

# El ordenamiento territorial en Santiago del Estero: implicancias jurídicas y ambientales

Claudia Roxana ZEMÁN

**Sumario:** 1-Del ordenamiento territorial: concepto y principios rectores. 2- El ordenamiento territorial en Argentina. 3- De la situación en Santiago del Estero. 4-Conclusiones. 5- Bibliografía.

## 1-Del ordenamiento territorial: concepto y principios rectores

La cuestión del ordenamiento territorial y su importancia, si nos remontamos en el tiempo, se presentaba ya en el siglo XXVI en las Leyes de Indias, a través de las cuales los Reyes de España, establecían normas relativas a las calidades y características que debían reunir los pueblos, ciudades y villas que debían fundarse, al igual que imponían exigencias que podemos caracterizar hoy como ambientales.<sup>1</sup>

En la modernidad, el OT, ha sido conceptualizado en el ámbito de la Comunidad Europea, como “la expresión espacial de las políticas económicas, sociales, culturales y ecológicas de la sociedad. Es a la vez una disciplina científica, una técnica administrativa y una política concebida como un enfoque interdisciplinario y global, cuyo objetivo es un desarrollo equilibrado de las regiones y la organización física del espacio según un concepto rector”.<sup>2</sup>

De igual modo, se define al Ordenamiento Territorial como una política pública, destinada a orientar el proceso de producción social del espacio, mediante la aplicación de medidas que

---

<sup>1</sup> LEYES DE LAS INDIAS. Tomo segundo. Libro iii Titulo 7. De la población de las ciudades, villas, y pueblos Lj. Que las nuevas poblaciones se funden con las calidades de esta Ley. El Emperador D. Carlos Ordenanza 11 de 1523. D. Felipe II Ordenanza 39 y 40 de Poblaciones. D. Carlos II y la Reyna Gobernadora Lij. Que el terreno y cercanía sea abundante y sano. Ordenanza 111. Ordenamos que el terreno y cercanía, que se ha de poblar, se elija en todo lo posible el mas fértil, abundante de pastos, leña, madera, metales, agua dulce, gente natural, acarreos, entrada y salida, y que no tengan cerca lagunas, ni pantanos, en que se críen animales venenosos, ni haya corrupción de ayres, ni aguas. Lv. Que se procure fundar cerca de los ríos, y allí los oficios que causen inmundicias. Ordenanza 122 y 123. Por que ser- de mucha conveniencia, que se funden los pueblos cerca de ríos navegables, para que tengan mejor trajín y comercio, como los marítimos: Ordenamos, que así se funden, si el sitio lo permitiere, y que los solares para carnicerías, pescaderías, tenerías, y otras oficinas, que causan inmundicias, y mal olor, se procuren poner hacia el río, o mar, para que con mas limpieza y sanidad se conserven las poblaciones.

<sup>2</sup> La Carta Europea de Ordenación del territorio (1983)

<http://www.uclm.es/centro/CELatinoamericanos/pdf/Ordenacion%20Territorio/2%20conceptos.pdf>

tienen por finalidad la mejora de la calidad de vida de la población, a través de su integración social en el territorio y el uso y aprovechamiento ambientalmente sustentable y democrático de los recursos naturales y culturales.

Esta tarea, se encuentra imbuida por principios rectores que orientan todas y cada una de las actividades a desarrollar en el marco del ordenamiento territorial, para el logro de los objetivos que se fijan desde los Estados en sus diferentes niveles.

Operan, la “equidad del desarrollo territorial”, lo cual implica respetar el derecho de todos los habitantes a una calidad de vida digna, garantizando la accesibilidad a los equipamientos, servicios públicos y servicios ambientales necesarios para alcanzar un hábitat adecuado.

La “sustentabilidad”, que implica la realización del desarrollo económico y social y el uso de los recursos naturales y del ecosistema para actividades productivas, a través de un manejo apropiado que permita satisfacer las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras.

La “conciliación del desarrollo social, ambiental y económico”, a través de una actividad económica, en la cual prime la equidad social y la utilización racional de los recursos naturales, con objetivos de desarrollo integral del territorio, promoviendo una equilibrada distribución espacial de los usos y actividades, del sistema de asentamientos humanos, así como el máximo aprovechamiento de las infraestructuras y servicios y la prevención de los riesgos.

La “integración territorial”, entendida como la consolidación de un territorio que integre funcional, ambiental, económica, social, política y culturalmente el área urbana y rural, en correspondencia con las bases de ordenamiento, zonificación y definición de los sistemas estructurantes del Ordenamiento Territorial.

El “desarrollo humano sustentable, productividad, seguridad y soberanía alimentaria”, para alcanzar un equilibrio entre los logros de conservación ambiental, crecimiento económico productivo, bienestar y equidad social, que permita la transición hacia un modelo de gestión sustentable y participativa.

El “suelo como recurso natural”, entendido no sólo como un recurso económico y social, sino además como recurso natural no renovable y escaso, por lo que las políticas públicas relativas a la regulación, ordenación, ocupación y transformación del mismo, deberán tener como fin, su utilización conforme al principio de prevalencia del interés general sobre el particular.

El “respeto por la identidad y las culturas”, a fin de garantizar condiciones democráticas a todos los pobladores y comunidades, para el ejercicio de sus derechos y de sus expresiones culturales, como así también a su patrimonio cultural, en perspectiva con la interculturalidad.

La “competitividad sistémica sustentable”, para propiciar el desarrollo de las cadenas productivas y de valor a nivel territorial, mejorar la productividad de las producciones locales en los mercados nacionales y globales, garantizando la sustentabilidad ambiental, la equidad social y la gobernabilidad institucional.

La “ciudad como construcción colectiva”, entendida como un espacio de construcción social derivado del esfuerzo colectivo, hecho que responsabiliza al Estado a distribuir equitativamente los costos y beneficios del proceso de urbanización entre los actores públicos y privados.

La “promoción del arraigo”, para garantizar a los habitantes de las áreas rurales las capacidades y oportunidades que ofrece la pertenencia a un territorio, impulsando políticas que promuevan el arraigo.

### **2- El ordenamiento territorial en Argentina**

En Argentina, no existe un sistema integral de planificación para las zonas agrícolas, salvo algunas disposiciones provinciales tales como las normas de ordenamiento del territorio de las provincias de Mendoza y Buenos Aires<sup>3</sup>, el “Anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial y uso del suelo” de Entre Ríos<sup>4</sup> que revisten carácter general, es decir que no son específicas para zonas agrícolas.

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

---

<sup>3</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>4</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 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).<sup>5</sup>

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 provenientes del contexto de apertura y globalización (inc.d).<sup>6</sup>

---

<sup>5</sup> VICTORIA, María Adriana. ZEMÁN, Claudia Roxana. “Uso y protección de las tierras rurales en Argentina” in Comité Européen de Droit Rural (CEDR). « L’agriculture et les exigences du développement durable », sous la direction de Prof. Dr. Paul RICHLI, Dèleguè gènèral au nom du Comitè Européen de droit rural. L’Harmattan. Collection Droit et Espace Rural, mai 2013, France, ISBN 978-2-343-00584-3.p.5.

<sup>6</sup> ANEXO 2. CRITERIOS inc. d). Ley de Ordenamiento Territorial de Mendoza, N° 8051/09 cit.

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>7</sup>, el cual contiene presupuestos mínimos de ordenamiento territorial, no siendo específico de las áreas agrícolas.

En cuanto a la materia ambiental, 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>8</sup>

---

<sup>7</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>8</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 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>

### 3- De la situación en Santiago del Estero

En el ámbito de la provincia de Santiago del Estero, el análisis de esta instrumento, nos remite a la legislación relativa a tierras la cual puede resumirse, en primer lugar, en aquella prevista en el Código Rural de la provincia de Santiago del Estero, que fuera aprobado por ley N° 1734, que divide la “propiedad rural” en: agraria, pecuaria y forestal (art. 1)<sup>9</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).<sup>10</sup>

Con posterioridad a la sanción del Código rural, se han dictado normas específicas que regulan la colonización de tierras, 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>11</sup> De modo imperativo expresa, que 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 obligaciones contraídas al normal desenvolvimiento económico de

---

<sup>9</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 internada 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>10</sup> VICTORIA, María Adriana y ZEMÁN, Claudia Roxana. “Uso y Protección de las Tierras Rurales en Argentina”, Op. cit....pp.14.

<sup>11</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).

la misma (art. 12)<sup>12</sup>. Se establecen las formas jurídicas y los sistemas de adjudicación, los derechos y obligaciones de los adjudicatarios<sup>13</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>14</sup>

Por otra parte, también en la provincia de Santiago del Estero, en aplicación del art. 2326 del Código Civil argentino, existen normas específicas atinentes a la unidad económica agraria, tales la ley N° 3618/71 para el área del Río Dulce que riega por el Sistema de Los Quirogas<sup>15</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.

Sin embargo, pese a la existencia de normas que tienen como objetivo la incorporación al sistema productivo de miles de hectáreas del territorio provincial para el logro del desarrollo rural, la realidad se presenta compleja.

---

<sup>12</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>13</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>14</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>15</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.

En efecto, nos encontramos frente a una problemática donde prima la inseguridad jurídica sobre la tenencia de tierras, que se manifiesta como un importante obstáculo al desarrollo de la inversión y el ordenamiento del territorio rural.

La ausencia de información clara y precisa sobre la situación dominial del territorio aparece como el obstáculo más severo, para el abordaje de una política de ordenamiento territorial.

Ello nace de la falta de información certera sobre la superficie de tierras fiscales existentes en la provincia, que permitan en el marco de la normativa vigente, concretar un plan de regularización dominial.

Para ello, ha sido aprobado un proyecto para la regularización de las tierras a través del PROSAP (Programa de Servicios Agrícolas Provinciales).

El Proyecto PROSAP<sup>16</sup>, se enmarca dentro de la política de la MAGyP y de la política sectorial de la Provincia de Santiago del Estero, que otorgan al desarrollo rural prioridad dentro de la promoción de las economías regionales. En tal sentido, el abordaje de la problemática se realiza a partir de la concatenación por etapas de varios ejes de intervención: la propuesta de un marco normativo que cubra los vacíos jurídicos existentes (conforme a la legislación nacional sobre catastros y registros), la actualización gerencial y tecnológica de los sistemas de información existentes (con la puesta en funcionamiento de una red de datos interactiva), la regularización y densificación del catastro provincial, y el desarrollo de modelos productivos sustentables integrados, que apunten al mejoramiento y la diversificación de las actividades.

Se pretende a través de este proyecto, realizar una revisión crítica de la legislación vigente en materia de administración y adjudicación de tierras; cubrir los vacíos legales que dificulten la operación conjunta y fluida de los organismos responsables de administrar derechos de propiedad, capacitando al personal de la Dirección de Tierras en procedimientos legales, administrativos e informáticos sobre el proceso de adjudicación de tierras.

Un objetivo importante es el relevamiento y mensura de tierras rurales para la obtención de información, que contribuya a mejorar la precisión de los datos capturados y facilitar el ordenamiento territorial.

La digitalización de los registros e informatización del sistema, contribuirán a fin de crear un sistema de gestión de la información, que posibilite una fuerte interrelación entre los organismos

---

<sup>16</sup> Programa de Servicios agrícolas provinciales dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

involucrados en el proceso de adjudicación y titulación de tierras, es decir, Dirección de Catastro, Dirección de Tierras y Registro de la Propiedad.

Estas tareas, se dirigen además a la promoción de proyectos productivos piloto para los pequeños productores radicados en tierras fiscales, a través de modelos “productivos-comerciales tipo” para áreas específicas en miras a lograr un desarrollo rural.

Asimismo, se infiere que las instituciones vinculadas a la titulación de tierras, la Dirección de Catastro, la Dirección de Tierras y el Registro de la Propiedad se verán claramente beneficiadas al contar con información precisa, derivada de este ordenamiento en las áreas claves de tierras, lo cual conllevará un beneficio implícito en los procesos de cobranzas de impuestos, ya que los mismos serán más eficientes en la gestión y en la capacidad recaudatoria.

Las tareas comenzaron en los departamentos Copo, Alberdi y Moreno, donde se encuentra el setenta por ciento (70% ) de las tierras fiscales, habiéndose ya relevado más de un millón de hectáreas de tierras fiscales, con el correspondiente estudio de títulos.

La estimación que se efectúa desde la Dirección de Tierras es que la superficie de tierras fiscales en la provincia es alrededor de 1,5 millones de hectáreas, la que puede verse reducida en un menor porcentaje por las prescripciones realizadas por poseedores de antigua data.

Concluido este relevamiento, el objetivo principal es reactivar los trámites administrativos pendientes de resolución, relativos a adjudicaciones de tierras realizadas en el marco de la Ley N° 5.402 de Colonización, ya que la finalidad que persigue esta normativa es la incorporación de tierras fiscales al proceso productivo.

Uno de los resultados más relevantes, derivados de la ejecución de este proyecto, consiste en la recuperación de 22.000 hectáreas de tierras fiscales adyacentes a la reserva Copo por parte de Fiscalía de Estado de la provincia.

En cuanto al impacto ambiental, causado por los distintos agentes (en particular el causado a través del cultivo intensivo de la soja, por la extensión de la frontera agrícola a partir del cambio del ciclo de lluvias y la utilización de la semilla modificada genéticamente) actualmente, si bien la capacidad de fiscalización provincial sobre el aprovechamiento eficiente de la masa forestal autóctona, el uso racional de los acuíferos o el control y monitoreo de plagas, entre otros, se ve seriamente limitada en sus alcances debido a la existencia de parcelas en situación de tenencia incierta y conflictos judiciales, el ordenamiento territorial operará como generador de desarrollo

de conductas racionales en la utilización y cuidado y preservación de los recursos naturales al afianzarse el sentido de propiedad sobre el fundo.

A nivel nacional en el año 2008, a partir de la Política Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial (PNDT) se concibió el “Plan estratégico de desarrollo territorial”<sup>17</sup> (Argentina 2016. Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial), el cual se generó 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”, sin que exista una precisa identificación de las zonas agrícolas en el cuadro de la planificación del uso de las tierras.<sup>18</sup>

En Santiago del Estero<sup>19</sup>, entre otras provincias, en cumplimiento del Plan nacional referido, 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, energético, ferroviario y de saneamiento de los principales centros urbanos de la provincia<sup>20</sup>. El plan estratégico territorial (PET), ha sido diseñado, siguiendo las pautas de la 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

---

<sup>17</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>18</sup> VICTORIA, María Adriana y ZEMÁN, Claudia Roxana. “Uso y Protección de las Tierras Rurales en Argentina”, Op. cit....pp.18

<sup>19</sup> Gabinete de Asesores de la Gobernación. Secretaria 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>20</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 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.

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>21</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 especifica 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.

En la zonificación efectuada en el PET se contempló lo normado respecto a los bosques nativos, ya que en la provincia de Santiago del Estero, a los fines de la implementación de la ley nacional N° 26.331/07, se 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>22</sup>, en virtud de la cual se establece una zonificación.

<sup>21</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>22</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

Otra normativa provincial que reviste gran importancia es la ley N° 5787/90, que declara la protección de áreas naturales, las regula 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>23</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>24</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).

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

---

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.

<sup>23</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>24</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.

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 en base a diversas estrategias.<sup>25</sup>

#### **4-Conclusiones**

Del análisis efectuado, cabe colegir que las acciones iniciadas, si bien incipientes en el ámbito de la provincia de Santiago del Estero, coadyuvarán al logro de un territorio reorganizado y saneado jurídicamente; y que una vez logrados los objetivos de seguridad jurídica sobre la propiedad, ello redundará en mayores inversiones provenientes de otras regiones, la mejora de la receptividad y el acceso a programas de asistencia a la producción y conservación de recursos naturales.

Asimismo, a través del ordenamiento territorial como instrumento de planificación se evitará la formación de minifundios, a la vez que se propenderá a la constitución de unidades productivas más eficientes con capacidad de acceso al crédito y al desarrollo de los pequeños productores rurales.

Bien utilizado, el ordenamiento territorial se presenta como una herramienta integradora, capaz de generar las condiciones territoriales del desarrollo sostenible, articulando en el territorio, los componentes biofísicos, económicos, sociales, culturales y político- institucionales.

Sin embargo, a la fecha, si bien se ha avanzado en la problemática, la falta de información precisa y de coordinación entre los organismos provinciales, hace que el proceso se vea retardado,

---

<sup>25</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 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; 5) la organización de los municipios rurales multi propósitos; 6) la formación de recursos humanos y modernización de la gestión gubernamental; 7) 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; 8) 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.

resultando necesario una mayor articulación administrativa e institucional como base de una planificación y administración coherente, tanto vertical como horizontal, racionalizando la toma de decisiones y optimizando el uso de los recursos disponibles. Para ello, se torna necesario fortalecer el proceso de descentralización administrativa, asignando a cada uno de los niveles de gestión pública que componen el gobierno provincial, responsabilidades y competencias claramente definidas.

Finalmente, en este marco resulta imperativo el ejercicio del poder de policía estatal, a través de la adopción de medidas tendientes a la protección de los recursos naturales, base del desarrollo presente y futuro de las sociedades.

## 5-Bibliografía

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.

La Carta Europea de Ordenación del territorio (1983).

<http://www.uclm.es/centro/CELatinoamericanos/pdf/Ordenacion%20Territorio/2%20conceptos.pdf>

LEYES DE LAS INDIAS. Tomo segundo. Libro iii Título 7.

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.

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>

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

Programa de Servicios agrícolas provinciales dependiente del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. <http://www.chienhwa.net/PET/SP/Santiago%20del%20Estero.pdf>.

VICTORIA, María Adriana. ZEMÁN, Claudia Roxana. “Uso y protección de las tierras rurales en Argentina” in Comité Européen de Droit Rural (CEDR). «L’agriculture et les exigences du développement durable », sous la direction de Prof. Dr. Paul RICHLI, Dèleguè gènèral au nom du Comité Européen de droit rural. L`Harmattan. Collection Droit et Espace Rural, mai 2013, France, ISBN 978-2-343-00584-3.pp-1-48.