n° 13273, sobre “defensa de la riqueza forestal”, ordenada mediante el Decreto nacional n° 710/95, contiene normas sobre “prevención y lucha contra incendios” (artículos 34 al 39), disponiendo sobre obligaciones de: a) los particulares; b) quienes se dedican a la actividad forestal y a las industrias derivadas; c) autoridades civiles, militares. Esta ley nacional, no contiene normas atinentes a medidas de protección y de reconstrucción de sitios naturales dañados.

---

<sup>149</sup> A tales fines, se consideran “reservas provinciales de uso múltiple” las áreas: a) con ciertos grados de transformación en su condición natural; b) que mantienen un sistema ecológico en dinámico equilibrio; c) que amalgaman la presencia y actividad productiva del hombre con la supervivencia de ambientes naturales y sus recursos silvestres; d) que necesiten un régimen regulador que garantice el armónico desarrollo y conservación de su potencialidad productiva, vida silvestre y paisaje; y e) que por su importancia o interés científico, agrario, económico y/o cultural, se declaren bajo el control y fiscalización técnica del Estado provincial (art. 41). “Las reservas provinciales de uso múltiple tendrán como objetivo conservar el equilibrio de sus ambientes, mediante el uso regulado de sus recursos naturales, respetuoso de sus características, estado ecológico, particularidades de la vida silvestre y potencialidad de sus fuentes productivas (art. 42). “En las reservas provinciales de uso múltiple, deberán cumplirse las siguientes funciones: a) Establecer un régimen de uso de los recursos naturales que amalgame el mantenimiento de sus condiciones y características naturales básicas, con los requerimientos de un equilibrado uso extractivo. Compatibilizando necesidades, posibilidades y actividades de conservación y producción agraria; b) Fiscalizar su idóneo aprovechamiento y explotación; c) Brindar asesoramiento a los propietarios que posean tierras dentro de su territorio, con relación a los propósitos de conservación y producción; d) Ofrecer ambientes, lugares y recursos naturales para la ciencia, educación, recreación o, en su caso, la producción agraria y el aprovechamiento económico (art. 43). “En el ámbito de las reservas provinciales de uso múltiple regirán las prohibiciones establecidas para los parques provinciales naturales y los monumentos naturales provinciales y los refugios (art. 44). “De acuerdo a lo previsto en el art. 25 y la posible aplicación de lo contemplado en el Art. 26, en la reserva provincial de uso múltiple se reglamentará principalmente. a) La explotación agrícola, ganadera, forestal, minera y de los recursos hídricos; b) las actividades industriales y comerciales; c) el uso extractivo, controlado o restringido de su vida silvestre; d) el fraccionamiento y subdivisión de inmuebles; e) la ubicación, características y destino de edificios, instalaciones y construcciones, y en particular, de los centros de recreación y turismo; f) las actividades recreativas, turísticas y deportivas; y g) Todas aquellas actividades que el organismo de aplicación considere apropiadas para el funcionamiento de la reserva como área de aprovechamiento productivo.

En el año 2009 se sancionó la ley nacional n° 26562, de “presupuestos mínimos de protección ambiental para control de actividades de quema”, con posterioridad a diversas “normas provinciales” sobre “prevención y lucha contra incendios rurales y forestales y manejo del fuego” (Córdoba; Corrientes, Chubut, Entre Ríos, Formosa, Jujuy, La Pampa, Mendoza, San Luis, entre otras)<sup>150</sup>. También está el “Plan nacional sobre manejo del fuego”<sup>151</sup>, al cual se adherieron algunas provincias como Corrientes, Chubut, La Pampa, Santiago del Estero<sup>152</sup> y “planes provinciales de manejo del fuego” (Corrientes, La Pampa, Mendoza, Misiones, San Luis, Santa Cruz, entre otras)<sup>153</sup>.

## **26. Instrumentos para proteger las aguas y las zonas naturales contra la polución difusa de las actividades locales**

En Argentina, conforme lo dispone la constitución nacional, es facultad de las provincias establecer los destinos u objetivos para sus cuerpos de agua, pero el artículo 41 introducido por la reforma constitucional de 1994 asigna a la Nación el establecimiento de “presupuestos mínimos ambientales”. Esta prescripción abarca la determinación de pautas mínimas de calidad para cada uno de los cuerpos de agua, en términos de proveer la sustentabilidad de tales destinos u objetivos. En cumplimiento de ello, se dictó la ley n° 25688/03, “régimen de gestión ambiental de aguas”, que establece los “presupuestos mínimos ambientales, para la preservación de las aguas, su aprovechamiento y uso racional” (art. 1). La norma define que se entiende por “utilización de las aguas”<sup>154</sup>; la necesidad de contar con un “permiso”<sup>155</sup>; además, la autoridad nacional de aplicación deberá: a) determinar los límites máximos de contaminación aceptables para las aguas de acuerdo a los distintos usos; b) definir las directrices para la recarga y protección de los acuíferos; c) fijar los parámetros y estándares ambientales de calidad de las aguas; d) elaborar y actualizar el Plan Nacional para la preservación, aprovechamiento y uso racional de las aguas, que deberá, como sus actualizaciones ser aprobado por ley del Congreso de la Nación. Dicho plan contendrá como mínimo las medidas necesarias para la coordinación de las acciones de las diferentes cuencas hídricas (art. 7).

---

<sup>150</sup> Normas provinciales sobre prevención y lucha contra incendios en zonas forestales y/ rurales: ley n° 8751/99 de la provincia de Córdoba; ley n° 5590/04 de la provincia de Corrientes (incendios en zonas rurales); ley n° 4570/00 y ley n° 5232/04 de la provincia de Chubut (incendios forestales), ley n° 5277/05 de la provincia de Chubut que aprueba acta suscripta con la provincia de Río Negro para la prevención, detección, pre-supresión y supresión de incendios forestales y rurales y la habilitación de áreas afectadas; ley n° 9291/00 de la provincia de Entre Ríos (incendios forestales y rurales); ley n° 5018/97 de la provincia de Jujuy; ley n° 1354 de la provincia de La Pampa (incendios rurales), el decreto reglamentario de la misma n° 1925/00 y la disposición n° 5/02, de la Subsecretaría de Asuntos agrarios que deroga la disposición n° 53/01; ley n° 1516/93 de la provincia de La Pampa (crea un fondo de prevención y lucha contra incendios); ley n° 2966/96 de la provincia de La Pampa (crea un servicio de prevención y lucha contra los incendios forestales); ley n° 6099/94 de la provincia de Mendoza y su decreto reglamentario n° 768/95; ley n° 5460/04 de la provincia de San Luis.

<sup>151</sup> Plan nacional de manejo del fuego, instaurado por Resolución n° 465/96.

<sup>152</sup> Decreto n° 703/03, adhesión a la resolución nacional n° 1437/02 sobre estándar nacional de funciones en estructuras de combate de incendios forestales y rurales de la provincia de Corrientes; ley n° 4862/02 de la provincia de Chubut; ley n° 1.808/98 de la provincia de La Pampa; la provincia de Santiago del Estero (1.996).

<sup>153</sup> Planes y programas provinciales de manejo del fuego: ley n° 5590/04 de la provincia de Corrientes; Decreto n° 1925/00, reglamentario de la ley n° 1354 (prevención y lucha contra incendios rurales), Resolución n° 2/04 de la Dirección de Defensa Civil de la provincia de La Pampa (programa de detección temprana de incendios forestales, brigada especial de vigías; Decreto n° 2101/00 de la provincia de La Pampa (plan operativo provincial, aprobación); ley n° 6099 de la provincia de Mendoza; ley n° 3751/01 de la provincia de Misiones (implementación); Ley n° 5460/04 de la provincia de San Luis; ley n° 2475/97 de Santa Cruz (creación de brigadas voluntarias).

<sup>154</sup> A los efectos de dicha ley, entre otros: “...la colocación, introducción o vertido de sustancias en aguas superficiales, siempre que tal acción afecte el estado o calidad de las aguas o su escurrimiento; e) la colocación e introducción de sustancias en aguas costeras, siempre que tales sustancias sean colocadas o introducidas desde tierra firme, o hayan sido transportadas a aguas costeras para ser depositadas en ellas, o instalaciones que en las aguas costeras hayan sido erigidas o amarradas en forma permanente; la colocación e introducción de sustancias en aguas subterráneas;) las acciones aptas para provocar permanentemente o en una medida significativa, alteraciones de las propiedades físicas, químicas o biológicas del agua; modificar artificialmente la fase atmosférica del ciclo hidrológico (art. 5, incs. d) e) f) i) j).

<sup>155</sup> Para utilizar las aguas objeto de esta ley, se deberá contar con el “permiso de la autoridad competente” (art. 6).

La ley nacional n° 26639/10, reglamentada por decreto nacional n° 207/11, establece los “presupuestos mínimos para la protección de los glaciares y del ambiente periglacial”, con el objeto de preservarlos como reservas estratégicas de recursos hídricos para el consumo humano; para la agricultura y como proveedores de agua para la recarga de cuencas hidrográficas; para la protección de la biodiversidad; como fuente de información científica y como atractivo turístico. A tales fines declara a los glaciares bienes de carácter público (art. 1). Crea el Inventario Nacional de Glaciares (art. 3); quedan “prohibidas” diversas actividades que puedan afectar la condición natural o las funciones de los glaciares, las que impliquen su destrucción o traslado o interfieran en su avance<sup>156</sup>; establece la “evaluación de impacto ambiental” para todas las actividades proyectadas en los glaciares y en el ambiente periglacial, que no se encuentran prohibidas (art. 7).

La ley nacional n° 26168/06, “cuenca Matanza Riachuelo”, dispone que la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo, tiene facultades de regulación, control y fomento respecto de las actividades industriales, la prestación de servicios públicos y cualquier otra actividad con incidencia ambiental en la cuenca, pudiendo intervenir administrativamente en materia de prevención, saneamiento, recomposición y utilización racional de los recursos naturales<sup>157</sup>. Se pueden establecer “medidas preventivas” (art. 7); crea un “Fondo de Compensación Ambiental” que será administrado por la Autoridad de Cuenca Matanza Riachuelo y será destinado prioritariamente a la protección de los derechos humanos y a la prevención, mitigación y recomposición de los daños ambientales (art. 9).

La “Estrategia Nacional de Biodiversidad”, establece la necesidad de “promover el manejo integrado de cuencas, evitando la contaminación y agotamiento de los recursos hídricos y garantizando la conservación de los humedales y otras áreas ecológicamente sensibles” (2.4).

Las “normas de calidad de aguas para consumo humano”, en Argentina, están establecidas en el Código Alimentario, aprobado por ley nacional n° 18284 y por el Consejo Federal de Entidades de Servicios Sanitarios (COFES). A su vez, el Decreto nacional argentino n° 999/92, que “aprueba el Reglamento regulatorio de la provisión de agua potable y desagües cloacales”, de competencia de Obras Sanitarias de la Nación, en sus anexos A, B y C, especifica las “normas mínimas de calidad de agua producida y liberada al servicio, como así también normas para desagües cloacales y sistema de extracción de muestras”. Esto estaba fijado en forma de metas presentes y futuras (hasta el 2003) y de igual modo que lo dispone el Código Alimentario, referido precedentemente, establece valores aunque a veces no coinciden con los mismos.

Por otro lado, el “Código de Minería de la Nación”, en su artículo 282 da lugar al nacimiento de la ley nacional n° 24585/95, de “protección ambiental para la actividad minera”, la cual en su Anexo IV establece “niveles guías de calidad del agua”<sup>158</sup>.

También a “nivel nacional” hay “normas de emisión”, es decir “normas para los vertidos de establecimientos industriales o especiales” alcanzados por el decreto nacional argentino n° 674/89, que contengan sustancias peligrosas de naturaleza ecotóxica. Obran diversas resoluciones

---

<sup>156</sup> En particular las siguientes: a) La liberación, dispersión o disposición de sustancias o elementos contaminantes, productos químicos o residuos de cualquier naturaleza o volumen. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; b) La construcción de obras de arquitectura o infraestructura con excepción de aquellas necesarias para la investigación científica y las prevenciones de riesgos; c) La exploración y explotación minera e hidrocarburífera. Se incluyen en dicha restricción aquellas que se desarrollen en el ambiente periglacial; d) La instalación de industrias o desarrollo de obras o actividades industriales (art. 6).

<sup>157</sup> En particular, la Autoridad está facultada para: a) Unificar el régimen aplicable en materia de vertidos de efluentes a cuerpos receptores de agua y emisiones gaseosas; b) Planificar el ordenamiento ambiental del territorio afectado a la cuenca; c) Establecer y percibir tasas por servicios prestados; d) Llevar a cabo cualquier tipo de acto jurídico o procedimiento administrativo necesario o conveniente para ejecutar el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición Ambiental. e) Gestionar y administrar con carácter de Unidad Ejecutora Central los fondos necesarios para llevar a cabo el Plan Integral de Control de la Contaminación y recomposición Ambiental (art. 5).

<sup>158</sup> Si bien especifica en la tabla n° 1 que se trata de fuentes de agua para bebida humana, también en las demás tablas aparecen niveles guías para otros usos o destinos como ser: la protección de la vida acuática en distintas condiciones de salubridad; irrigación; bebida del ganado. Pero en ninguna parte se indica si estos valores son los permitidos para el vertido o si son los niveles que pueden llegar a tener el agua de la fuente receptora. No establece parámetros referidos a características físicas ni microbiológicas, tampoco respecto a sustancias orgánicas pero sí en cuanto a características químicas inorgánicas. Y aún dentro de las sustancias inorgánicas no regula sobre amoníaco, alcalinidad total, cloruros, hierro total, manganeso, sólidos disueltos totales, sulfatos.

de la SRNAH, entre ellas, se pueden citar a título ejemplificativo, la resolución nacional n° 37/89 referida a la fijación de valores guía de calidad de aguas para los distintos cursos receptores especificados en el decreto mencionado precedentemente; la resolución nacional n° 313/92 sobre la determinación del límite de carga ponderada total al que se refieren los artículos 40 y 60 del citado decreto nacional; la resolución nacional n° 314/92 que dispone la “modificación de los valores de los límites transitoriamente tolerados” establecidos por la resolución de OSN n° 79179 Anexo B, a su vez modificada por la resolución de la SERNAH n° 455/92 en cuanto establece un nuevo límite transitoriamente tolerado para fenoles; la resolución nacional n° 231/93 sobre el “establecimiento del nuevo límite de carga contaminante ponderada total”.

Por otro lado, hay “normas provinciales”, como la ley de Tucumán n° 6253/91, de “protección ambiental”, que establece: la prohibición de volcamiento de efluentes contaminantes en masas superficiales o subterráneas de aguas... que produzcan o pudieran producir en el corto, mediano y largo plazo una degradación irreversible, corregible o incipiente, que afecte en forma directa o indirecta la calidad y equilibrio de los ecosistemas natural y humano” (art. 10); prevé realizar un ... censo y clasificación cuantitativa y cualitativa de todas las actividades contaminantes o con posibilidad de serlo que se desarrollen en la provincia... (art. 11); creación del registro de actividades contaminantes (art. 12); cumplimentando las características de los materiales contaminantes con que trabaja y forma de manejo y sus desechos (art. 12 inc. b); criterios ambientales en el manejo de los recursos hídricos, haciéndose una reglamentación de la calidad de los efluentes cuyo volcamiento podrá ser permitido en las masas de agua y de la producción, fraccionamiento, transporte, distribución, almacenamiento, utilización y eliminación de productos cuyo volcamiento, voluntario o accidental pudiera degradar o disminuir la calidad de aguas (art. 22, inc. a) I y II).

La provincia de Tucumán tiene además la ley n° 7165/01, sobre registro de actividades contaminantes.

Se establecen “prohibiciones”, en la ley provincial de Río Negro n° 2391/90 sobre “control de calidad y protección de los recursos hídricos”<sup>159</sup>. Asimismo, en la ley n° 5965/58 de la provincia de Buenos Aires, de “protección a las fuentes de provisión y a los cuerpos receptores de agua y a la atmósfera”, orientada al control de la contaminación, prohíbe el envío de afluentes de cualquier origen a cualquier tipo de cuerpo receptor (acuático o atmósfera) sin previo tratamiento de depuración o neutralización que los convierta en inocuos o inofensivos para la salud de la población o que impida su efecto pernicioso en la atmósfera y la contaminación (art. 2);

La referida ley n° 2391/90 de Río Negro: estipula “parámetros de calidad”, para los establecimientos industriales a radicarse en la Provincia, los que no podrán iniciar sus actividades ni ser habilitados, aún en forma precaria, si su desagüe industrial no se ajusta a los parámetros de calidad permitidos para la primera etapa, según se establece por vía reglamentaria (art. 9); crea el “Registro Provincial de Usuarios de Cuerpos Receptores Hídricos (arts. 10 al 11); establece el “canon de uso de los cuerpos receptores hídricos” que será abonado por todos los usuarios y establecimientos industriales alcanzados por la ley (art. 11); estipula un régimen de sanciones referidas a la contaminación de cuerpos receptores hídricos y el incumplimiento al régimen de calidad de aguas residuales (arts. 12 a 18).

En cuanto a la “autorización de los establecimientos”, la ley n° 5965/58 de la provincia de Buenos Aires, de “protección a las fuentes de provisión y a los cuerpos receptores de agua y a la atmósfera”, impide que un establecimiento sea habilitado o que pueda iniciar sus actividades ni siquiera en forma provisional si no tiene la aprobación de las instalaciones referidas a la provisión de agua y vuelo de efluentes (art. 6)<sup>160</sup>.

---

<sup>159</sup> Tales como “...la descarga directa o indirecta de aguas residuales industriales tratadas o sin tratar, a la vía pública, canales de riego y a cualquier cuerpo receptor hídrico subterráneo, salvo previa y expresa habilitación del mismo en cada caso y que para cada efluente emita la autoridad de aplicación (art. 6).

<sup>160</sup> El Código de aguas de dicha provincia, aprobado por ley n° 12257, impone el permiso de la autoridad para cualquier vertido con potencial contaminante para lo que exige que se de el tratamiento previo previsto en la referida ley n° 5965 (art. 104) y establece que cuando la Autoridad del agua deba sanear un área que fue contaminada, los costos que estas acciones demanden serán posteriormente exigibles a los responsables de dicha contaminación (art. 105))



En algunas normas como la resolución n° 162/07 de la provincia de Buenos Aires, se establece el “procedimiento sancionatorio” en caso de inexistencia de instalaciones de tratamiento de efluentes<sup>161</sup>. Respecto a los “incentivos”, asumen gran importancia los “aspectos sociales y económicos de los métodos de tratamiento de las aguas”, para lo cual a veces operan incentivos y ayudas (ley provincial de Tucumán n° 6293/91 (art. 15); ley de Santiago del Estero n° 4869/80 que aprueba el Código de aguas (art. 10).

En la provincia de Córdoba, en la norma sobre “sistemas intensivos y concentrados de producción animal” (SICPA), se establecen en el Capítulo VII las “Obligaciones de los establecimientos” (arts. 12 al 18), referidos a estándares de calidad (art. 12); monitoreos (art. 13); monitoreo de aguas (art. 14); tratamiento de las excretas (art. 15); Evaluación del impacto ambiental (art. 16); establecimientos familiares o autoconsumo instalados (art. 17); obligación de registración (art. 18)<sup>162</sup>.

En relación a la “regulación de productos”, en normas nacionales se dispone al respecto<sup>163</sup>.

La ley nacional n° 25612/02, de “gestión integral de residuos industriales y de actividades de servicios”, establece los “presupuestos mínimos de protección ambiental sobre la gestión integral de residuos de origen industrial y de actividades de servicio”, que sean generados en todo el territorio nacional, y sean derivados de procesos industriales o de actividades de servicios;

---

<sup>161</sup> La Autoridad del agua, a su solo juicio, podrá proceder a la clausura provisional o definitiva de la descarga de efluentes líquidos, de acuerdo con lo establecido en la normativa de aplicación y si la falta se refiere a un exceso en el caudal del vertido autorizado, deberá aplicar la sanción que corresponda, pudiendo ordenar la clausura provisoria o definitiva de la descarga de efluentes líquidos si supera el 50% y si un establecimiento, por paliación reiterada de multas, sea que las haya abonado o no, supera el monto acumulado por estas en el año calendario de \$344.000, se ordenara la clausura definitiva de la descarga de efluentes líquidos (art. 6).

<sup>162</sup> “La Autoridad de Aplicación establecerá los estándares válidos de calidad de agua y suelo, para los vertidos y residuos producidos en los Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal (SICPA)” (art. 12). “Los establecimientos con Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal (SICPA) están sujetos a monitoreos ambientales, documentales, alimenticios, sanitarios, registrales, de bienestar animal y cualquier otro que la Autoridad de Aplicación estime conveniente o necesario, con la periodicidad que ésta establezca” (art. 13). “Los establecimientos con Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal (SICPA) autorizados, deben realizar monitoreos de aguas subterráneas, con el fin de establecer la calidad de las mismas, según lo determinado en el Decreto Provincial de la DIPAS n° 415/99” (art. 14). “Los establecimientos con Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal (SICPA), deben tener un sistema de tratamiento permanente de las excretas a través de biodigestores, plantas de tratamiento de líquidos residuales u otros alternativos aprobados o sugeridos por la Autoridad de Aplicación, para el caso de ganado bovino, porcino, caprino, ovino y equino, como así también un tratamiento diferenciado en el caso de cría intensiva para la deposición de excretas en camas, para las producciones avícolas y cuniculas, a fin de evitar todo escurrimiento o vuelco directo a las cuencas mencionadas en el art. 7 de la presente ley, contemplando su disposición final” (art. 15). “Los establecimientos con Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal (SICPA) Comerciales ya instalados, deben presentar dentro del plazo previsto en el artículo 10 de la presente Ley, la Evaluación de Impacto Ambiental (EIA) de acuerdo a lo establecido por la Ley n° 7343, sus modificatorias y su Decreto Reglamentario n° 2131/00, contemplando los siguientes aspectos: a) Instalaciones necesarias para tratamiento de residuos (estiércol, animales muertos, líquidos, etc.); b) Contaminación del suelo y del agua; c) Control de las condiciones de higiene y seguridad para el personal involucrado en las operaciones; d) Control de vectores de enfermedades que puedan afectar la salud humana (insectos, larvas y roedores); e) Verificación de cortinas forestales perimetrales adecuadas a la dirección de los vientos; f) Existencia de corrales para animales enfermos y/o en recuperación, los que deberán estar aislados del sector de animales sanos; g) Canales de conducción de efluentes y lagunas para el tratamiento de los mismos, y h) Verificación de la localización en zonas críticas y/o sensibles” (art. 16). “Los establecimientos con Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal (SICPA) Familiares o Autoconsumo, instalados en zonas no consideradas críticas y/o sensibles o de alta carga animal, deben presentar un informe sobre su actividad al organismo jurisdiccional competente (art. 17). “Los establecimientos con Sistemas Intensivos y Concentrados de Producción Animal (SICPA) Comerciales, deben llevar un Libro de Movimientos de Ingresos y Egresos de animales, con la debida certificación del Responsable Técnico habilitado. Este libro será foliado e intervenido por la Autoridad de Aplicación (art. 18). Ley n° 9306, regulación de los sistemas intensivos y concentrados de producción animal (SICPA). Córdoba, 5 de julio de 2006. B. O. 25 de Agosto de 2006. Reglamentado por Decreto n° 1103/06.

<sup>163</sup> Se especifican las condiciones técnicas de los productos o usos que deben tener algunos de ellos, los que van a ser vertidos en las aguas, tal es el caso de pesticidas y fungicidas (Decreto nacional n° 647/68 que prohíbe el uso de determinados tucuricidas: fitosodados con dieldrín, heptacloros y sinónimos. Decreto nacional n° 20418/ que establece la tolerancia y límite de residuos de plaguicidas en productos y subproductos. Resolución nacional del ex IASCAV n° 273/95, que establece parámetros de mezclas granuladas físicas y fertilizantes complejos. Resolución nacional del ex IASCAV, n° 7/96 que prohíbe la producción de parathion. Resolución nacional del ex IASCAV n° 77/96 sobre límites máximos de residuos de plaguicidas: metalaxil y parathion metil y etil, en productos agropecuarios.

define a los “residuos industriales”<sup>164</sup> (art. 2) y propicia la “gestión integral” de los mismos (art. 3). Entre sus “objetivos” señala: minimizar los riesgos potenciales de los residuos en todas las etapas de la gestión integral; reducir la cantidad de los residuos que se generan; promover la utilización y transferencia de tecnologías limpias y adecuadas para la preservación ambiental y el desarrollo sustentable; promover la cesación de los vertidos riesgosos para el ambiente (arts. 4, incs. b, c) d) e). Establece la “responsabilidad del tratamiento adecuado y la disposición final de los residuos industriales” a cargo del generador (art. 10), respecto a los que pesan diversas “obligaciones”<sup>165</sup>.

Además, en el desarrollo de la actividad agraria se pueden aplicar instrumentos que coadyuvan a la calidad de las aguas como los “códigos de buenas practicas”<sup>166</sup>, evaluación de impacto ambiental, etc.

El “Reglamento técnico sobre las condiciones higiénico sanitarias y de buenas prácticas de elaboración para establecimientos elaboradores/ industrializadores de alimentos para consumo humano”, aprobado por Resolución del Grupo Mercado Común (Mercosur) n° 80/98, de aplicación en Argentina, regula sobre la protección adecuada contra la contaminación; la evacuación de efluentes y aguas residuales. Los tratamientos de aguas recirculadas y su utilización en cualquier proceso de elaboración de alimentos deberán ser aprobada por el organismo competente. También es de utilidad, la aplicación de las normas de las series ISO 9000 y 14000, como el método HACCP, ya que contribuyen al logro de procesos productivos inocuos, salubres y por ende del agua utilizada y sobrante en los mismos.

### **27. Instrumentos de planificación para las ciudades y otras zonas rurales habitadas**

El Decreto nacional n° 91/09, reglamentario de la ley nacional n° 26331/07, de “protección ambiental de los bosques nativos”, establece el “Plan de Aprovechamiento del Uso del Suelo”, el que contiene la planificación de actividades productivas que implican un cambio en el uso de la tierra mediante el desmonte, la descripción de los objetivos y especificaciones sobre la organización y medios a emplear para garantizar la sostenibilidad de los recursos suelo, agua y biodiversidad. Los términos “Plan de Aprovechamiento del Uso del Suelo” y “Plan de

---

<sup>164</sup> “Cualquier elemento, sustancia u objeto en estado sólido, semisólido, líquido o gaseoso, obtenido como resultado de un proceso industrial, por la realización de una actividad de servicio, o por estar relacionado directa o indirectamente con la actividad, incluyendo eventuales emergencias o accidentes, del cual su poseedor productor o generador no pueda utilizarlo, se desprenda o tenga la obligación legal de hacerlo”.

<sup>165</sup> Se instrumentan medidas para: “ minimizar la generación de residuos que producen, pudiendo para ello, adoptar programas progresivos de adecuación tecnológica de los procesos industriales, que prioricen la disminución, el reuso, el reciclado o la valorización, conforme lo establezca la reglamentación; b) separar en forma apropiada los residuos incompatibles entre sí, evitando el contacto de los mismos en todas las etapas de la gestión; c) envasar los residuos industriales, cuando las medidas de higiene y seguridad ambientales lo exijan, identificar los recipientes y su contenido, fecharlos y no mezclarlos, conforme lo establezca la reglamentación; d) tratar adecuadamente y disponer en forma definitiva los residuos industriales generados por su propia actividad in situ con el fin de lograr la reducción o eliminación de sus características de peligrosidad, nocividad o toxicidad; de no ser posible, deberá hacerlo en plantas de tratamiento o disposición final que presten servicios a terceros debidamente habilitadas, todo ello, conforme lo establezca la reglamentación y las leyes complementarias de la presente; e) reusar sus residuos, como materia prima o insumo de otros procesos productivos, o reciclar los mismos (art. 11, incs. a), b), c), d); obligación de presentar periódicamente una declaración jurada en la que se especifiquen los datos identificatorios y las características de los residuos industriales, como así también, los procesos que los generan (art. 12); responsabilidad de todo generador de residuos industriales, en calidad de dueño de los mismos, es responsable de todo daño producido por éstos (art. 16); de las tecnologías (arts. 17 al 18). La autoridad de aplicación establecerá las características mínimas y necesarias que deben poseer las diferentes tecnologías a ser aplicadas en la gestión integral de los residuos industriales, teniendo en cuenta el mejoramiento de las condiciones ambientales y la calidad de vida de la población y la reducción de los niveles de riesgos que pudieren producir (art. 17); los generadores deberán fundamentar ante las autoridades correspondientes la elección de las tecnologías a utilizar en la gestión integral de los residuos industriales (art. 18); regula las plantas de tratamiento y disposición final (artís. 29 al 39).

<sup>166</sup> Guía de buenas prácticas de higiene y agrícolas para la producción primaria (cultivo-cosecha), empaçado, almacenamiento y transporte de hortalizas frescas, aprobada por la Resolución n° 71/99 de la Secretaria de la SAGPyA de la Nación, de adhesión voluntaria y persigue , a través de las mismas la calidad del producto y alimentos inocuos y aptos para el consumo humano. Señala que los desagües o similares fuentes de posible contaminación deben estar diseñados para prevenir el reflujo, si es necesario el almacenamiento de agua, los tanques deben ser diseñados, construidos y mantenidos para prevenir la contaminación),

Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo” se utilizan a los fines de la ley con el mismo significado y alcance (art. 4).

La ley de “Ordenamiento Territorial” de Mendoza, n° 8051/09, modificada por la ley n° 8081/09, prevé “los instrumentos del ordenamiento territorial y procedimientos”, (normas tanto de planificación, ejecución, como de información y control): a) el Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza; b) El plan de Ordenamiento Territorial Provincial; c) los Planes de Ordenamiento Territorial Municipal; d) el Plan Ambiental Provincial; e) el Plan de Gestión de Riesgos y Manejo de Emergencias Provincial; f) el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza; g) Los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales (perilagos, pedemonte, distritos industriales, parques tecnológicos, sub-regiones, otros); h) los Planes Sectoriales o Intersectoriales actuales y futuros; i) el Sistema de Información Ambiental y el Sistema de información Territorial (de la Dirección Provincial de Catastro según ley 26209) j) la Evaluación del Impacto Ambiental; k) la Evaluación del Impacto Territorial; l) la Auditoría Externa de Impacto Territorial; m) la Evaluación Ambiental estratégica. Los planes, los proyectos y programas de Ordenamiento Territorial que incluyen y sus modificaciones, serán formulados teniendo en cuenta los distintos niveles de aplicación, jurisdicción y competencia de los organismos nacionales, provinciales y municipales, debiendo respetarse los lineamientos generales que contenga el nivel superior que corresponda, en tanto los mismos sean compatibles, asegurando la coordinación necesaria entre los sujetos del Ordenamiento Territorial. En todos los casos el nivel que lo requiera podrá auditar el cumplimiento de los requisitos establecidos en esta ley (art. 8).

En relación a los “planes de ordenamiento territorial”, a los afectos de establecer la jerarquía de los términos utilizados en la ley, se establece una “estructura” (art. 10)<sup>167</sup>. Se regula la “zonificación” (art. 15)<sup>168</sup>; se señala el “procedimiento para elaboración de los planes” (art. 16)<sup>169</sup>. Estos planes son aprobados por ley, ordenanza municipal según corresponda (art. 17).

El capítulo 3 habla de “la elaboración del plan provincial de ordenamiento territorial” cuyo responsable es el poder ejecutivo provincial, a través del organismo definido como autoridad de aplicación (art. 20); el capítulo 4 se refiere a la “elaboración de planes municipales de

---

<sup>167</sup> a) “Planes de Ordenamientos Territoriales”: estos comprenden el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial y los Planes Municipales de Ordenamiento Territorial, el Plan de Ordenamiento Territorial Metropolitano para el Gran Mendoza, los Planes de Ordenamiento Territorial de Áreas Especiales y los Planes Sectoriales o Intersectoriales. Contienen estrategias que orientan su ejecución y objetivos para alcanzar el modelo territorial deseado; b) “Programas”: se trata de instrumentos rectores, derivados de la planificación institucional, conformados por un conjunto de proyectos formulados para alcanzar determinados objetivos, establecidos en los Planes de Ordenamiento Territorial; c) “Proyectos”: conjunto de obras o actividades destinadas a alcanzar el cumplimiento de objetivos y metas definidos por un programa, tendientes a la obtención de resultados concretos de acuerdo al ámbito de competencia y responsabilidad de cada unidad, que pueden, planificarse, analizarse y ejecutarse administrativamente en forma específica. A los afectos de la mejor comprensión de los términos utilizados en la presente ley, se incorporan definiciones en el Anexo I (art. 10).

<sup>168</sup> “Los planes de Ordenamiento territorial que oportunamente se aprueben, necesariamente, deberán contar con: 1) una zonificación del territorio conforme a los usos del suelo tales como: residenciales, comerciales, industriales, recreativas, administrativas, de equipamiento, rurales, minerías, petroleras, reservas u otras, determinadas sobre la base de la aptitud y factibilidad de uso, así como de potencial de recursos del territorio con criterios de sustentabilidad y conservación; 2) la conformidad respecto a las posibilidades o factibilidad de accesos, servicios, equipamiento, infraestructura u otras mejoras, teniendo en cuenta las previsiones necesarias para la localización de actividades y/o emprendimientos que requieran o demanden grandes espacios para desarrollar sus actividades, atento a la concentración de personas, vehículos, bienes o servicios. Las zonificaciones deberán respetar: a) la estética urbana, rural y natural en particular en aquellos sectores que merezcan una especial protección por sus valores históricos, culturales, edificios o paisajísticos; b) la heterogeneidad de la actividad urbana y rural; c) el carácter de las zonas delimitadas, no admitiendo usos y tipos edificios incompatibles con la finalidad de controlar las alteraciones que se produzcan y el deterioro en la calidad de vida; d) la seguridad de las personas y sus actividades, no permitiendo la instalación de asentamientos, o emprendimientos en lugares vulnerables a la peligrosidad ambiental, riesgos naturales u otros (art. 15).

<sup>169</sup> El Ejecutivo Provincial y los Municipios elaborarán cada uno en su ámbito, el reglamento que defina el procedimiento para la elaboración y aprobación. La Agencia Provincial de Ordenamiento Territorial, creada por el art. 41 de la ley, elaborará y propondrá al Consejo Provincial de Ordenamiento Territorial el procedimiento para la elaboración y aprobación de los planes de ordenamiento territorial. Las etapas esenciales del plan serán: 1) el diagnóstico; 2) el modelo territorial; 3) los escenarios alternativos; 4) la identificación de acciones; 5) el proyecto de plan o programa; 6) los informes sectoriales a las reparticiones u organismos competentes; 7) la Evaluación Ambiental Estratégica; 8) la información y participación pública; 9) aprobación del Plan o Programa (art. 16).

ordenamiento territorial”, siendo los “responsables de la elaboración” cada Departamento Ejecutivo Municipal, dentro de sus respectivas jurisdicciones y en el contexto del Plan de Ordenamiento Territorial Provincial, deberá elaborar, poner en consideración de su Concejo Deliberante y hacer cumplir el Plan de Ordenamiento Territorial Municipal y sus modificaciones, conforme a las disposiciones de la presente ley (art. 22).

Respecto a los “planes municipales de ordenamiento territorial”, serán elaborados para definir, viabilizar y ejecutar un modelo territorial municipal deseado. Servirán de marco para la coordinación de los distintos programas, proyectos y acciones municipales en el corto, mediano y largo plazo, y aquellos que tengan incidencia en el Departamento, en el marco de los lineamientos previstos en el Plan de Ordenamiento Territorial Provincial<sup>170</sup>. Hay “programas interjurisdiccionales”, que contemplan los intereses comunes de distintas jurisdicciones del gobierno provincial y de distintos municipios deberán ser contenidos en Programas conjuntos, coordinados mediante convenio, previa aprobación por parte de los Consejos Deliberantes correspondientes. Los programas de dos o más municipios, deberán guardar coherencia con sus respectivos Planes Municipales de Ordenamiento Territorial (art. 24)

La ley contiene normas sobre el “sistema de información ambiental y sistema de información territorial” (art. 31); la “evaluación de impacto ambiental” (art. 33); la “auditoría externa de impacto territorial” (art. 35). Compete a la Provincia establecer las normas básicas en materia de disposición, preservación y uso de los recursos naturales, zonificación industrial y agrícola, servicios públicos y protección del medio ambiente, entre otros: establecer los lineamientos del proceso de urbanización y del sistema de ciudades (art. 37 inc. f). A “nivel municipal”, se establece el proceso de “planificación municipal”<sup>171</sup>.

---

<sup>170</sup> Sus “objetivos” se orientarán a: a) definir normas, programas, proyectos y acciones para encauzar y administrar el desarrollo sostenible del territorio municipal. Estableciendo las áreas y sub-áreas de alto riesgo natural, sus capacidades de carga demográfica y habitacional, así como las posibilidades de explotación económica y de crecimiento en el corto, mediano y largo plazo; b) establecer acciones, políticas y estrategias para la parcelación y regularización dominial de predios urbanos, rurales y de zonas no irrigadas, indicando, en cada uno de los sectores delimitados, los tipos de uso expresamente prohibidos, restringidos y/o permitidos, sus condicionamientos generales y las dimensiones lineales y superficiales mínimas que deberán respetar los titulares de dominio al momento de proponer un loteo o parcelamiento de un inmueble; c) jerarquizar y clasificar el territorio en centros poblados: urbanos, suburbanos, de expansión urbana, rurales bajo riego, de zonas no irrigadas; de áreas naturales y de reserva en cada una de ellas, conforme a los términos establecidos en la presente ley. La Dirección Provincial de Catastro incorporará, dentro de la Cartografía Oficial provincial, toda clasificación, categorización y delimitación que se determinen por imperio de la presente; d) establecer obligatoriamente los Coeficientes de Densidad de la población (C.D.P.), intensidad de la edificación (Factor de Ocupación Total F.O.T.), el porcentaje de ocupación del suelo (Factor de Ocupación del Suelo F.O.S.) que se deberán respetar en cada zona; e) ajustar los Códigos de Edificación vigentes en su jurisdicción, conforme a la presente ley y a los planes que en consecuencia, se dicten; f) alentar y promover la densificación y consolidación de las zonas urbanas que ofrezcan posibilidades de desarrollo sustentable, previo estudio de la capacidad de acogida, de la capacidad portante del suelo y de la disponibilidad de recursos y servicios básicos, identificando aquellas más degradadas para recuperarlas; g) establecer, para todas las áreas, los mecanismos que garanticen la creación y preservación de los espacios públicos, transformándolos en espacios verdes de recreación y/ o de preservación ambiental; h) definir los radios o límites urbanos de las distintas localidades o asentamientos urbanos, con estrategias para el mantenimiento, recuperación y puesta en valor de los centros históricos y culturales departamentales; i) definir acciones y políticas integrales e integradoras en relación con los asentamientos clandestinos o marginales, a través de la identificación de inmuebles y terrenos de desarrollo y construcción prioritaria, fijando los índices máximos de ocupación y usos admitidos; j) determinar tipos, alcance y zonas de influencia de los macroyectos urbanos para minimizar sus impactos negativos; k) fijar los instrumentos de gestión y financiamiento para el desarrollo territorial; l) establecer políticas, acciones, programas y normas para orientar y garantizar el desarrollo de las áreas no irrigadas y de las zonas productivas bajo riego de acuerdo a las aptitudes y factibilidad de uso del territorio y a las expectativas y necesidades de la población propiciando un uso racional y sustentable de los recursos; m) establecer mecanismos que garanticen la preservación del ambiente rural con medidas de prevención o mitigación que reduzcan el impacto ambiental, generado por aplicación de tecnologías no apropiadas o de infraestructuras que afecten negativamente su funcionamiento y el paisaje rural; n) establecer mecanismos para la preservación del arbolado público urbano y rural; o) proponer y contener la estructura y metodología de participación ciudadana, entendida como una participación activa desde la identificación de las externalidades negativas y positivas, hasta el monitoreo y fiscalización de las soluciones seleccionadas, debiéndose establecer plazos, procedimientos, etapas y métodos de evaluación de resultados; p) fortalecer los lazos de complementariedad y coordinación con municipios vecinos para lograr una visión integradora en las acciones territoriales (art. 23).

<sup>171</sup> Dicho proceso deberá: 1) formular, adoptar y/o adecuar sus planes de ordenamiento del territorio contemplados en la presente ley de acuerdo a las directivas del Plan Provincial de Desarrollo si lo hubiere y el de Ordenamiento Territorial Provincial; 2) planificar y orientar el uso del suelo en las áreas urbanas, complementarias,

La ley 8912/77 de “ordenamiento territorial y uso del suelo” de la provincia de Buenos Aires, también establece los “instrumentos de aplicación”, establece las “etapas del proceso”, brinda los conceptos de “zonificación según sus usos” (arts. 76 a 79)<sup>172</sup>; estructura el “plan de ordenamiento” (art. 80)<sup>173</sup>, los que pueden tener “escala intermunicipal” cuando así se disponga (art. 81), previéndose el “plan particularizado” (art. 82)<sup>174</sup>.

El decreto nacional n° 91/09, reglamentario de la ley nacional n° 26331/07, de “protección ambiental de los bosques nativos”, establece el “Plan de Aprovechamiento del Uso del Suelo”, el que contiene la “planificación de actividades productivas que implican un cambio en el uso de la tierra mediante el desmonte” la descripción de los objetivos y especificaciones sobre la organización y medios a emplear para garantizar la sostenibilidad de los recursos suelo, agua y biodiversidad. Los términos “Plan de Aprovechamiento del Uso del Suelo” y “Plan de Aprovechamiento del Cambio de Uso del Suelo” se utilizan a los fines de la ley con el mismo significado y alcance (art. 4).

## **28. Participación de los actores rurales (locales o sus organizaciones) en el desarrollo de programas y planes sobre el uso de la tierra**

La “estrategia de desarrollo territorial”, requiere de la “participación activa de la comunidad”, en cuanto esta permite o favorece el inicio de procesos de “desarrollo equitativos y sostenibles en el tiempo”<sup>175</sup>.

Se debe pasar “de la participación pasiva al compromiso”, a partir de la cooperación entre los grupos sociales de los territorios bajo formas de autogestión y auto institución (empoderamiento de la sociedad civil con esquemas contractuales, flexibles y promisorios). Se trata de una “responsabilidad compartida” entre actores públicos y privados, a partir del

---

rurales, no irrigadas y naturales del territorio de su jurisdicción, tendientes a una utilización racional y sustentable del mismo; 3) orientar los programas o proyectos específicos en armonía con las políticas nacionales, el plan provincial, los proyectos de los municipios vecinos y sus estrategias específicas de desarrollo; 4) promover y canalizar la participación ciudadana en el ordenamiento y desarrollo territorial, promoviendo la capacitación y la información (art. 38).

<sup>172</sup> Los municipios contarán, dentro de la oficina de planeamiento, con un sector de planeamiento físico que tendrá a su cargo los aspectos técnicos del proceso de ordenamiento territorial del partido (art. 74). El proceso de planeamiento se instrumentará mediante la elaboración de etapas sucesivas que se considerarán como partes integrantes del plan de ordenamiento. A estos efectos se establecen las siguientes etapas: 1) Delimitación preliminar de áreas; 2) Zonificación según usos; 3) Planes de ordenamiento municipal; 4) Planes particularizados (art. 75). En cada una de las etapas del proceso de planeamiento establecido se procederá a la evaluación de las etapas precedentes (excepto en los casos de planes particularizados), a fin de realizar los ajustes que surjan como necesidad de la profundización de la investigación de los cambios producidos por la dinámica de crecimiento e impactos sectoriales, y por los resultados de la puesta en práctica de las medidas implementadas con anterioridad (art. 76). Se entiende por “zonificación según usos” al instrumento técnico-jurídico tendiente a cubrir las necesidades mínimas de ordenamiento físico territorial, determinando su estructura general, la de cada una de sus áreas y zonas constitutivas, en especial las de tipo urbano, estableciendo normas de uso, ocupación y subdivisión del suelo, dotación de infraestructura básica y morfología para cada una de ellas (art. 78). La “zonificación” según usos podrá realizarse por etapas preestablecidas, una vez producido el esquema de estructuración general, pudiendo incluir la prioridad de sectores o distritos para la provisión de infraestructura, servicios y equipamiento básicos como elemento indicativo para las inversiones públicas y privadas (art. 79).

Se entiende por delimitación preliminar de áreas al instrumento técnico-jurídico de carácter preventivo que tiene como objetivo reconocer la situación física existente en el territorio de cada municipio, delimitando las áreas urbanas y rurales y eventualmente zonas de usos específicos. Permitirá dar en el corto plazo el marco de referencia para encauzar y controlar los cambios de uso, pudiendo establecer lineamientos generales sobre ocupación y subdivisión del suelo (art. 77).

<sup>173</sup> Se organizará físicamente el territorio, estructurándolo en áreas, subáreas, zonas y distritos vinculados por la trama circulatoria y programando su desarrollo a través de propuestas de acciones de promoción, regulación, previsión e inversiones, mediante métodos operativos de ejecución en el corto, mediano y largo plazo, en el cual deberán encuadrarse obligatoriamente los programas de obras municipales, siendo indicativo para el sector privado. Fijará los sectores que deban ser promovidos, renovados, transformados, recuperados, restaurados, preservados, consolidados, o de reserva, determinando para cada uno de ellos uso, ocupación y subdivisión del suelo, propuesta de infraestructura, servicios y equipamiento, así como normas sobre características morfológicas (art. 80).

<sup>174</sup> Es el instrumento técnico-jurídico tendiente al ordenamiento y desarrollo físico parcial o sectorial de áreas, subáreas, zonas o distritos, pudiendo abarcar áreas pertenecientes a partidos linderos (art. 82).

<sup>175</sup> ROZENBLUM, Constanza. “El turismo rural como impulso para procesos de desarrollo local. Estudios de caso en la región pampeana argentina”, tesis de Maestría, 2006.

mejoramiento del capital humano y del social, de manera de fortalecer la sociedad civil y que la misma pueda ser coparticipe en el proceso de desarrollo. Se refiere a una “concepción de desarrollo” como algo generado a partir de las capacidades de los actores locales. Enfoca hacia el logro de la “governabilidad”, en tanto capacidad de los actores para garantizar una gestión democrática de la sociedad local, asegurando a todos los habitantes del territorio la posibilidad de acceder a los foros de toma de decisiones, para lo cual se hace necesario la generación de consensos a partir de articulaciones entre los distintos actores sociales de una comunidad.

De este modo la “construcción social”, producto de las interrelaciones y decisiones de los actores locales, en torno a un proyecto de desarrollo concertado entre todos ellos”, configura el territorio. Territorio que no es un mero soporte geográfico de recursos y actividades económicas<sup>176</sup>.

La ley nacional n° 25675/02, de “política y gestión ambiental”, establece entre otros, el objetivo de: “fomentar la participación social en los procesos de toma de decisión”; (art. 2 inc. c); además prevé la “promoción de dicha participación”, las “consultas o audiencias publicas”, los “procedimientos de evaluación de impacto ambiental” (arts. 19 a 21)<sup>177</sup>.

El “Proyecto de ley de ordenamiento territorial nacional”, señala entre los “principios institucionales”: la “promoción de la participación ciudadana en los procesos de elaboración, implementación, seguimiento, evaluación y revisión de los instrumentos de ordenamiento territorial” (art. 6 X). Establece como “pautas mínimas” para la formulación de planes de ordenamiento territorial, entre otras: los “mecanismos de participación ciudadana y accesos a la información” (art. 10 VI).

La “Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial” (PNDT) propuesta por el Gobierno Nacional establece que para el 2016 establece que cada habitante de este suelo debe haber logrado: participar plenamente en la gestión democrática del territorio en todas sus escalas. Esta Política valoriza la participación activa de la sociedad a través de una visión de abajo hacia arriba, complementaria a la visión de arriba hacia abajo liderada por el Estado y requiere de una “estrategia flexible y participativa” que permita ir generando acciones paulatinas y escalonadas, coordinadas entre los diversos actores.

El PET es una construcción política progresiva y que se va construyendo paulatinamente en forma participativa con los actores de los diferentes niveles de organización territorial del País (Nación, Provincias y Municipios) con las diferentes organizaciones de la Sociedad Civil (Cámaras, Federaciones, Sindicatos, Universidades y Organismos de Ciencia y Técnica, etc.). Su “política” referida a la participación, establece que se debe: “consolidar la participación de los ciudadanos en torno a la gestión y el desarrollo territorial a través de diferentes mecanismos de participación y sensibilización y de educación formal e informal; identificar y definir las instancias de participación ciudadana en las políticas y proyectos de ordenamiento y desarrollo territorial; formular y sancionar normas que regulen el régimen de competencias de participación social, explicitando con claridad no solo el ámbito territorial, la finalidad de la participación sino también la dimensión temporal y oportunidad de la misma. Opera la articulación de actores y la gestión de procesos.

Pero el diseño y debate tanto a escala del SiNDOT como al interior de sus tres componentes, con especial énfasis en el PET deberá dar lugar a la construcción de escenarios de

---

<sup>176</sup> INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA- INTA-. “Enfoque de Desarrollo Territorial”. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los territorios, Documento de trabajo n 1. Ediciones INTA, Buenos Aires, Argentina, octubre de 2007.

<sup>177</sup> El “proceso de ordenamiento ambiental”... deberá promover la participación social, en las decisiones fundamentales del desarrollo sustentable. Toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general (art. 19). “Las autoridades deberán institucionalizar procedimientos de consultas o audiencias públicas como instancias obligatorias para la autorización de aquellas actividades que puedan generar efectos negativos y significativos sobre el ambiente. La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes; en caso de que éstas presenten opinión contraria a los resultados alcanzados en la audiencia o consulta pública deberán fundamentarla y hacerla pública” (art. 20). “La participación ciudadana deberá asegurarse, principalmente, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental y en los planes y programas de ordenamiento ambiental del territorio, en particular, en las etapas de planificación y evaluación de resultados. Seguro ambiental y fondo de restauración (art. 21).

colaboración, de negociación, de concertación y participación social, para encontrar las respuestas y nuevas propuestas para los nuevos desafíos.

Sin duda este camino es más largo y complejo, pero el debate enriquece la comprensión de los problemas comunitarios y permite alcanzar soluciones más duraderas y sustentables.

La mencionada ley nacional n° 26331/07, de “presupuestos mínimos de protección ambiental de los bosques nativos”, que efectúa el ordenamiento territorial de los mismos estipula que a través de un “proceso participativo”, cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en su territorio de acuerdo a los criterios de sustentabilidad establecidos en el Anexo de la ley, estableciendo las diferentes categorías de conservación en función del valor ambiental de las distintas unidades de bosque nativo y de los servicios ambientales que éstos presten (art. 6)<sup>178</sup>.

A su vez, el “Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal, 2010 - 2016 (PEA2)”, es el producto final de un “proceso participativo” que, impulsado por el Estado, convoca a todos los actores del Sector Agroalimentario y Agroindustrial Argentino para que, de manera ordenada y sistemática, siguiendo una metodología predefinida, y en ámbitos especialmente diseñados al efecto, elaboren un Plan Estratégico a partir de una visión compartida de futuro. El objetivo principal es construir colectivamente el Plan para un sector económico-social del país (el agroalimentario y agroindustrial), donde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP) como representante del Estado, convoca a la participación activa de todos los actores económicos, sociales, culturales y políticos para que en conjunto elaboren el mencionado plan<sup>179</sup>.

La ley n° 8051/09 de “ordenamiento territorial” de Mendoza, establece entre los “objetivos generales: “impulsar y promover los procesos de integración y coordinación entre la Provincia y los Municipios para lograr políticas consensuadas de desarrollo territorial, garantizando la participación ciudadana y de las organizaciones intermedias, mediante mecanismos claros y transparentes de información pública y respeto por el derecho de iniciativa, propiciando la solución concertada de conflictos y deferencias (art. 3 inc. f); “lograr la coordinación interinstitucional, multidisciplinaria y permanente, que incluya los medios de consulta, participación y control ciudadano para la elaboración e implementación de los Planes de Ordenamientos Territorial en sus diferentes escalas (art. 3 inc. g). La “participación social”, esta presente en diversos articulados de esta norma referidos a: “objetivos específicos”; desarrollo del “Plan estratégico”; planes de Ordenamiento territorial”<sup>180</sup>. Entre las “etapas esenciales del plan” se señala: “la información y participación pública” (art. 17 inc. 8); se estipulan sus “contenidos

---

<sup>178</sup> “... La Autoridad Nacional de Aplicación brindará, a solicitud de las Autoridades de Aplicación de cada jurisdicción, la asistencia técnica, económica y financiera necesaria para realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos existentes en sus jurisdicciones. Cada jurisdicción deberá realizar y actualizar periódicamente el Ordenamiento de los Bosques Nativos, existentes en su territorio” (art. 6). “Una vez cumplido el plazo establecido en el artículo anterior, las jurisdicciones que no hayan realizado su Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos no podrán autorizar desmontes ni ningún otro tipo de utilización y aprovechamiento de los bosques nativos (art. 7). Durante el transcurso del tiempo entre la sanción de la presente ley y la realización del Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, no se podrán autorizar desmontes” (art. 8).

<sup>179</sup> El desarrollo efectivo del PEA2 requiere de un diseño organizacional que contemple simultáneamente la existencia de dos lógicas: lógica metodológica y lógica participativa. Ambas tienen racionalidades diferenciales, pero íntimamente vinculadas entre sí. La conjunción de ambas lógicas dio como resultado un Plan Estratégico Participativo. Esto significa que los ocho pasos que señalan el camino metodológico deberán ser empleados por todas las instancias de participación a lo largo de todo el proceso. Es esta imbricación de lo metodológico con lo participativo la que asegurará la conformación de un plan coherente, pero a su vez acordado por los diferentes actores y producto de un proceso de debate, intercambio y negociación. <http://www.minagri.gob.ar>

<sup>180</sup> Como “objetivos específicos” establece: “Fortalecer el desarrollo sustentable del territorio, priorizando las acciones provinciales, municipales y sectoriales que garanticen la participación social en cada una de las fases del proceso para asegurar la gobernabilidad del mismo, construcción de la paz, el fortalecimiento del tejido social y la legitimidad del Estado (art. 4 inc. a). “El Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza, será elaborado teniendo en cuenta todos los mecanismos que aseguren una amplia participación social, y tendrá como coordinador al Poder Ejecutivo asistido por el Consejo de Estado del Plan Estratégico de Desarrollo de la Provincia de Mendoza (art. 9). “Los Planes de Ordenamiento Territorial serán las herramientas territoriales que darán lugar a la generación de medidas correctivas, de conservación y de desarrollo territorial, haciendo uso de programas y proyectos de gestión, que garanticen la interacción entre las distintas instituciones y los mecanismos de participación social” (art. 13).

básicos” y “objetivos”<sup>181</sup>. Compete a la provincia: “Promover y canalizar la participación ciudadana en el ordenamiento y desarrollo territorial para garantizar la gobernabilidad y la sustentabilidad del territorio y sus recursos (art. 37 inc. l). Dicha ley señala los “mecanismos para garantizar la información y la participación social” (arts. 42 al 50). Fija el “objetivo de la participación social” (art. 42); formas de “publicidad” (art. 43); la “consulta pública” (art. 44); “sujetos participantes” (art. 45); “convocatoria” (art. 46), “modalidades y plazos” (art. 47); “audiencias públicas” (art. 48)<sup>182</sup>.

El ya mencionado “Anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial y uso del suelo” para la provincia de Entre Ríos, establece entre los “principios “de las políticas de ordenamiento territorial y de planificación urbana y regional”: la gestión democrática, a través de la “participación permanente de los ciudadanos y de asociaciones representativas” de los diferentes sectores de la comunidad en la formulación, ejecución, seguimiento, control, y evaluación periódica de los planes, programas y proyectos de ordenamiento territorial y planificación del desarrollo urbano y regional; y a través de la concertación de políticas y

---

<sup>181</sup> El Plan Provincial de Ordenamiento Territorial constituye el marco de referencia sistémico y específico para la formulación y gestión de las acciones públicas y privadas, que tendrán entre los “contenidos básicos”: “proponer y contener la estructura y metodología de participación ciudadana, entendida como una participación activa desde la identificación de las externalidades negativas y positivas, hasta el monitoreo y fiscalización de las soluciones seleccionadas, debiéndose establecer plazos, procedimientos, etapas y métodos de evaluación de resultados (art. 21 inc. z). Los “objetivos” de los “Planes Municipales de Ordenamiento Territorial” serán entre otros: “proponer y contener la estructura y metodología de participación ciudadana, entendida como una participación activa desde la identificación de las externalidades negativas y positivas, hasta el monitoreo y fiscalización de las soluciones seleccionadas, debiéndose establecer plazos, procedimientos, etapas y métodos de evaluación de resultados (art. 23 inc. o).

<sup>182</sup> En relación a la “publicidad”, “la autoridad de aplicación, a través de su Sistema de Información Territorial que se crea por esta ley deberá difundir en forma pública y gratuita, mediante página web, las actuaciones realizadas así como también las intervenciones que realice en tramitaciones con otros organismos. Las actuaciones serán publicadas en forma gratuita, garantizando que la síntesis de las mismas sea difundida en un lenguaje accesible, verificable y confiable. El Sistema de Información Territorial Provincial coordinará los sistemas de Información Provincial y Municipal. Anualmente la Autoridad de Aplicación Provincial y Municipal, deberán dar cuenta a la Honorable Legislatura y a los Concejos Deliberantes respectivamente, de los avances de los planes de Ordenamiento Territorial” (art. 43). Respecto a la “consulta pública”, la misma tiene por objeto “garantizar la participación y el derecho a la información mediante un procedimiento que contribuya a la toma de decisiones por parte de la autoridad de aplicación y forma parte de las diferentes etapas del proceso de los Planes de Ordenamiento Territorial, particularmente del procedimiento de EIT (Evaluación de Impacto Territorial)” (art. 44). En relación a los “participantes”, “podrán participar en el procedimiento, toda persona física o jurídica, privada o pública que invoque un interés legítimo o derecho subjetivo, simple o difuso, las organizaciones de la sociedad civil cuya tarea guarde relación con la temática a tratar, reconocidas por la autoridad administrativa correspondiente, organismos o autoridades públicas nacionales, provinciales o municipales, y todos los organismos de protección de intereses difusos” (art. 45). Respecto a la “convocatoria”, “La consulta pública se formalizará mediante acto administrativo, que será publicado en la página web del Sistema de Información Territorial, sin perjuicio de otros medios como radio, televisión, diarios, etc. La convocatoria especificará: a) El tema de la consulta; b) El lugar físico, la página web donde se podrá consultar la documentación, para tomar vista y efectuar las presentaciones y la dirección postal y de correo electrónico a la cual podrán remitirse las observaciones, opiniones y comentarios; c) Los plazos previstos para tomar vista de las actuaciones administrativas, y para la presentación de observaciones, opiniones o comentarios” (art. 46). Se establecen “modalidad y plazos”. “Las observaciones, opiniones o comentarios deberán ser debidamente identificados y firmados, en dos (2) copias en formato papel y una (1) en formato digital dentro de los diez (10) días posteriores de ser convocada. Las observaciones, opiniones o comentarios estarán publicados desde su presentación hasta la finalización de la tramitación. La Autoridad de Aplicación deberá ponderar las observaciones, opiniones y comentarios y aceptarlos o rechazarlos en forma fundada” (art. 47). “De las audiencias públicas” – “Con un plazo mínimo de diez (10) días hábiles posteriores a la finalización de la Consulta Pública y en forma previa a resolver sobre temas que, por su significación y evaluación, tengan trascendencia permanente y general para la población de la Provincia o del lugar donde se vaya a desarrollar el proyecto, la Autoridad de Aplicación convocará a Audiencia Pública, con los siguientes requisitos: a) la convocatoria deberá ser publicitada en el Boletín Oficial dos (2) veces en un mes y en la página web de la Secretaría de Medio Ambiente a partir de la decisión de su realización; b) se deberá publicar en los diarios de alcance provincial en dos (2) oportunidades: dentro de las 48 hs. posteriores a su publicación en el Boletín Oficial y el día anterior a la realización de la Audiencia; c) además se podrá complementar la difusión mediante otros medios, que se considere apropiados conforme los canales de comunicación existentes en la zona de influencia de la iniciativa; d) se deberá realizar en un lugar que garantice accesibilidad a través del transporte público, la mayor proximidad a la población interesada y ciertas dimensiones a efectos de facilitar la presencia de los inscriptos; e) en la resolución final sobre el tema tratado se deberá hacer mención a las opiniones vertidas en la Audiencia Pública y la consideración que las mismas merezcan” (art. 48).



cooperación entre la provincia, los municipios, las comunas, y las instituciones que lo requieran, en los casos que correspondiera (art. 1 inc. 2)<sup>183</sup>.

El Plan Estratégico Territorial (PET) de la provincia de Santiago del Estero pone énfasis en la “participación y gestión local”. Muchos de los programas y planes nacionales referidos en supra 14 y que aportan al desarrollo rural sustentable revisten el carácter de participativos. En igual sentido, los indicados en supra 18 que regulan el turismo rural.

## 29. CONCLUSIONES

Argentina, ha iniciado el camino del “ordenamiento territorial” sancionando normas tanto nacionales como provinciales y con la implementación de diversos programas que coadyuvan al “desarrollo regional”, pero se trata de un proceso relativamente nuevo.

De lo expuesto surge la necesidad de: 1) la sanción de una ley nacional de ordenamiento territorial integral, con presupuestos mínimos, inclusiva de las zonas agrícolas y rurales, que prevea la planificación de las zonas agrícolas, así como también la sanción de normas provinciales en cumplimiento de lo dispuesto por la misma; 2) la identificación de zonas agrícolas en el planificación del uso de la tierra; 3) se impulse la eficacia jurídica de los diversos instrumentos políticos de desarrollo de las zonas rurales; 4) se cumplimente la inclusión del desarrollo rural en los programas de desarrollo regional; 4) se delinee modelos para garantizar la viabilidad de pueblos y poblaciones; 5) se efectivice la sustentabilidad como objetivo de la planificación territorial de las zonas rurales; 6) se recepte en normas y programas nacionales y provinciales el valor cultural de los viejos pueblos y otras actividades económicas; 7) se implementen medidas agroambientales; 8) se establezcan planes y programas con efectivas medidas de protección y de reconstrucción de sitios naturales dañados por incendios forestales; 9) se regulen y promocionen instrumentos para la protección de las aguas y zonas naturales contra la polución difusa por actividades locales; 10) se establezcan programas y planes nacionales y provinciales de planificación de las ciudades y zonas rurales, previstos en algunas normas provinciales; 11) se efectivice la participación ciudadana en los planes y programas precedentes; 12) la planificación internalice el “enfoque territorial”, considerando al territorio como un todo interrelacionado; 13) las actividades agrarias sean beneficiadas con motivo de intervenciones estatales por razones ambientales; 14) la adopción de medidas de protección de sitios naturales dañados por incendios forestales; 15) la creación de un fuero agrario especializado provincial.

Los pueblos merecen un “desarrollo regional sustentable”, es un derecho que el Estado no les puede negar y en el que todos debemos tener la oportunidad de participar.

---

<sup>183</sup> “Los instrumentos previstos en este artículo que impliquen erogación de recursos públicos deberán ser objeto de control social, a través de la participación de ciudadanos y de organizaciones de la sociedad civil (art. 5). El Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable será elaborado teniendo en cuenta todos los mecanismos que aseguren una amplia participación social y tendrá como coordinador al Consejo del Plan Estratégico de Desarrollo Sustentable. El Poder Ejecutivo definirá en la reglamentación de la presente ley la modalidad de la coordinación, las convocatorias y la elaboración de los documentos respectivos” (art. 20). “Los organismos gestores de las asociaciones de municipios y comunas incluirán la participación obligatoria y significativa de la población y de las organizaciones representativas de los diferentes sectores de la comunidad, de manera de garantizar el control directo de sus actividades y el pleno ejercicio de sus derechos ciudadanos” (art. 27).