

LAS NORMAS DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL CHAQUEÑAS Y SUS CRITERIOS ORDENADORES

Autor: Pereira, Mauro Nahuel

**Profesional adscripto a la Cátedra “A” de Derecho Agrario y Minería – Facultad de
Derecho de la Universidad Nacional del Nordeste**

Correo electrónico: mauronahuelpereira@gmail.com

SUMARIO

El ordenamiento territorial constituye una herramienta de política estatal susceptible de ser utilizada para mitigar los efectos que el crecimiento demográfico y económico generado por las reglas del mercado produce sobre el territorio. Las desigualdades regionales estructurales de la Provincia del Chaco, materializadas en zonas depreciadas, despoblamiento del sector rural, falta de acceso a servicios públicos esenciales, migraciones internas, deben ser paliadas con políticas de Estado inspiradas en criterios que se imbuyan de los derechos consagrados en la Constitución. En la provincia del Chaco, las normas legislativas ordenadoras del territorio resultan escasas, habiendo sido en mayoría sancionadas como respuesta a situaciones coyunturales, que fruto de una política de Estado estratégica, sistemática y planificada.

1) Consideraciones generales sobre la noción de territorio:

El término territorio es un concepto polisémico, que se caracteriza por variar según cual sea el punto de vista o disciplina desde el cual se lo enfoque. Su importancia es fundamental, debido a que será sobre el territorio donde el Estado desencadenará sus potestades para ordenarlo, tomando como orientación a los principios ponderados como importantes, según el contexto en que se encuentre.

“La conceptualización del territorio presenta diversas complicaciones toda vez que su definición no puede caer en reduccionismos o en visiones parcializadas, más allá de la facilidades metodológicas que traería consigo una definición cerrada, lo cierto es que es imperante tener presente que en él se interrelacionan diferentes ámbitos que no son jerarquizables ni subsumibles el uno sobre el otro.” (Correa Perez, 2011, pág. 12).

1-a) La evolución del territorio:

La concepción antropocéntrica del mundo instaurada por el renacimiento colocó al hombre en el centro y medida de todas las cosas. Este efecto penetró en todas las esferas del conocimiento, incluyendo a la ciencia y la técnica, de manera que la economía, la política, la cultura y demás ciencias se vieron alcanzados por un fuerte influjo racionalizador. En este marco ideológico, la relación entablada entre hombre-territorio quedó configurada como “un vínculo caracterizado por la posición de superioridad, control y dominación de nuestra especie sobre el medio físico y biológico. La valoración, el significado y por tanto, la apropiación del entorno han sido construidas en base a dicho modo de pensar la realidad”. (Correa Perez, 2011, pág. 9).

La concepción antropocéntrica del concepto de territorio ha servido de base para que la esfera económica se introduzca como materia dominante en la modelación del espacio que rodea al hombre. El pensamiento racionalizador de que el ser humano debe poder manipular y dominar el entorno, sumado al proceso de “secularización”¹ de la vida, y el arraigamiento de la concepción capitalista han conducido a que los Estados modernos actúen como perseguidores de crecimiento económico, prescindiendo en dicha búsqueda de muchos otros factores vinculados a otras esferas, como el desarrollo social y cultural de los pueblos, la protección y preservación del ambiente, la paz y solidaridad entre las naciones, entre otros.

No obstante, las consecuencias del avance de la economía global contemporánea han producido el cuestionamiento del actual paradigma de producción y consumo, ya que las nuevas concepciones productivas reconocen al suelo como un recurso limitado, poniendo en crisis la concepción que proyecta al infinito el crecimiento socio-económico sin desarrollo sostenible.

Este mundo idealizado por la razón que ha convertido a la naturaleza en un mundo-objeto, donde la intervención y dominación humana se ha efectuado sin sujetarse a los límites de la realidad ha arrojado un saldo de ganadores y perdedores, ya que “en ausencia de planificación pública los conflictos se resuelven en beneficio del interés privado, del más fuerte y con una visión a corto plazo: es lo que corresponde a la evolución tendencial, sin intervención

¹ “Si se tiene en cuenta que el espacio es un «hecho» de la naturaleza, la conquista y el ordenamiento racional del espacio se convirtieron en una parte integrante del proyecto de modernización. La diferencia en este caso consistía en que el espacio y el tiempo tenían que organizarse, no ya para reflejar la gloria de Dios, sino para celebrar y facilitar la liberación del «Hombre» como individuo libre y activo, dotado de conciencia y voluntad.” (Harvey, 1998, pág. 276)

voluntarista (“laissez faire”), que suele conducir a sistemas territoriales indeseables desde el punto de vista del interés general” (Gomez Orea, 2007, pág. 47)

El cuestionamiento de la influencia de concepciones antropocéntricas sobre las distintas áreas del conocimiento ha hecho pie en la conceptualización del territorio, retomando el debate respecto a los factores que lo conforman: “en la elaboración del territorio como concepto intervienen a priori cuatro órdenes, cada uno de ellos con legalidades o dinámicas de funcionamiento particulares: físicas, biológicas, sociales y psicológico-simbólicas. Con ello se pretende significar que un proceso social no puede explicarse a partir de la física o la biología, o que un proceso natural tampoco puede entenderse a través de un modelo social.” (Bozzano, 2000, pág. 39)

Las nuevas corrientes filosóficas apuntan a no concebir al territorio como un “objeto” que se encuentra “al lado de otros objetos”, sino que se trata de una porción del espacio que opera como una condición indispensable para la existencia de éstos. El territorio, entendido como espacio contenedor, se erige entonces como el ámbito donde las cosas y las relaciones desarrolladas sobre las mismas pueden realizarse; sin que podamos concebir siquiera la existencia de ellas sin el mismo.

La importancia de esta nueva concepción, en la que el ser humano se reposiciona frente al mundo es determinante en el desarrollo de la modernidad y la postmodernidad, apartándose de la vieja concepción que considera al territorio como una cosa que puede dominarse o aprehenderse por la voluntad humana, reuniendo solamente las condiciones físicas y biológicas, para aportar un elemento más a la definición del mismo: la apreciación social.

El surgimiento de la necesidad moderna de ordenar el territorio se encuentra estrechamente ligada al crecimiento económico y demográfico sostenido, donde las actividades sociales se han incrementado y diversificado. Esto sumado al carácter finito del espacio geográfico, la multiplicidad de intereses que sobre el confluyen (muchas veces contradictorios) han producido y evidenciado problemas y efectos no esperados: desigualdad socio-económicos entre regiones (entre ciudad-campo, centro-periferia, capitales-provincias) y personas (entre pobres y ricos), desequilibrios ambientales, etc. Estos problemas han renovado el debate con respecto a cuál es rol que debe llevar adelante el Estado en la solución de los mismos, es decir, la intervención o el desentendimiento.

2) La constitucionalización de las distintas ramas del derecho:

Los principios y valores de nuestra C.N. deben encontrarse reflejados en todas las normas que directa o indirectamente derivan de ella, no solamente porque es prescripción de la misma constitución en su art. 31; sino también porque es la interpretación coincidente con la reciente sanción del Nuevo Código Civil y Comercial y la moderna jurisprudencia de la Corte Suprema.

En consecuencia, las normas de ordenamiento territorial de la provincia del Chaco, deben inspirarse en ella y ser sancionadas armonizando un plexo de principios, valores y derechos consagrados, de manera que el espacio sea ordenado como la expresión del conjunto de intereses y derechos del pueblo.

1-a) La evolución del Constitucionalismo y los derechos subjetivos:

La evolución de la parte dogmática de nuestra Constitución no solamente ha desencadenado la positivización de distintos tipos de derechos en favor de los ciudadanos, sino también la regulación de distintas obligaciones a cargo de los poderes estatales. El plexo de principios contenido en la parte dogmática debe imbuir a cada una de las normas que integran nuestro sistema normativo.

La base de nuestra estructura constitucional proviene de la concepción imperante en la Revolución Francesa, donde busca exaltarse la figura del individuo reconociendo sus derechos y libertades, y regulando el poder estatal de manera que no pueda afectar a los mismos, como una reacción a los abusos que la monarquía absoluta había cometido a lo largo de los siglos.

La parte dogmática, para el constitucionalismo clásico “Se trata de una categoría que cobró naturaleza de derechos públicos subjetivos del hombre “frente” o “contra” el estado. El sujeto pasivo era el estado, y la obligación fundamental que había de cumplir para satisfacer aquellos derechos era la de omisión: no debía violarlos, ni impedir su goce, ni interferir en su ejercicio. Por eso se lo diseñó como un estado abstencionista.” (Bidart Campos, Manual de la Constitución Reformada, 2006)

Sin embargo, en el siglo XX, con el avance de la revolución industrial y las consecuencias negativas del capitalismo, comienzan a producirse una serie de cambios en todos los niveles de vida (económico, social, cultural), dando lugar a profundas crisis sociales. Estas crisis requirieron la intervención del Estado para poder ser solucionadas, dado que las reglas del libre mercado no podían hacerlo, lo cual dio lugar al nacimiento de un nuevo rol estatal dentro de la historia de las naciones.

“No obstante, esta nueva concepción denominada “constitucionalismo social” no es antagónica al constitucionalismo liberal, sino complementaria del mismo: “El constitucionalismo social no hace amputaciones al constitucionalismo clásico, sino que lo completa y amplía, porque a los clásicos derechos civiles o individuales les agrega los derechos sociales, que ahora se desglosan en económicos, sociales y culturales.

“Los derechos de tercera generación, por último, son aquellos vinculados con la solidaridad, el proceso de internacionalización de los derechos humanos y el consiguiente desarrollo de los llamados derechos colectivos y difusos (protección del medio ambiente, la tutela del consumidor). Su recepción en nuestro texto constitucional tuvo lugar mediante la reforma de 1994, así como por medio de los instrumentos internacionales de derechos humanos, cuya jerarquía constitucional fue establecida en el art 75 inc. 22, siempre con sujeción a lo establecido por los arts. 27 y 31 de la Constitución Nacional.” (Fayt, 2007, pág. 20)

“En la actualidad, el plexo de derechos humanos se descompone en tres categorías, según el orden cronológico en que fueron apareciendo históricamente. Se habla, así, de tres “generaciones” de derechos por la época en que se generó cada una. Los derechos de la primera generación fueron y continúan siendo los clásicos derechos civiles y políticos; los de la segunda generación emergen como derechos sociales, económicos y culturales (o derechos sociales, en conjunto) con el constitucionalismo social en el siglo XX; los derechos de la tercera generación atisban incipientemente desde hace escaso tiempo, e incluyen el derecho a la paz, a la cultura, a un medio ambiente sano, a la comunicación e información, etc. Podrían titularse “derechos colectivos”. (Bidart Campos, Manual de la Constitución Reformada, 2006)

3) Los derechos subjetivos como criterios ordenadores del territorio:

3-a) La igualdad jurídica:

El principio constitucional de igualdad constituye una de las máximas de mayor relevancia dentro de nuestro sistema normativo, siendo considerado una de las piedras angulares que, junto con la libertad, sirve de presupuesto para el ejercicio de los demás derechos contenidos en nuestra carta magna.

Existen condiciones sociales estructurales que restringen de manera directa o indirecta el libre ejercicio de los derechos. Muchas de ellas limitan la igualdad de oportunidades en el acceso a los bienes y servicios producidos por el mercado por parte de los sectores más marginales y vulnerables. La marginalidad, pobreza y exclusión del sistema productivo son agentes

patógenos que limitan las herramientas que las personas adquieren a lo largo de su vida para luchar dentro de un modelo de producción capitalista tan competitivo.

La igualdad de oportunidades, que presupone la existencia de una sociedad en competición, pretende aplicar la regla de la justicia a esta magnitud vectorial, ya sea comprendiendo a todos los miembros del grupo desde el punto de partida, o comprendiendo ciertas situaciones jurídicas y sociales de desigualdad, que impactan en los habitantes.

3-b) Derecho a un adecuado nivel de vida:

La incorporación a nuestro ordenamiento jurídico y el consiguiente reconocimiento por parte de nuestro Estado del derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado en ocasión de la reforma de 1994, le confiere jerarquía constitucional a una serie de derechos que se encuentran comprendidos dentro del mismo.

El derecho a un adecuado nivel de vida, “En síntesis, representa el derecho de toda persona, a ver satisfechas sus necesidades básicas, bajo condiciones de dignidad, y sin obstáculos irrazonables, y de que nadie esté obligado a satisfacer las mismas sacrificando sus libertades básicas a través de la mendicidad, la prostitución o el trabajo esclavo. En términos puramente materiales, significa el derecho de toda persona a vivir por sobre el nivel de la pobreza” (Eide, 1995).

3-c) Derecho a la vivienda:

El derecho a la vivienda resulta comprensivo del derecho al acceso a la propiedad de la tierra donde vive, como afirmación de la necesidad de toda persona de procurarse un hábitat adecuado para sí y su familia. Esta necesidad proviene desde los orígenes de la historia de la humanidad, originada en la costumbre humana de asegurarse su alimento y refugio, como principales medios de subsistencia. Bien expresa (Wlasic, 2011) “que el Estado, con relación al derecho a la vivienda, tiene tanto obligaciones de respeto, como de protección, de promoción y de plena realización del derecho, y en este último contexto, dicha obligación es comprensiva de medidas activas del gobierno, necesarias para garantizar a cada persona, en el ámbito de su jurisdicción, oportunidad de acceder, al derecho a la vivienda, en los casos en que su obtención o aseguramiento, no puede ser lograda por el solo esfuerzo personal”.

3-e) Derechos culturales:

En el marco de las distintas manifestaciones de los derechos culturales, podemos señalar como criterio ordenador el derecho colectivo a la preservación del patrimonio cultural y

natural. Ello implica, tanto el derecho al efectivo ejercicio de la memoria colectiva, a través de la preservación del patrimonio cultural pasado y presente; como el de poder acceder y disfrutar del patrimonio natural, tendiendo a su preservación, a fin de impedir su pérdida, su destrucción, o su desnaturalización a partir de modificaciones urbanísticas que alteren su entorno.

3-f) Derecho a un ambiente sano:

El derecho a un ambiente sano tiene su génesis en la preocupación del hombre por el daño generado al medio ambiente que lo circunda, y los efectos que podrá acarrear para el desarrollo de la vida humana. Configura una respuesta a una multiplicidad de factores generadores de daños ambientales provenientes del crecimiento de la humanidad, como ser el aumento de la población, el incremento de la producción, avance de los gases productores del efecto invernadero, crisis de la capa de ozono y los ecosistemas, y el cuestionamiento del paradigma de crecimiento ilimitado que predomina en el mundo desde la aparición del iluminismo, etc. En este sentido resulta destacable la influencia del concepto de Desarrollo Sostenible que fue fruto de los trabajos de la Comisión Mundial de Medio Ambiente y Desarrollo de Naciones Unidas, creada en Asamblea de las Naciones Unidas en 1983.

4) Las leyes de ordenamiento territorial en particular:

En la provincia del Chaco, existe un grupo reducido de normas de ordenamiento territorial de la más diversa índole, sancionadas en diferentes contextos históricos, reguladoras del territorio de diferentes formas e intensidades, orientadas por criterios ordenadores diversos. No obstante ello, podemos clasificarla en 3 (tres) grandes grupos:

4-a) Leyes que inspiradas en criterios ordenadores ambientales (2160, 2386, 3964, 4728, 6409):

Dentro de esta categoría podemos encontrar aquellas leyes que han sido sancionadas por el legislador orientándose criterios ordenadores ambientales, utilizando al ordenamiento territorial como una herramienta de protección y prevención de daños al medio ambiente, dentro del cual encontramos las leyes 2160, 2386, 3964, 4728, 6409.

Las leyes 2160, 3964 y 4728 tienen como objeto el ordenamiento del paisaje urbano, rural e industrial para la protección y conservación del ambiente donde vive el hombre. La ley 2160 plantea la preocupación por la degradación que el asentamiento humano no planificado

producía sobre los distintos factores naturales y culturales del territorio ocupado, señalando la situación de degradación paisajística producida por la urbanización espontánea, y la necesidad de contrarrestar ese efecto a través de la planificación del desarrollo en función de principios sociales definidos y políticas públicas por parte del Estado, que permitan la conjugación entre la realización económica de la población y la preservación del elemento natural. Mientras que la ley 4728 autoriza al PE a iniciar aquellas acciones que impulsen la gestión ambiental del paisaje urbano, rural e industrial. Ambas leyes guardan similitud en cuanto a los medios y políticas empleadas para el diseño de la política de gestión ambiental, limitado a acciones de embellecimiento a través de la plantación de especies arbóreas o algunas herramientas de planificación urbana, sin concretar y definir aquellas pautas orientativas que deben ser utilizadas para que el ordenamiento territorial pueda servir de guía al asentamiento humano.

La ley 3964 tiene por objeto la preservación, recuperación, conservación, defensa y mejoramiento de los ambientes urbanos, agropecuarios y naturales, así como todos sus elementos constitutivos que, por su función y características; mantienen o contribuyen a mantener la organización ecológica más conveniente tanto para el desarrollo de la cultura, de la ciencia y la tecnología y del bienestar de la comunidad, como para la permanencia de la especie humana sobre la tierra, en armónica relación con el ambiente. En su articulado,, enumera un conjunto de acciones para la protección del ambiente, entre las que podemos encontrar políticas de ordenamiento territorial susceptibles de interponer límites al asentamiento del hombre en el territorio.

Por otra parte, las leyes 2386, 6409 tienen por objeto el ordenamiento territorial de los bosques chaqueños, limitando el aprovechamiento económico de los mismos por parte de los particulares y orientándose a su protección y conservación en función de criterios de sustentabilidad. Su función es la conciliación entre la sustentabilidad de los recursos forestales y el medio ambiente, por un lado; y el desarrollo industrial de la riqueza forestal, el crecimiento económico generado por ella, su impacto en la vida de los trabajadores forestales, por el otro. Ordenan territorialmente los bosques nativos, clasificándolos de acuerdo con categorías de conservación, uso y aprovechamiento establecidas en el art. 9 de la ley Nacional de Presupuestos mínimos de Protección ambiental de Bosques Nativos (26.331) (Categoría I: rojo – Categoría II: amarillo – Categoría III – verde). Estas leyes que restringen el aprovechamiento de los bosques nativos, como también la posibilidad de realizar actividades de explotación (o diversa índole) que puedan degradar la masa boscosa protegida por la legislación, sometiendo las posibles a una serie de requisitos exigidos por la legislación

(aprobación de planes, evaluación de impacto ambiental, etc.). En consecuencia, no solamente importa la facultad del Estado de supervisar la explotación forestal, sino también importantes restricciones al dominio provenientes del derecho público.

Ambos grupos de leyes protegen objetos diferentes en virtud de un factor en común: la importancia del medio ambiente humano en su proceso de desarrollo, y su necesidad de preservación.

4-b) Leyes inspiradas en criterios ordenadores socio-culturales (2913, 3514):

Dentro de esta categoría podemos encontrar aquellas leyes que han sido sancionadas por el legislador orientándose en criterios predominantemente sociales, dentro del cual encontramos las leyes 2913, 3514.

La ley 2913 fomentaba la incorporación de tierras ociosas al proceso productivo mediante la adjudicación a personas que estén en condiciones de trabajarlas de acuerdo a los requisitos de idoneidad establecidos en su articulado, permitiendo el acceso a la tierra y su posibilidad de explotación por parte de sectores desfavorecidos que no pudieran hacerlo por sí mismos. Este mecanismo no solamente incide en el crecimiento económico de la provincia y la sociedad chaqueña producido por la incorporación de tierras al proceso productivo, sino también incluye a la sociedad en el proceso de crecimiento. Además, incorpora la función social de la propiedad como criterio ordenador al permitir la expropiación de tierras de propiedad privada por no ser adecuadamente explotadas, en caso de que razones sociales y económicas de utilidad pública lo aconsejen; pronunciándose también contra el latifundio y el minifundio.

La ley 3514 se orientaba a fortalecer el asentamiento efectivo de la familia en territorio rural, fortaleciendo el vínculo entre el hombre y el mismo, mediante disposiciones que fomentaban la construcción de una vida socio-económicamente viable, y la generación de un ciclo de actividades económicas productivas y culturales propias de la zona donde se encuentren, que le permitan su autoabastecimiento y construcción de un entorno socio-cultural que permita la viabilidad de su asentamiento. Este objetivo pretende terminar con los fenómenos de desarraigo y migraciones internas, donde las personas de tierras rurales arriban a las ciudades en busca de mejores condiciones de vida, ante la inexistencia de posibilidades en sus territorios de origen.

4-c) Leyes inspiradas en criterios ordenadores económicos (4453, 4821, 4492):

Dentro de esta categoría podemos encontrar leyes que han sido sancionadas por el legislador orientándose en criterios ordenadores económicos, dentro del cual encontramos las leyes 4453, 4821 y 4492.

Las leyes 4453 y 4821 tienen como objetivo el crecimiento del sector industrial de la provincia del Chaco, ordenando instalación de las industrias en el territorio provincial, y considerando prioritariamente a aquellas unidades económicas conformadas como complejos agroindustriales, en función de criterios económicos que maximicen la operatividad de las mismas en una primera instancia, y faciliten la conformación de una red industrial interconectada, lo cual desencadenará en una mayor producción de bienes y servicios, en menor tiempo y costo. El principal objeto perseguido es el crecimiento económico de la provincia a través del desarrollo del sector industrial y la producción de bienes y servicios.

La ley 4492 tiene como objeto la creación de una región para el progreso económico y social, pero no obstante la potencial aptitud que tienen estas instituciones para la promoción de los derechos sociales, los objetivos de la región creada por las provincias Chaco y Corrientes se quedan a medio camino, regulando las situaciones que son inherentes a los puntos de comunicación común que corresponden a ambas provincias (transporte, obras públicas, infraestructura), pero sin adentrarse en la planificación de políticas públicas que persigan el crecimiento sostenido de ambas provincias con inclusión social, como también la protección y fomento de derechos sociales en ambos territorios, con el objeto de mejorar la calidad de vida de la población.

CONCLUSIONES

El relevamiento del ordenamiento jurídico de la provincia del Chaco, así como la selección, análisis y clasificación de sus normas, nos permite arribar a las siguientes conclusiones:

1) La provincia del Chaco cuenta con un grupo reducido de leyes de ordenamiento territorial, inspiradas en criterios ordenadores de naturaleza ambiental, económica y social, que persiguen objetivos específicos de diversa índole. Esto la coloca en una situación de “retraso” respecto de lo que ocurre en otros ordenamientos normativos provinciales, como la provincia de Mendoza, que tiene sancionada la ley provincial N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo; o en el orden nacional, que impulsó la creación del COFEPLAN, la redacción de un Anteproyecto de Ley Nacional de Ordenamiento Territorial y Planes Estratégicos Territoriales.

2) Dentro de este grupo reducido de normas de ordenamiento territorial, un alto porcentaje se encuentra destinado a sectores o actividades vinculadas a la temática agraria influida por factores o derechos vinculados al ámbito agrario.

3) No existe una política legislativa de ordenamiento territorial suficientemente adecuada al nuevo plexo de derechos constitucionales que nuestro país posee desde la reforma constitucional de 1994; y en particular, destinada a la promoción de los derechos de sectores vinculados al ámbito agrario. Es recomendable la sanción de herramientas normativas que resulten la expresión en el espacio de los intereses de la sociedad chaqueña, a través de un enfoque interdisciplinario, inclusivo y democrático, que permita el desarrollo económico y social de nuestra provincia, como la mejora de la calidad de vida de sus habitantes.