

ORDENAMIENTO AMBIENTAL DEL TERRITORIO PARA EL IMPENETRABLE CHAQUEÑO. UN ANÁLISIS DE LA DIMENSIÓN POLÍTICA-JURÍDICA-INSTITUCIONAL

Romagnoli, Venettia; López, Silvina; Fernández, María E.
venettiaromagnoli@hotmail.com

Investigadora adjunta del CONICET, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH), UNNE-CONICET, y profesora adjunta de Trabajo Final de carrera FAU-UNNE y de Planeamiento FI-UNNE.

Investigadora FAU, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH), UNNE-CONICET, y profesora titular de Trabajo Final de carrera FAU-UNNE.

Personal principal de CONICET, Instituto de Investigaciones para el Desarrollo Territorial y del Hábitat Humano (IIDTHH), UNNE-CONICET.

ENVIRONMENTAL TERRITORY MANAGEMENT
FOR THE IMPENETRABLE CHAQUEÑO. AN
ANALYSIS OF THE INSTITUTIONAL LEGAL
POLITICAL DIMENSION

KEYWORDS

Regulatory framework, territorial environmental planning policies, sustainable territorial development.

ABSTRACT

This work assumes a perspective that understands the environmental territorial planning policy as a dynamic system made up of three structural elements that are interrelated and interdefined: the regulatory framework, the territorial planning with their operational instruments and the management. From this approach, the study of the institutional legal political dimension in a study area that covers the departments of General Güemes, Almirante Brown and Maipú of the Impenetrable Chaqueño, constitutes a necessary input that contributes to a larger project called: "Territorial development sustainable rural habitat of El Impenetrable. Proposal for a Service Center Model from a comprehensive approach" (PICTO UNNE 2019-00034).

PALABRAS CLAVE

Marco normativo; políticas de ordenamiento ambiental del territorio; desarrollo territorial sostenible.

RESUMEN

Este trabajo asume una perspectiva que entiende a la política de ordenamiento ambiental del territorio (OAT) como un sistema dinámico constituido por tres elementos estructurales que se interrelacionan e interdefinen: el marco normativo, los planes de ordenamiento territorial con sus instrumentos operativos y el modelo de gestión. Desde este enfoque, el estudio de la dimensión política-jurídica-institucional en un área de estudio que abarca los departamentos de General Güemes, Almirante Brown y Maipú de El Impenetrable chaqueño se constituye en un insumo necesario que aporta a un proyecto mayor denominado "Desarrollo territorial sostenible del hábitat rural de El Impenetrable. Propuesta de Modelo de Centro de Servicio desde un abordaje integral" (PICTO-UNNE 2019-00034)¹.

<https://doi.org/10.30972/adn.127973> ■

1. Este proyecto PICTO-UNNE Impenetrable, dirigido por el Dr. M. A. Barreto y la Dra. V. Romagnoli, está integrado por un equipo interdisciplinario de 9 investigadores y 3 becarios, tiene por objetivo: caracterizar, a partir de un caso estudio -determinado por un predio perteneciente a la UNNE, cuya implantación afecta a tres departamentos: General Güemes, Almirante Brown y Maipú-, la problemática del hábitat rural de la región y proponer un modelo (replicable) de Centro de Servicio Integral enmarcado en un plan de desarrollo territorial sostenible que contribuya a consolidar la población rural en su hábitat y mejorar su calidad de vida, a partir de la capacitación, prestación de servicios, organización y gestión del territorio, mediante la articulación de sectores gubernamentales, de la UNNE y del sistema científico-tecnológico, del sector privado, de las organizaciones de la sociedad civil y la población local, que pueda ser replicable como estrategia de desarrollo para la vasta región de El Impenetrable.

INTRODUCCIÓN

Desde un enfoque integral del territorio, que lo concibe como un sistema territorial complejo y dinámico, atravesado por la disputa de diversos actores que pugnan por la apropiación de sus recursos y la definición de su configuración (ROMAGNOLI, FOGAR Y FERNÁNDEZ, 2022), este trabajo asume una perspectiva que considera al OAT como una función básica de los poderes públicos, orientada a la construcción del sistema territorial, a planificar el desarrollo sostenible y a resolver conflictos en beneficio del interés común, de forma participativa y concertada en un horizonte temporal (GÓMEZ OREA, 2013).

En este marco se entiende además que la política de OAT no es neutral, es constitutiva del conjunto de políticas sociales implementadas por los gobiernos y el contenido de las mismas y sus relaciones se encuentran condicionadas por la orientación del modelo de desarrollo impulsado por cada

gobierno y, de manera más general, por el modelo de sociedad deseable (BARRETO ET AL., 2010; ROMAGNOLI, 2015).

Se comparte con Llosa (2023) que el OAT es una responsabilidad y capacidad del Estado, y se concibe a la política de ordenamiento ambiental del territorio como un sistema dinámico constituido por tres elementos estructurales que se interrelacionan e interdefinen: el marco normativo que garantice su consolidación como política de Estado, que trascienda las coyunturas de los distintos gobiernos; los planes de ordenamiento territorial con sus instrumentos operativos (los programas y proyectos) y el modelo de gestión (estructura organizacional y administrativa en los distintos niveles jurisdiccionales y áreas de aplicación). Desde este enfoque, la inexistencia, debilidad o incongruencia de algunos de estos tres componentes condiciona fuertemente el cumplimiento de los objetivos que deben perseguir las políticas públicas, vincula-



Figura 1. Componentes del sistema integrado de la política de ordenamiento ambiental del territorio. **Fuente:** Romagnoli (2021).

dos a asegurar el equilibrio territorial garantizando un desarrollo socioeconómico equitativo, protegiendo y preservando el medioambiente, con el fin de mejorar la calidad de vida de su población y, por otro lado, limita el rol protagónico que requiere asumir el Estado en esta materia para intermediar entre las necesidades del capital y las necesidades humanas (ROMAGNOLI, 2021; ROMAGNOLI, FOGAR Y FERNÁNDEZ, 2022).

En función de lo expuesto, el marco legal (normativo y jurídico), el institucional (gestión) y los planes con sus instrumentos operativos (planes, programas y proyectos) de la política de ordenamiento ambiental del territorio se constituyen en un objeto de estudio ineludible para analizar problemáticas del sistema de planificación vigente en Argentina y en la provincia del Chaco, y en el área estudio en particular. En este trabajo se presenta un análisis del marco normativo e institucional vigente en materia de ordenamiento ambiental del territorio de los distintos niveles jurisdiccionales con incidencia en el área de estudio realizado a partir de un análisis documental de fuentes de información secundaria, el que se complementó con entrevistas a informantes clave de los municipios del área de estudio.



Figura 2. Área de estudio, departamentos General Güemes, Almirante Brown y Maipú. **Fuente:** elaboración propia con base en IGN (s.f.)

Marco normativo e institucional vigente en materia de ordenamiento del territorio

Marco político, institucional y normativo vigente a nivel nacional.

La Constitución nacional establece la responsabilidad y capacidad del Estado en materia de ordenamiento ambiental del territorio. Plantea en el art. 41 tres cuestiones: que 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; que 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, y que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementirlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.

En el art.14 establece que "todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio [...] usar y disponer de su propiedad [...] reconociendo que toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes pero que es potestad de los poderes públicos subordinar tal uso y goce al interés social (función social de la propiedad)", en la misma línea que el art. 21 de la Ley Nacional N° 23054, que aprueba el Pacto de San José de Costa Rica, producto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y el art. 240 del Código Civil y Comercial de la Nación: "El ejercicio de los derechos individuales sobre los bienes [...] debe ser compatible con los derechos de incidencia colectiva", y no debe afectar el funcionamiento ni la sustentabilidad de los ecosistemas de la flora, la fauna, la biodiversidad, el agua, los valores culturales, el paisaje, entre

otros, según los criterios previstos en la ley especial.

Argentina no cuenta con una ley nacional de ordenamiento territorial; sin embargo, existen leyes sectoriales (ambiente, bosques, glaciares) y leyes especiales (cambio climático) que apelan al ordenamiento territorial.

La Ley Nacional N° 25675, Ley General del Ambiente, establece cuestiones específicas en materia de OAT. En el art. 8, entre los instrumentos de la política y la gestión ambiental, el ordenamiento ambiental del territorio, y en el art. 9 establece que el ordenamiento ambiental desarrollará la estructura de funcionamiento global del territorio de la Nación, mediante la coordinación interjurisdiccional 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 y de éstos con la administración pública. En su art. 10 hace referencia directa al OAT: "El proceso de ordenamiento ambiental, teniendo 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 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: a) La vocación de cada zona o región, en función de los recursos ambientales y la sustentabilidad social, económica y ecológica; b) La distribución de la población y sus características particulares; c) La naturaleza y las características particulares de los

diferentes biomas; d) Las alteraciones existentes en los biomas por efecto de los asentamientos humanos, de las actividades económicas o de otras actividades humanas o fenómenos naturales; e) La conservación y protección de ecosistemas significativos" (Ley Nacional N° 25675, 2002).

Se destacan además otras leyes que, tal como se ha señalado, hacen referencia al OAT:

- Ley N° 27520 de Presupuestos mínimos de adaptación y mitigación al cambio climático global. En el art. 22, entre las medidas y acciones mínimas de adaptación, se encuentra la de planificar un ordenamiento territorial que contemple el uso del suelo de manera ambientalmente sostenible.
- Ley N° 23919. Ratifica la Convención Ramsar (Humedales de Importancia Internacional). En el art. 3, inc. 1: "Las Partes Contratantes deberán elaborar y aplicar su planificación de forma que favorezca la conservación de los humedales incluidos en la Lista y, en la medida de lo posible, el uso racional de los humedales de su territorio".
- Ley N° 24701. Ratifica la Convención de NNUU de lucha contra la desertificación y degradación de tierras, que en el art. 4 expresa: "manejo racional de las cuencas hidrográficas; gestión sostenible de los recursos naturales en zonas de altura; manejo racional y conservación de los recursos de suelo y aprovechamiento y uso eficiente de los recursos hídricos".
- Ley N° 24375. Aprueba Convenio sobre la Diversidad Biológica. Establece como meta 4 aumentar un 20% la superficie de protección actual de los humedales y avanzar en la integración de los mismos al sistema de planificación pública a nivel local, regional y nacional.
- Ley N° 26331 de Presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos, establece 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, y que cada jurisdicción deberá realizar el Ordenamiento de los Bosques Nativos.

Marco político, institucional y normativo vigente a nivel provincial.

La Constitución provincial (Reforma constitucional de 1994) establece el deber de los poderes públicos de dictar normas que aseguren la fijación de políticas de reordenamiento territorial, desarrollo urbano y salud ambiental, con la participación del municipio y entidades intermedias (art. 38). Es deber de los poderes públicos dictar normas que aseguren la preservación, protección, conservación y recuperación de los recursos naturales y su manejo a perpetuidad... El resguardo de la biodiversidad ambiental, la protección y el control de bancos y reservas genéticas de especies vegetales y animales... La creación y el desarrollo de un sistema provincial de áreas protegidas.

Por su parte, la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial N° 3677/22, Lineamientos para el Desarrollo Territorial y un Hábitat Adecuado, establece los objetivos, principios, instrumentos y mecanismos de la política territorial y determina el marco general para la regulación del uso y gestión del suelo. Sus disposiciones son de orden público, operativas y se utilizarán para la interpretación y aplicación de la legislación específica sobre la materia, que mantendrá su vigencia en cuanto no se oponga a los principios y disposiciones contenidas en ésta.

La ley cuenta con IV capítulos y 34 artículos. El título I, dedicado a las Disposiciones generales, cuenta con seis artículos. El art. 1 desarrolla el objeto de la ley. El art. 2 se dedica a la definición del ordenamiento territorial. El art. 3 enuncia los objetivos que persigue la ley: a) Promover un hábitat adecuado y un uso del suelo socialmente justo, ambientalmente sostenible y económicamente equitativo, b) Contribuir al equilibrio territorial de las regiones y municipios, c) Garantizar a todos los habitantes el hábitat adecuado con seguridad jurídica y localizados en entornos con infraestructuras y equipamientos, d) Promover la generación de proyectos habitacionales y de urbaniza-

ciones sociales, e) Detener y reorientar los procesos de urbanización descontrolados, f) Implementar planes, programas y proyectos tendientes a la gestión del desarrollo territorial provincial y municipal, g) Fortalecer el sistema de información sobre el territorio. El art. 4 desagrega los principios que deben perseguir las políticas territoriales que se implementen: a) Justicia social, b) Reparto equitativo de cargas y beneficios de los procesos territoriales, c) Prevalencia del interés general sobre el particular, d) Suelo como recurso natural, económico y social, e) Ejercicio socialmente responsable del derecho de propiedad, f) Promoción del arraigo, g) Gestión democrática del territorio, h) Progresividad en el cumplimiento de las metas, e i) Respeto cultural a los pueblos indígenas de acuerdo con el artículo 37 de la Constitución provincial. El art. 5 define el ámbito de aplicación de la ley (toda la provincia del Chaco), y el art. 6 establece la autoridad de aplicación (Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente) de la provincia del Chaco, confiriéndole funciones básicas, entre las que se destacan: a) Elaborar, actualizar e implementar el PET provincial, b) Controlar el cumplimiento de la Ley de OT, c) Clasificación del suelo entre los límites de los municipios y las áreas de influencia, e) Orientar las inversiones públicas y privadas en el territorio, f) Generar mecanismos de información, g) Proponer presupuesto del área, y h) Desarrollar programas de capacitación y asistencia técnica.

El Título II, Del ordenamiento territorial conforme a la clasificación del suelo, contiene solamente dos artículos. El art. 7, de clasificación del suelo, confiere a los planes municipales dicha responsabilidad, estableciendo tres tipos posibles de clasificación: áreas urbanas, áreas de transición y/o periurbanos y áreas no urbanas. El art. 8 aborda la zonificación del territorio y le otorga a los municipios la potestad de realizarla.

En el Título III, De los instrumentos, se desarrollan dos capítulos. El cap. 1 se

dedica a los instrumentos del ordenamiento territorial. El art. 9 define el Plan Provincial de Desarrollo Territorial, estableciendo la responsabilidad de su formulación y actualización en el gobierno provincial y especificando además los diez objetivos que debe cumplir dicho plan. El art. 10 trata sobre los Planes Locales de Desarrollo Territorial, le otorga a los gobiernos municipales la responsabilidad de su formulación y actualización, y define sus contenidos mínimos: a) Diagnóstico del territorio, b) Definición de objetivos, estrategias y metas, c) Modelo territorial deseado, d) Normas de clasificación y calificación del suelo, e) Normas de protección ambiental y territorial, f) Programas de actuación y carteras de proyecto, g) Definición de la estructura institucional de gestión, h) Instrumentos de gestión urbana y de suelo, i) Instrumentos de participación ciudadana, j) Cartografía digital georreferenciada, k) Determinación de plazos de revisión del plan, e l) Régimen de faltas y penalidades.

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

El capítulo II, De los instrumentos de política territorial y gestión del suelo, está organizado en 16 artículos que contemplan un repertorio de instrumentos, tales como: bancos de tierra e inmuebles; zonas especiales y reservas de tierra; zonas de promoción del hábitat social; participación municipal en la valorización inmobiliaria; consorcios urbanísticos; reajuste de tierras; formas mixtas; plan particularizado y catastro multifinlatario.

Finalmente, el Título IV se dedica a las disposiciones finales, dedicados al régimen sancionatorio en donde delega al municipio el poder de policía, estableciendo un plazo de 24 meses desde la sanción de la ley para que los municipios dispongan de un plan local de desarrollo territorial, derogando toda norma que se oponga a la Ley de OT y estableciendo un plazo de 60 días para que el Poder Ejecutivo reglamente la ley.

En relación con estas últimas disposiciones, se señala que solamente cinco de los setenta municipios de la provincia poseen normativas de ordenamiento urbano-ambiental del territorio municipal o Código Rector Urbano Ambiental (CRUA): Resistencia (ciudad capital), Presidencia Roque Sáenz Peña, General San Martín, Colonia Elisa y Juan José Castelli, de los cuales sólo este último municipio pertenece al área de estudio.

Los ejidos municipales, sus límites y superficies fueron establecidos por la Ley N° 257 de Ejidos municipales, la que transfiere a los municipios los bienes públicos de la provincia ubicados dentro del ejido municipal, excepto los que por su naturaleza y afectación sean de carácter provincial, y la tierra fiscal situada dentro de los límites de cada municipio, con excepción de la reservada por Nación, provincia o adjudicada a terceros para fines de utilidad pública e interés social determinados.

En cuanto al régimen de tierras fiscales, la provincia cuenta con la Ley N° 1094 de 1972, a través de la cual se crea el Instituto de Colonización, con competencia exclusiva en todo lo atinente a la administración y colonización de las tierras fiscales y de las privadas que por cualquier título se incorporen al dominio del Estado provincial.

Por su parte, la Ley N° 471-P (antes N° 2913/1984) establece el régimen de tierras rurales provinciales y las privadas que por cualquier título se incorporen al

dominio del Estado provincial, con la excepción de las tierras afectadas a destinos y reservas específicas. Establece que las tierras fiscales serán incorporadas al proceso productivo, propendiendo a su privatización por la adjudicación en arrendamiento con opción a compra o por venta (art. 2) y que las adjudicaciones se efectuarán por los sistemas de concurso de selección, ofrecimiento público o en forma directa, de acuerdo con la ley y las que determine la reglamentación (art. 3). Por otro lado, las tierras serán incorporadas al proceso productivo mediante: a) Regularización de las ocupaciones y programas de ordenamiento y reordenamiento; b) Planes generales y especiales de colonización (art. 4), y la adjudicación de las mismas deberá realizarse en parcelas o lotes que preferentemente constituyan una unidad económica. La ley fue reglamentada por los decretos del PE N°

737/84, 705/89, 1948/93 y 653/97, de los cuales continua vigente sólo el Decreto del PE N° 737/84, que rige en todo lo concerniente a tierra fiscal rural.

Desde 1994, a partir de la Ley N° 4088 de Áreas de influencia, se amplía la jurisdicción territorial de los municipios a sus áreas de influencia, a los efectos de la prestación de servicios, administración, articulación o ejecución de acciones que vinculen las actividades urbanas con las rurales. Contempla la participación de la población en los institutos de democracia semidirecta y determina el ámbito de competencia territorial de las autoridades municipales, entre otros. La ampliación de la jurisdicción territorial no implica la extensión de la potestad tributaria municipal a los territorios situados fuera de los respectivos ejidos o a la población residente en ellos.

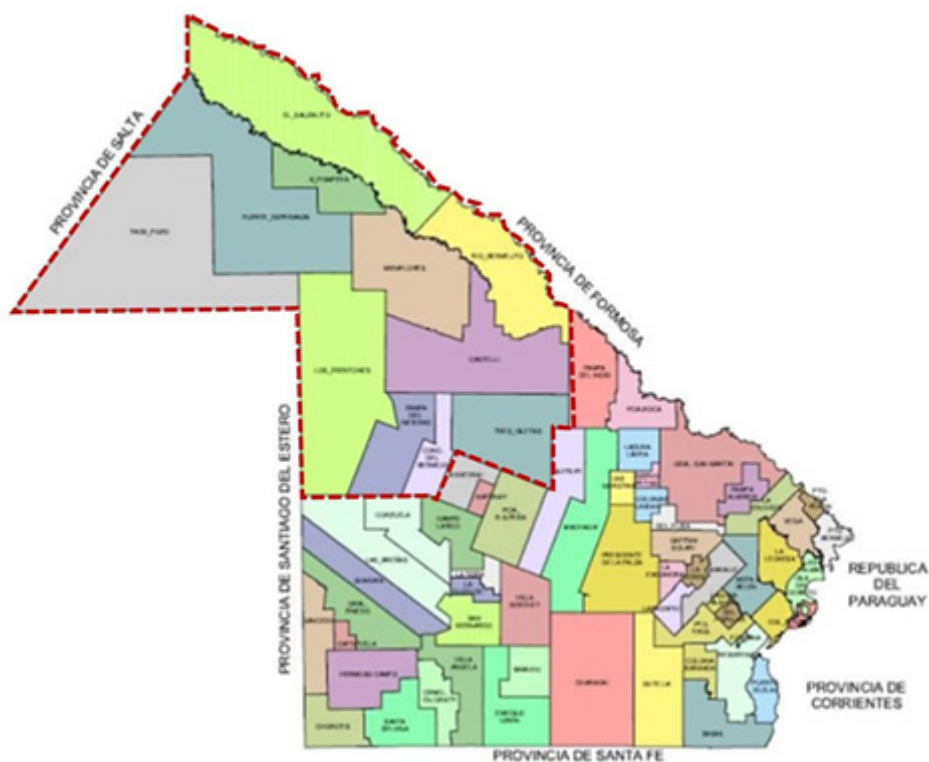


Figura 3. Área de influencia de los municipios del área de estudio. Fuente: elaboración propia con base en datos de la Secretaría de Planificación y evaluación de resultados (s.f.).

Otra ley vinculada al OAT es la Ley N° 4358 de 1996, que crea el Sistema Provincial de Áreas Naturales Protegidas², cuya autoridad de aplicación es el Ministerio de la Producción, a través de la Subsecretaría de Recursos Naturales y Medio Ambiente.

La Ley N° 6637 de 2010 declara de interés provincial al turismo como actividad socioeconómica, cultural, estratégica y esencial para la provincia del Chaco, y establece el marco legal para el desarrollo, la calidad y la promoción turística, "resguardando el desarrollo sustentable y determinando los mecanismos de participación y concertación de los sectores público y privado en la actividad".

En cuanto a las normas vinculadas con antecedentes de regionalización, a tra-

vés de la Ley N° 5174, la provincia fue organizada en ocho microrregiones y, en 2009, por el Decreto del PE N° 35, estas se ajustaron a quince Unidades de Desarrollo Territorial (UDT), con la finalidad de unificar criterios para la captación de información, la ejecución, el seguimiento y la evaluación de programas en torno a los que se estructura el presupuesto del PE provincial. Faculta a la Secretaría de Planificación y Evaluación de Resultados a modificar la zona de influencia de las UDT y a subdividirlas en caso de ser necesario.

En 2019, el gobierno provincial encaró la actualización del PET Chaco, plan que en su desarrollo propuso una regionalización de la provincia, la que finalmente no fue consolidada a nivel normativo. En 2020, en el marco de las medidas implementadas por el gobierno de la provincia

del Chaco para gestionar la pandemia por covid-19, el PE sancionó el Decreto N° 08/2020, Sistema de regionalización administrativa, definiendo diez regiones en la provincia. El decreto establece tres regiones administrativas para El Impenetrable, agrupando en la Región 1 a los municipios de Misión Nueva Pompeya, Fuerte Esperanza y El Sauzalito; en la Región 2, a Juan José Castelli, Villa Río Bermejo, El Espinillo, Miraflores y Tres Isletas; y en la Región 3, a Concepción del Bermejo, Taco Pozo, Los Frentones y Pampa del Infierno.

Marco en materia de derechos de los pueblos originarios sobre sus tierras ancestrales. En la República Argentina existe un cuerpo normativo que protege y garantiza la identidad y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tanto en la Constitución nacional como a través de leyes nacionales, provinciales y convenios internacionales suscriptos por el país.

El Estado argentino suscribe a la normativa internacional sobre los derechos indígenas en los principales convenios y tratados: Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes (OIT), Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas (ONU), Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial (ONU), Convenio Internacional sobre la Diversidad Biológica (CBD-ONU), Declaración de los Derechos Humanos (ONU), Declaración Universal sobre la Diversidad Cultural y Declaración Universal de los Derechos Lingüísticos (UNESCO).

2. Categorías de áreas naturales protegidas: I. Reserva Natural Estricta Provincial; II. Parque Natural Provincial; III. Monumento Natural Provincial; IV. Reserva Natural Cultural; V. Reservas de recursos; VI. Reservas de Uso Múltiple; e incorpora a las mismas las categorías de protección de la UNESCO: VII. Reserva de la Biosfera y VIII. Sitios de Patrimonio Mundial.

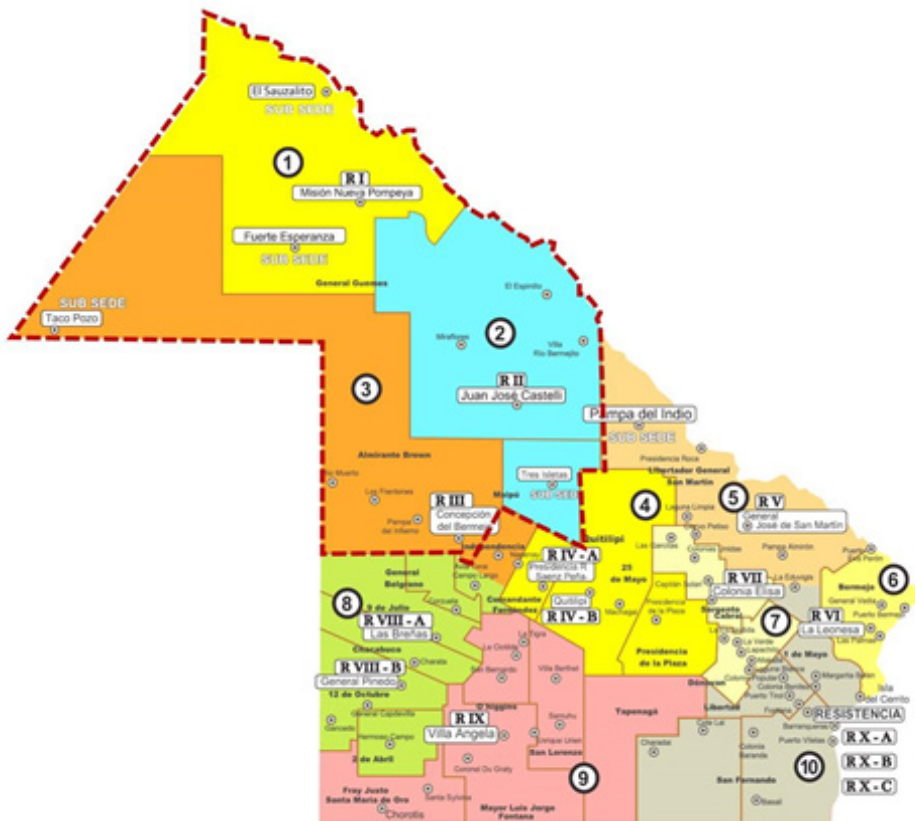


Figura 4. Regiones administrativas por Decreto N° 08/2020 en el área de estudio. Fuente: elaboración propia con base en datos del Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Chaco (s.f.).

La primera norma sancionada en el país es la Ley Nacional N° 23302 de Política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes, promulgada en 1985, por la que se crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI), dispone la adjudicación en propiedad a las comunidades indígenas existentes en el país (debidamente inscriptas), de tierras aptas y suficientes para la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, según las modalidades propias de cada comunidad, las que deberán estar situadas en el lugar donde habita la comunidad o, en caso necesario, en las zonas próximas más aptas para su desarrollo (art. 7). Esta ley fue actualizada por la Ley N° 25799 en 2003, con la que se modifica el Capítulo VIII, referido a los planes de vivienda destinados a los indígenas.

Establece que la autoridad de aplicación elaborará planes de adjudicación y explotación de las tierras de modo de efectuar sin demora la adjudicación a los beneficiarios de tierras fiscales de propiedad de la Nación (art. 8), y habilita la transferencia de tierras fiscales provinciales y comunales, adjudicación directa y expropiación de propiedad privada en el caso de que en el lugar de emplazamiento de la comunidad no hubiese tierras fiscales de propiedad de la Nación, aptas o disponibles. La adjudicación de tierras previstas se efectuará a título gratuito (art. 9) y deberán destinarse a la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, en cualquiera de sus especialidades, sin perjuicio de otras actividades simultáneas (art. 10).

A partir de esta ley nacional, se creó en la provincia del Chaco, por Ley N° 3258 de 1987, el Instituto del Aborigen Chaqueño (IDACH), entidad autárquica que se instituye como autoridad de aplicación de la ley nacional. La adjudicación de tierras prevista por la misma tiene carácter de reparación histórica, es gratuita y puede realizarse en forma individual o comunitaria. Las tierras deberán destinarse a la explotación agropecuaria, forestal, minera, industrial o artesanal, sin perjuicio

de otras actividades simultáneas. La norma obliga además a que la autoridad de aplicación les brinde asesoramiento técnico adecuado. Sostiene en coincidencia con la norma nacional, que no podrán ser embargadas, enajenadas, arrendadas a terceros o constituirse en garantía desde la fecha del otorgamiento del título y por 20 años.

En 1991, por Decreto del PE N° 116/91, se reconoce el legítimo derecho de las comunidades aborígenes sobre las 150 mil hectáreas otorgadas por decreto nacional firmado por el presidente Marcelo Torcuato de Alvear en 1924, ubicadas en la Colonia Teuco, con límites aproximados que van desde la confluencia de los ríos Teuco y Bermejito hasta totalizar esta superficie. Establece que, si dentro de la superficie se comprobare casos de ocupación en virtud de instrumento legal preexistente oponible a lo preceptuado por el DN, deberán dictarse las medidas conducentes para compensar el faltante en superficies de características similares en zonas aledañas. El mismo año, por Decreto del PE N° 480/91, se creó una reserva de 350 mil hectáreas en El Impenetrable chaqueño para las etnias qom, wichí y moqoit, la que actualmente se conoce como la Reserva Grande.

En la reforma de la Constitución provincial de 1994 se reconoce la preexistencia de los pueblos indígenas, su identidad étnica y cultural, la personería jurídica de sus comunidades y organizaciones, y se promueve su protagonismo a través de sus instituciones, la propiedad comunitaria inmediata de la tierra que tradicionalmente ocupan y las otorgadas en reserva. Dispone la entrega de otras tierras aptas y suficientes para su desarrollo humano, que serán adjudicadas como reparación histórica, en forma gratuita, exentas de todo gravamen. Serán inembargables, imprescriptibles, indivisibles e intransferibles a terceros (art. 34).

Luego de la reforma constitucional, por Decreto del PE N° 1732/96 se ratifica el

Decreto del PE N° 480/91, adecuado a la reforma constitucional de 1994, la que indicaba la titularización de las tierras indígenas entregadas bajo la modalidad de reserva. Posteriormente, la Ley N° 4617/99 establece un plazo de cinco años para efectivizar el pleno dominio sobre la reserva del interfluvio de los nuevos propietarios, hecho que implica el desplazamiento compulsivo de la población criolla.

Por la Ley Nacional N° 26210/06, se declara la emergencia en materia de posesión y propiedad comunitaria aborigen, con respecto a las tierras que ocupan, cuya personería jurídica haya sido inscripta en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas (RENACI) u organismo provincial competente o aquellas preexistentes por el término de cuatro años. Esta medida implica que se deben "suspender por ese plazo la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras", determinando además que la "posesión debe ser actual, tradicional, pública y estar fehacientemente acreditada".

Por Decreto del PE Nacional N° 700/2010, se crea la Comisión de análisis e instrumentación de la propiedad comunitaria indígena, en el ámbito del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, organismo descentralizado del Ministerio de Desarrollo Social, integrado por representantes del Poder Ejecutivo Nacional, de los gobiernos provinciales, de los pueblos indígenas propuestos por las organizaciones territoriales indígenas y del Consejo de Participación Indígena. Es importante señalar en los fundamentos del decreto que, cuando el derecho emplea el verbo reconocer, alude a realidades ya existentes, no creadas, sino sólo declaradas por el sistema jurídico, que las pone de manifiesto y/o las registra, a fin de formalizar los efectos jurídicos que produce su existencia. Una vez conformada la comisión, se llevaron a cabo sucesivas reuniones en las que se recibie-

ron, evaluaron y debatieron los diferentes aportes de las partes involucradas, que dieron origen a un anteproyecto de ley.

En 2011, con la Ley N° 26994 que sancionó el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, se incorpora el reconocimiento de la posesión y la propiedad comunitaria indígena en un código de fondo obligatorio para todas las provincias, estableciendo a su vez mediante una norma transitoria que la misma será objeto de una ley especial. Esa ley específica de instrumentación de la propiedad comunitaria indígena, que completaría el ciclo iniciado por la Ley N° 26160, se encuentra actualmente y desde 2019 como proyecto de ley: "Instrumentación de la Propiedad Comunitaria Indígena. Régimen. Modificación de las Leyes 23302 y 26209". En este proyecto se define como propiedad comunitaria indígena: "La propiedad comunitaria indígena es un derecho autónomo, de carácter colectivo, de fuente constitucional y cuyo régimen es de orden público. Constituye un derecho humano y es el fundamento jurídico para definir el territorio, base de la subsistencia material y espiritual de los Pueblos Indígenas, de su identidad, de su reproducción, desarrollo socio cultural para su buen vivir. Es compatible con los regímenes jurídicos de derechos humanos y de ordenamiento territorial y ambiental, en defensa del medioambiente y producción, de acuerdo a la cosmovisión ancestral. La propiedad comunitaria indígena tenderá al aprovechamiento sustentable de la tierra y territorio por parte de los Pueblos Indígenas y sus Comunidades, de acuerdo a la cosmovisión de cada pueblo, sus usos, costumbres, prácticas, valores y conocimientos; desde la concepción del derecho propio indígena. La Propiedad Comunitaria Indígena respeta e incluye la noción de Territorio, considerando al mismo como el espacio físico y espiritual dentro del cual se desarrolla y reproduce la vida y la cultura de cada pueblo indígena; se desenvuelve su cosmovisión, sus costumbres, usos, prácticas, valores y

conocimientos; permitiendo el desarrollo de su propio proyecto cultural de vida".

En la provincia del Chaco, a partir de los decretos del PE N° 3252/15, 3253/15, 3256/15, 3257/15, 3258/15 y 3262/15, se habilita la adjudicación y titularización de las tierras indígenas a las comunidades originarias y pobladores criollos de la denominada Gran Reserva en El Impenetrable. Las organizaciones indígenas presentaron numerosos recursos de amparo e incluso se aprobó una medida cautelar del Juzgado de Misión Nueva Pompeya para anular el procedimiento de entrega, alegando la inconstitucionalidad de la medida.

Lo último en esta cuestión es la Sentencia N° 272/19 de la Sala Segunda de la Cámara en lo Contencioso Administrativo de Resistencia, ratificada por la Sentencia N° 141/23 de la Sala Única del STJ, que anula los decretos que modificaron el territorio originalmente demarcado de la Reserva Grande Impenetrable para destinarlo a ocupantes criollos.

CONCLUSIONES

Con relación al marco normativo nacional, puede señalarse que, si bien no se cuenta aún en nuestro país con una ley de ordenamiento territorial, existe un importante cuerpo normativo que va desde la Constitución nacional hasta un conjunto de leyes sectoriales (ambiente, bosques, glaciares) y especiales (cambio climático) que apelan y determinan la responsabilidad y capacidad del Estado en materia de ordenamiento ambiental del territorio.

Por su parte, tal como se ha explicitado, el marco normativo provincial cuenta con un corpus en el que los distintos componentes valoran conceptos de restauración, conservación, aprovechamiento sustentable y preservación del ecosistema existente. En la mayoría de las normas se establecen obligaciones para la explotación de tierras relaciona-

das a las actividades agrícolas, ganaderas, forestales, entre otras, como también la creación de unidades ejecutoras de control y fiscalización de bosques nativos, flora, fauna, entre otras.

En materia sociocomunitaria, también pudo verse la presencia de un despliegue importante de normativas que determinan condiciones y formas de actuación tanto en lo referente a regímenes de adjudicación de tierras fiscales como a determinaciones, obligaciones y derechos para la organización de consorcios camineros y productivos, considerándolas como entidades de la sociedad civil que, de manera proactiva y conjunta con los gobiernos, colaboran en las diferentes acciones en el territorio.

Con relación a las normativas que regulan cuestiones ambientales, se observaron aproximaciones parciales a las diversas problemáticas inherentes a lo ambiental, que responden a un enfoque conceptual de tinte ecológico, desarticulado de otras dimensiones participantes, tales como la social-económica-cultural en el territorio. En síntesis, se observaron vacíos en cuanto al reconocimiento de complejidades interrelacionadas e invisibilizadas en el plexo normativo.

En lo que respecta a la organización del territorio, y en particular en el área de estudio, se presenta de manera fragmentada como consecuencia de las diversas situaciones que coexisten en la identificación y delimitación de las unidades territoriales, la organización de departamentos, municipios y localidades, la delimitación de las áreas de influencia, las distintas normas de regionalización. Esta situación ha favorecido históricamente la implementación de políticas sectoriales a través de sus instrumentos (programas y proyectos), a partir de esa lógica de organización administrativa, y alejadas del funcionamiento real del territorio y su población y de las condiciones ambientales locales.

En materia de tierra fiscal y analizado el proceso de conflicto sobre la tierra y la situación jurídica de las tierras en el área de estudio, se evidencia la necesidad de un replanteo del marco normativo y las políticas públicas destinadas a resolver estas problemáticas estructurales de larga data.

Por una parte, los fundamentos de la normativa y las políticas aplicadas sostienen medidas necesarias para afianzar a los pequeños productores, campesinos, comunidades indígenas, en la tierra y, así como también y en consecuencia, fortalecer la función social de la tierra. Sin embargo, en la modalidad de adjudicación en venta de la tierra pública, bajo las normas que rigen en materia de tierra fiscal, y luego de cumplir los requisitos administrativos, finalmente la tierra pasa a formar parte del dominio privado. Resulta, entonces, que el principio de la función social de la tierra atado a la tierra fiscal tiene un alcance limitado en el tiempo, en tanto la tierra es un medio de producción no reproducible y, finalmente, no habrá más tierra fiscal para distribuir.

Un señalamiento específico debe realizarse sobre la delimitación por ley de las áreas de influencia, porque en la actualidad no responden a la dinámica propia del territorio y su población, y les exige a los municipios responsabilidades para prestar servicios y atender a la población de su área de influencia, sin conferirle potestades para regular y cobrar impuestos sobre esos territorios bajo su jurisdicción. Otra situación que se relaciona con la problemática de las áreas de influencia recae en la debilidad institucional de los municipios del área de estudio, que no cuentan en general con capacidades técnicas, económicas, de logística, de equipamiento, de comunicación y de gestión para hacerse cargo de las funciones y demandas de la ciudadanía.

Una reflexión pormenorizada merece la Ley Provincial de Ordenamiento Territorial N° 3677/22, que se constituye como un instrumento normativo breve

y de carácter excesivamente genérico, cuyas definiciones podrían ser aplicadas en cualquier provincia del país, en la medida en que no hace referencia en su articulado a ninguna de las particularidades socioterritoriales, ambientales, culturales ni económicas de la provincia del Chaco. Carece además de fundamentos basados en diagnósticos sobre los que se determina el modelo actual del territorio y el reconocimiento de fortalezas y debilidades del contexto de aplicación, regiones de la provincia, áreas de influencia, ejidos municipales, ecosistemas, capacidades de los gobiernos municipales, por mencionar algunas cuestiones que ya han sido abordadas en estudios previos, tales como el PET Chaco 2018-2025.

Tampoco se encuentra en el cuerpo de la ley un reconocimiento de los antecedentes normativos y de planificación existente ni definiciones en relación con la vinculación que tendrían éstos con la nueva ley. No sólo desconoce el PET Chaco vigente, sino también las adhesiones que la provincia realizó a otras leyes nacionales, tales como la Ley General de Ambiente, la ley nacional que adhiere a la Convención de Ramsar o la Ley de Bosques Nativos, por mencionar algunas con vinculación directa al ordenamiento territorial. Así mismo, no se consideran los antecedentes normativos y de planificación de los municipios que conforman la provincia.

En consecuencia, las cuestiones contenidas en la ley no están orientadas a resolver los problemas estructurales de larga data, tales como las áreas de influencia disfuncionales y las escasas capacidades presupuestarias y de recursos técnicos y humanos de los municipios para hacerse cargo de atender a las mismas, como así tampoco contempla una propuesta tendiente a unificar el sistema de regionalizaciones vigentes. Tampoco está resuelto el tema de los órganos de aplicación de ley de manera adecuada en los diferentes niveles, si

bien se explicita en el art. 6 que la Secretaría de Desarrollo Territorial y Ambiente será la autoridad de aplicación, no plantea la necesidad de crear dentro de su ámbito una unidad gestión para la implementación y evaluación, compuesta por un comité ejecutivo y un equipo técnico. No define la necesidad de creación de órganos como consejos de planificación y ordenamiento territorial o consejos regionales, con el fin de consolidar de manera integral e interjurisdiccional la institucionalidad del ordenamiento territorial, cuestiones que sí fueron consideradas en otras leyes de esta jerarquía en el país (por ejemplo, el caso de la provincia de Mendoza) y en el mismo PET Chaco 2018-2025, que dedica un capítulo completo al desarrollo de las bases para un anteproyecto de ley provincial de ordenamiento territorial.

La ley le otorga un carácter muy centralizado a la gestión del ordenamiento territorial en el Poder Ejecutivo a través de la citada secretaria, sin dar participación a los diversos actores involucrados e interesados en la materia, tales como universidades, órganos de investigación, asociaciones de la sociedad civil, colegiaciones profesionales y ciudadanía en general.

Otra debilidad de la ley está vinculada a la ausencia de exigencias de manejo de los recursos naturales (principalmente humedales y bosques nativos) desde enfoques, herramientas técnicas y normativas adecuadas a la complejidad y las características específicas de cada territorio, asociadas al uso y ocupación sostenible. Tampoco promueve políticas que estimulen la promoción de iniciativas regionales como mecanismo para articular políticas de gestión ambiental y financiamiento de programas de preservación, cuidado, manejo, monitoreo y control a escala regional, fortaleciendo ámbitos de cooperación sobre la base de objetivos comunes de sustentabilidad territorial.

La clasificación del suelo presenta una categorización débil en cuanto a que deja

librados a interpretación los incisos b) áreas de transición y/o periurbanos y c) áreas no urbanas, ya que en ninguno de ellos hay delimitación de rigor en torno a los usos permitidos, confiriéndole directamente a los municipios la responsabilidad de realizar esta zonificación en el marco de los planes que ellos formulen, sin tener en cuenta quién será el responsable de realizar esta tarea en las áreas de influencia de los municipios cuya tierra es de dominio provincial, por ejemplo. También la zonificación del territorio es delegada a los municipios, desconociendo que la mayoría de ellos no posee planes, códigos o normativas que regulen su ocupación y, tal como ha sido mencionado, carecen de recursos institucionales y humanos calificados para abordar estas tareas de gran complejidad.

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

En cuanto a la gestión democrática de la planificación territorial establecida en la ley (art. 11), es débil la propuesta de coordinación provincia-municipios, destinada a determinar formas y procedimientos a emplear en el proceso de formulación, modificación, evaluación y control de estrategias para elaborar

y consensuar democráticamente los planes territoriales. En articulación interjurisdiccional no se especifica si las "regiones constituidas" (citadas de esta manera en la ley) comprenden también otras provincias o a qué propuesta de regionalización provincial se hace referencia, cuestión clave, teniendo en cuenta la confusión y superposición actual del plexo normativo provincial referido a las regionalizaciones existentes (Ley de microrregiones, Decreto de creación de UDT y el más reciente Decreto de 2020). En esta misma línea, no hace mención ni se establece la articulación y sinergias necesarias entre organismos y actores involucrados en la gestión de los recursos naturales estructurantes del ordenamiento territorial, tales como suelos, recursos acuíferos –entre los que están los humedales– y bosques.

Otro de los puntos más débiles de la ley está vinculada a la legitimidad del proceso de su construcción. El desarrollo del proyecto no se realizó en el marco de un espacio de debate y consenso entre los representantes de los municipios, los organismos de los distintos niveles jurisdiccionales implicados en el ordenamiento del territorio y actores económicos y sociales, ni de un cuerpo técnico formado por representantes idóneos de los diversos ámbitos institucionales competentes en la temática.

Si bien en alguna medida es un logro significativo para la provincia del Chaco contar con una Ley Provincial de Ordenamiento Territorial, debe señalarse que la misma no ha sido formulada desde una perspectiva integral y menos aún concertada; consecuentemente, no está orientada a subsanar las problemáticas que los marcos normativos vigentes han generado en el territorio y que se encuentran aún sin regulación.

Como la ley de OT no explicita los fundamentos ni el modelo de desarrollo pretendido para el territorio, todos los dispositivos operativos que se imple-

mentan en la provincia y en el área de estudio dejan librado a que cada uno adopte o adhiera a enfoques que terminan siendo impuestos por organismos supranacionales, acotando la capacidad de incluir fundamentos propios basados en la realidad regional y local. Esta imposición desde los países centrales de un único modelo de desarrollo basado en la lógica del hiperconsumo y el extractivismo condiciona la posibilidad de encauzar modelos contrahegemónicos que logren el equilibrio entre los distintos subsistemas implicados.

En la escala de los municipios se ha detectado la mayor debilidad del marco normativo, tal como se ha expresado, la mayoría de los municipios no cuenta con Códigos de Planeamiento y en el área sólo los municipios de J. J. Castelli y Tres Isletas cuentan con planes de ordenamiento territorial. En algunos casos se presenta la inexistencia absoluta de cualquier instrumento orientado a la regulación del territorio. Otra cuestión a destacar está vinculada a la obligatoriedad que establece la reciente Ley Provincial de Ordenamiento Territorial hacia los municipios de la provincia de realizar y aprobar en un plazo máximo de dos años sus planes de ordenamiento territorial. Esta situación, sin dudas, evidencia un desconocimiento o al menos una falta grave de reconocimiento de las debilidades institucionales de los municipios de la provincia para llevar adelante dichos procesos.

Las debilidades mencionadas del marco normativo de ordenamiento ambiental de la provincia limitan la posibilidad del Estado de conducir y encauzar el desarrollo territorial y favorece que otros actores impongan su lógica de la necesidad en la configuración del territorio, en donde finalmente los actores con mayores cuotas de poder (vinculados principalmente al mercado: grandes terratenientes, desarrolladores, empresas constructoras) han incidido en la configuración actual del territorio. Sumada a

esta cuestión, la imposibilidad de acceder a la tierra, al suelo urbano y el alto déficit habitacional del país han obligado a los sectores excluidos del mercado a ocupar el territorio a partir de la lógica de la necesidad.

Finalmente, cabe señalar a modo de cierre provisional del estudio realizado que, si bien se ha detectado y analizado un importante conjunto de normas de diferente jerarquía y nivel jurisdiccional que regulan de manera directa o indirecta el OAT del área de estudio, este corpus presenta problemas de superposición, vacancia e incluso contradicciones, y no logra constituirse en un sistema coherente e integrado que permita un abordaje multidimensional y multiescalar del territorio.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Gómez Orea, D. (2004). Ordenación del Territorio: una aproximación desde el medio físico. Instituto Tecnológico Minero de España, Editorial Agrícola Española.

Barreto, M., Romagnoli, V., Benítez, M. A., López, S., Abildgaard, R. y Ebel, G. (2019). Actualización Plan Estratégico Territorial Chaco 2018-2025 (1a ed.). Consejo Federal de Inversiones. <https://repositorio.unne.edu.ar/xmlui/handle/123456789/27660?show=full>

Consejo Federal de Inversiones [CFI] (2017). Master Plan El Impenetrable Plan Integral de Desarrollo Turístico y Gestión Sostenible en El Impenetrable (T. 1 y 2). CFI.

Facultad de Arquitectura y Urbanismo [FAU] (2019). POT Res 2040 avance 2018: Plan de Desarrollo y Ordenamiento Territorial Municipio de Resistencia (1a ed.) Editorial FAU-UNNE. <http://repositorio.unne.edu.ar/handle/123456789/27766>

Gobierno de la Provincia del Chaco y Subsecretaría de Turismo (2009). Plan Chaco Explora. Plan Estratégico de Tu-

rismo Sustentable 2015. Por un turismo serio y de calidad. <https://cdi.mecon.gob.ar/bases/docelec/cm1194.pdf>

Instituto Geográfico Nacional [IGN] (s.f.). Mapa Político del Chaco. Recuperado el 10 de septiembre de 2023 de <https://www.ign.gob.ar/AreaServicios/Descargas/MapasEscolares#nanogallery/gallery7/0/26>

Llosa, A. (2023). Material Didáctico del Módulo Ordenamiento Territorial de la Capacitación en Ambiente. Ley Yolanda (27.592). Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible y Subsecretaría Interjurisdiccional e Interinstitucional.

Ministerio de Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología del Chaco (s.f.). Mapa del Chaco. Recuperado el 10 de septiembre de 2023 de <https://dirdocumentacion.educacion.chaco.gob.ar/mapa-chaco/>

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2018). Plan de Ordenamiento Territorial. Plan Estratégico de Desarrollo Urbano Territorial de la Municipalidad de Tres Isletas. Provincia del Chaco.

Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda (2016). Plan Estratégico Urbano Territorial Castelli. Provincia del Chaco.

Romagnoli V., Fogar S. y Fernández, M. E. (2022). Consideraciones acerca del modelo de gestión requerido a partir del análisis del proyecto de Ley de Ordenamiento Territorial de la Provincia del Chaco (Argentina). ARQUISUR.

Romagnoli, V. (2021). Políticas de Ordenamiento Territorial del Chaco. Aportes a la discusión de las bases de un anteproyecto de ley de OT de la provincia. Universidad Nacional del Nordeste. Facultad de Arquitectura y Urbanismo. ADNea Arquitectura y Diseño del Nordeste Argentino, 9(9), 1-13. <http://www.arq.unne.edu.ar/adnea>