

## Capítulo 13

### Ordenamiento Territorial en el medio rural

*Jorge Adámoli, Rubén Ginzburg y Sebastián Torrella*

#### 1. Introducción

La adopción de criterios de planificación por los organismos del Estado en las áreas urbanas, es una práctica de larga data que tiene marcada aceptación por la sociedad. Virtualmente no hay objeciones a la aplicación de restricciones a la construcción (límites de altura de edificios), o a la prohibición de ciertas actividades en zonas residenciales, aunque ello implique limitaciones al derecho de disponer libremente de la propiedad. Cuando se violan estas normas son los mismos vecinos los primeros en salir a reclamarle al Estado para que actúe, como en el reciente caso de los edificios en torre del barrio de Caballito en Buenos Aires. No hay nadie que cuestione las restricciones a la libertad de desplazamiento que implican las señales de tránsito (dirección obligatoria) o los semáforos. Son restricciones a su libertad de circulación que el ciudadano acepta en pos del bien común, y las transgresiones -que sin duda ocurren-son firmemente repudiadas por una inmensa mayoría de ciudadanos que exigen que el Estado las sancione severamente.

En el medio rural la situación es marcadamente diferente: históricamente ha primado un fuerte rechazo a la adopción de normas regulatorias, y a la adopción de criterios de planificación por parte del Estado. Los niveles de transgresión distan de ser despreciables en un amplio rango de temas, que incluyen entre otros a algunas prácticas contaminantes y a los desmontes ilegales. Al respecto, en áreas donde la legislación provincial exige mantener por ejemplo 50 % de bosques en pié, es muy común encontrar campos con casi el 100 % de la superficie desmontada. A diferencia de lo que ocurre en las ciudades, la transgresión no genera un fuerte repudio por parte del sector de la agroindustria, ni mucho menos la exigencia de intervención de organismos del Estado para sancionarla.

Recientemente esta realidad ha comenzado a cambiar. Desde diversos sectores académicos y ambientales, así como desde organizaciones técnicas vinculadas con el agro, se insiste en la necesidad de adoptar criterios de Ordenamiento Territorial (OT). Entre los argumentos se mencionan: dar mayor previsibilidad a las actividades del sector, planificar

la infraestructura necesaria a futuro, o las condiciones para una mayor seguridad jurídica. Es importante destacar que estos reclamos hoy forman parte de la agenda de entidades medularmente vinculadas con el agro, tanto de organismos oficiales como también de organizaciones de productores.

Es importante definir al OT como un instrumento de gestión de gobierno, tendiente a proyectar espacialmente diversas políticas públicas, que debe contar con fuerte apoyo técnico y amplia participación de la sociedad. El hecho de ser una función indelegable de gobierno, no implica aplicar criterios de planificación autoritarios, sino apoyados en la consulta con todos los sectores interesados (cuyos intereses muchas veces son encontrados). Esta participación le da mayor legitimidad social a las políticas adoptadas. Esto a su vez diferencia al OT del Ordenamiento Ambiental (OA), ya que éste se refiere a una sola capa temática. La información científica y técnica es absolutamente indispensable, pero no debe confundirse al OT con un simple mapa de aptitud potencial de las tierras.

Los profundos cambios y las nuevas tensiones políticas, económicas y demográficas que se están produciendo en relación con la estructura y funcionamiento interno del campo argentino, condicionan las pautas de uso del territorio, determinan el surgimiento de nuevas demandas y provocan considerables transformaciones cualitativas. Basta con citar a las polémicas sobre el uso de los transgénicos, la expansión de la frontera agrícola, o el reciente conflicto campo-gobierno. De la capacidad de la sociedad en general, y muy particularmente de las posiciones que adopte el sector agroindustrial, surgirá la posibilidad de dar respuestas adecuadas a estos cambios y tensiones. La participación del sector agroindustrial en una Política de Estado sobre Ordenamiento Territorial permitirá organizar y articular el territorio rural en función de sus potencialidades, limitantes y características biofísicas, socioeconómicas, culturales y político-institucionales, base de la seguridad jurídica. Promover un desarrollo más equilibrado y equitativo implica elaborar políticas que perduren más allá de los períodos de los gobiernos de turno, (proceso de mediano y largo plazo).

Este capítulo tiene la siguiente organización:

- 1) Marco internacional, relación entre el ordenamiento territorial y los conceptos de desarrollo sustentable, seguido de un breve análisis de las experiencias europeas y latinoamericanas.

- 2) Marco nacional, comenzando, evolución del concepto de propiedad privada, medidas de regulación, la cuestión ambiental y el ordenamiento territorial a partir de las reformas de la Constitución en 1994 y de la Ley General del Ambiente.
- 3) La experiencia argentina en las provincias y en la Ciudad de Buenos Aires; el programa del Ministerio de Planificación e Infraestructura y las implicancias de la Ley de Bosques Nativos.
- 4) Alternativas para darle credibilidad y ejecutividad a la acción del Estado en materia de OT.

## 2. Marco Internacional

Si bien existen numerosos antecedentes internacionales, el Ordenamiento Territorial surge en su expresión actual, a partir de la Conferencia Mundial de Medio Ambiente (Estocolmo 1972). Junto con el concepto de desarrollo sustentable se planteó la necesidad de la planificación y gestión. En 1987 Naciones Unidas publicó “Nuestro futuro común” mucho más conocido como “Informe Brundtland”, donde se señalan como factores de la crisis ambiental y la insustentabilidad de los modelos de desarrollo, a la combinación entre la pobreza del tercer mundo, los elevados niveles de consumo de los países ricos y los límites en la capacidad de soporte de los ecosistemas. Asimismo, acuñó el concepto de desarrollo sustentable. A pesar de sus limitaciones e inclusive contradicciones, los conceptos vinculados con el desarrollo sustentable alcanzaron y mantienen una notable vigencia en los discursos de los líderes mundiales (capítulo 2).

En 1992 (20 años después de Estocolmo), se realiza la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Medio Ambiente y Desarrollo o Cumbre de Río. Una de las resoluciones fundamentales fue el Programa conocido como Agenda 21. En ésta y en una agenda complementaria denominada “Objetivos de desarrollo del milenio” adoptada por la ONU en el año 2000 se incluyen numerosos temas directamente vinculados con el OT.

### **La experiencia europea.**

La "Carta Europea de Ordenación del Territorio" de 1993, lo define como "la expresión espacial de las políticas económica, social, cultural y ecológica de cualquier sociedad. Disciplina científica, técnica administrativa y acción política, concebida como práctica interdisciplinaria y global para lograr el desarrollo equilibrado de las regiones y la

organización física del espacio". Cada país adapta estos conceptos a sus particulares políticas nacionales. Entre los principales casos citados por Massiris Cabeza (2000), figuran:

- Alemania, destacable por la descentralización. No existen planes nacionales, sino programas mediante los cuales el estado nacional y los estados federales orientan los planes regionales, provinciales y municipales. El OT se entiende en el sentido de planificación física espacial con un fuerte énfasis ambiental.
- Suiza, cuyos municipios con alta densidad de población tienen superficies del orden de 1.400 ha. El grado de participación social en la formulación de los planes alcanza aquí su mayor expresión.
- En Italia las regiones tienen la responsabilidad principal del OT, entendido en función de planificación física espacial con fuerte contenido ambiental y estrecho vínculo con los planes de desarrollo económico.
- Holanda tiene apenas 41.500 km<sup>2</sup> y la más alta densidad de población de Europa. Ha utilizado con gran intensidad las políticas de OT por las amenazas naturales (agresiones del Mar del Norte) y por ser la tierra un bien escaso. Es destacable el gran peso político que tiene el OT en el conjunto de las políticas públicas.
- En Francia el OT está centrado en lo económico y en la planificación de infraestructuras, con poco protagonismo de los temas ambientales.
- En España las regiones establecen sus propias leyes sobre OT, sin menoscabo de las competencias de la nación. Por eso, es difícil hablar de un sistema nacional de OT, pues en los actuales sistemas regionales se encuentra mucha variabilidad en cuanto a objetivos, instituciones e instrumentos.

### **Ordenamiento Territorial en Latinoamérica.**

En Latinoamérica, el OT es una experiencia reciente, y son muy pocos los países en donde estos procesos están consolidados. El primero en aprobar su Ley Orgánica de OT fue Venezuela, en 1983. La visión global del OT latinoamericano surgió en 1989, al definir una posición global sobre los temas del medio ambiente y el desarrollo, para presentarla en la Conferencia de Río realizada en 1992, en el documento "Nuestra Propia Agenda sobre Desarrollo y Medio Ambiente", en el cual se hace un diagnóstico de la realidad latinoamericana y se proponen las bases para la construcción de la estrategia de desarrollo

sustentable. Tanto la definición como las finalidades del OT planteados en el documento arriba mencionado han sido adoptadas por países como Bolivia, Costa Rica, Honduras, Nicaragua y Guatemala, entre otros. Colombia y Uruguay también tienen procesos avanzados. Colombia es uno de los países con mayor experiencia al respecto, que tiene antecedentes que se remontan al Código de Recursos Naturales de 1974.

Revisando la experiencia internacional puede hacerse una interpretación que puede ayudar a comprender las diferencias entre las exitosas experiencias europeas y los dudosos resultados obtenidos en Latino América, más allá de las intenciones expresadas. Los países europeos tienen alta densidad de población, un campo con alta urbanización, además de municipios muy pequeños y con mucha población, rasgos que facilitan su administración y manejo. A esto se le suma un alto nivel cultural, abundante información de base, tradición de alta participación de la población en la gestión y fuerte grado de pertenencia.

Prácticamente todas estas situaciones son opuestas o mucho más limitadas en Latino América y en particular en la Argentina, lo que representa un conjunto de dificultades para la implementación de los procesos de ordenamiento territorial. Lo normal es que las leyes surjan por la necesidad de regular procesos ya existentes, pero en el caso del OT en la Argentina han sido las normas (en particular la sanción de la Ley de Bosques Nativos) las que han desencadenado los procesos. Así, la falta de experiencia real abarca a los protagonistas, tanto funcionarios, como técnicos, políticos, empresarios u ONG's.

### **3. Marco Nacional**

#### **Evolución de los alcances de la Propiedad Privada.**

Como se menciona en la Introducción, la adopción de criterios de planificación por parte del Estado, implica restricciones al derecho de propiedad en función del bien común. Antes de la formación de las sociedades actuales, los bienes de la naturaleza en teoría podían ser apropiados libremente por un hombre primitivo o por un ejemplar de la fauna silvestre a través del pastoreo, de la recolección de frutos, de la caza o de la pesca. Esta total disponibilidad siempre fue relativa, porque mucho antes de que se establecieran los derechos de propiedad, existieron restricciones al libre acceso a los bienes de la naturaleza, a través de la delimitación de territorios, que algunas especies hacen marcando sus límites

con la orina, otras con el canto y otras con cercos. Invadir esos territorios lleva con frecuencia a feroces combates individuales o colectivos, protagonizados desde los más grandes mamíferos, hasta las aves en apariencia más frágiles. Y por supuesto también por los humanos, primitivos o modernos.

En las sociedades humanas la apropiación no ya de los frutos de la naturaleza, sino de diversas porciones de territorio y por extensión de todo lo que había adentro, llevó a lo que los romanos consagraron como un derecho. El titular de un dominio o propiedad puede usarla, transformarla e inclusive podría destruirla. Sin embargo existen limitaciones a este derecho, como ser en el medio urbano, prohibición de instalar cierto tipo de actividades en zonas residenciales o producir ruidos insoportables que afecten a los vecinos. En el medio rural puede citarse la prohibición de usar agroquímicos al lado de un predio que tiene una certificación de productos orgánicos.

Entre el concepto feudal de la propiedad privada como algo inviolable, intangible y respecto a la cual el dueño tenía incluso el derecho de aniquilación, y la negación total de la propiedad privada sustentada por la filosofía marxista, existen innumerables matices. Walsh (2005) dice que “Existe un desafío ideológico pendiente para definir con claridad los límites entre a) los derechos de propiedad garantizados por nuestra Carta Magna y b) los alcances de una potestad reglamentaria razonable de estos derechos, cuando se trata de asegurar la protección del entorno”. “El derecho a la propiedad privada fue consagrado en la Constitución de 1853 y definido por el Código Civil, reflejando el ideario liberal entonces vigente. El ejercicio del derecho de propiedad era prácticamente absoluto e ilimitado, excluía los intentos del estado para regular su ejercicio con miras a un interés colectivo, aún cuando el Código Civil contemplara las servidumbres administrativas en aras del interés público”.

El Art. 17 de la Constitución Nacional dice: “*La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada.* El Código Civil de la República Argentina, establece en el Art. 348 que “*La propiedad es el derecho de gozar y disponer de una cosa, sin más limitaciones que las establecidas en las leyes*”, mientras que en el Art. 350 dice que: “*El propietario de un terreno es dueño de su superficie y de lo que está debajo de ella, y puede hacer en él*

*obras, plantaciones y excavaciones que le convengan, salvas las servidumbres, y con sujeción a lo dispuesto en las leyes sobre Minas y Aguas y en los reglamentos de policía”.*

Cabe consignar que en provincias forestales, de Formosa a Tierra del Fuego, la propiedad de un predio no es de carácter absoluto, ya que se considera que los propietarios lo son únicamente del suelo, pero no del vuelo (de los bosques) y por ello para acceder a la explotación deben solicitar las autorizaciones correspondientes.

Un caso particular de restricciones al dominio, lo constituye el camino de sirga, así llamado porque antiguamente se conducía a las embarcaciones desde la orilla mediante unas sogas que eran llamadas “sirgas”. Al respecto, el artículo 2639 del Código Civil dice que “los propietarios limítrofes con los ríos o con canales que sirven a la comunicación por agua, están obligados a dejar una calle o camino público de treinta y cinco metros hasta la orilla del río, o del canal, sin ninguna indemnización. Los propietarios ribereños no pueden hacer en ese espacio ninguna construcción, ni reparar las antiguas que existen, ni deteriorar el terreno en manera alguna”. Cavalli (2007) señala que la intención del legislador es dejar este espacio para facilitar la navegación y expresa que “La doctrina mayoritaria sostiene que el camino de sirga es en beneficio exclusivo de la navegación y no puede usarse para otros fines de uso común del agua, como trasladarse de una heredad a otra, para sacar agua, bañarse, etc”. El tema se plantea en forma recurrente con pescadores que se internan en propiedades privadas, lo que suele originar conflictos en las zonas rurales. En estos días (08 de abril 2008) tomó estado público un reclamo de Parques Nacionales al magnate de la CNN Ted Turner, para que abra una servidumbre de paso hacia el río Traful, para que pueda ser usada por kayakistas y pescadores locales. Como antecedente de peso, cabe destacar que varias provincias tienen servidumbres de pesca.

A medida en que aumentó la complejidad de actividades y las relaciones que se generaban, se fueron incorporando nuevas restricciones al derecho de propiedad, buscando a través de normas regulatorias, armonizar los diversos derechos, a favor del interés común. Walsh (2005) dice que “La Doctrina Social de la Iglesia brindó un fuerte sustento intelectual y jurídico para una regulación de la propiedad privada con fines públicos. En 1968 se modificó el Código Civil, incorporando figuras respecto al uso racional de la propiedad, el exceso en la normal tolerancia entre vecinos y más importante, la figura del

abuso del derecho. Esta importante reforma sirvió como sustento jurídico intelectual para concepciones mucho más activas en materia de regulación estatal de los derechos individuales en aras del interés colectivo”.

### **Regulaciones sectoriales**

En un documento de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAYDS 2004), se menciona que el OT es una de las herramientas clave sobre la cual se construyen las políticas de desarrollo en el espacio físico, atendiendo a las necesidades e inversiones en infraestructura y equipamiento. Dice que el país requiere de una política de OT que aborde en forma integral tanto al ámbito urbano como al rural, y que las modalidades de ocupación actual del territorio son espontáneas y no reflejan la necesidad de concebir al suelo como un recurso escaso, en el cual las decisiones respecto de su uso suelen ser irreversibles. Al respecto, hace hincapié en las demandas futuras, producto del crecimiento demográfico, diciendo que “abundan ejemplos que ponen de relieve la falta de ordenamiento: la ocupación de zonas inundables con asentamientos urbanos, o la expansión urbana sobre tierras con aptitud agrícola”.

Un fenómeno interesante lo constituyen las áreas periurbanas, donde la ocupación del suelo agrícola y de fragmentos de ecosistemas naturales por el proceso de urbanización presenta cifras elocuentes, que fueron descritas por Morello et al (2001), quienes indican que la Pampa Ondulada tiene 3.800.000 ha de tierra agrícola, y que un 70 % de las aglomeraciones urbanas y sus periurbanos están ubicadas en ella. Considerando todas las formas de afectación tales como áreas urbanas o residenciales, canteras, caminos, etc, se produce una quita del espacio rural de casi 700.000 ha, es decir un 18 % del total de los mejores suelos agrícolas.

Sin embargo, los primeros intentos de regulación del uso del territorio como concepto integral, surgen fundamentalmente en las áreas urbanas, mientras que en las áreas rurales se limitan a aspectos puntuales. Entre las normas regulatorias adoptadas en las ciudades, virtualmente no figuraban criterios de conservación ambiental hasta muy recientemente. Como se menciona en la Introducción de este trabajo, en las ciudades las restricciones a la propiedad privada en nombre del interés público, han sido ampliamente aceptadas por todo el arco político, tanto a nivel provincial como municipal. Por el

contrario en el ámbito rural la afectación de la propiedad privada en función de objetivos de interés general tales como la conservación de suelos, la preservación de cursos de agua o de la biodiversidad, hasta recientemente no se encontraba instalada en la agenda política, ni a nivel gubernamental, ni como componente de una visión estratégica surgida desde el propio sector agroindustrial.

Cabe destacar que si bien existen diversas regulaciones sectoriales como los códigos rurales, o las normas de uso y protección de los recursos naturales, éstas no constituyen per se casos de ordenamiento territorial. Varias de estas regulaciones pueden tener una enorme trascendencia como es el caso de la política nacional en relación con la fiebre aftosa, que incluye figuras tan fuertes como la del rifle sanitario. Sin embargo, las mismas carecen de una integración con un marco más general que contemple el uso del suelo en su conjunto. Al respecto en un documento de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (2004), se dice que dichas normas “sólo estipulan regulaciones específicas y puntuales para materias tales como la irrigación, amojonamiento y cercos, facultades municipales, policía rural, marcas y señales, apertura de caminos, tránsito de ganado, sanidad vegetal y animal, etc.

En un detallado documento sobre los conflictos de competencia sobre las aguas, Mathus Escorihuela (2007) destaca que “el régimen federal de gobierno reposa en las facultades y derechos de las Provincias, como entes autónomos preexistentes a la Nación, que han delegado en ella las facultades necesarias para el funcionamiento del Poder y la Administración centrales, tal como surge del art. 126 de la Constitución Nacional”. Al respecto, cita al art. 121 de la Constitución Nacional, que dice: “Las Provincias conservan todo el poder no delegado por la Constitución al Gobierno Federal y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación”, es decir los Pactos y Tratados Interprovinciales celebrados con anterioridad a la sanción de la Constitución.

- 1) En relación con la regulación de los usos de los ríos interprovinciales, cabe destacar que la mayor parte de las cuencas hídricas son interjurisdiccionales, o sea que son compartidos por lo menos por dos provincias, siendo que varios de ellos como el Paraná, Paraguay, Pilcomayo y Bermejo son de carácter internacional. En el mencionado trabajo de Escorihuela (2007) dice que los ríos interprovinciales son de dominio provincial y en virtud del art. 121 “Corresponde a la jurisdicción provincial

reglar su uso. Las cuestiones vinculadas a su aprovechamiento deben estipularse en Tratados Interprovinciales que no requieren la aprobación del Congreso Nacional”. Por su parte, Cavalli (2007) señala que “existe una cuestión jurídica que se refiere a la cuestión federativa de quién tiene la potestad constitucional de regular el uso compartido de las aguas que corren por más de una provincia. La manera que se ha encontrado de poder superar las dificultades interpretativas sobre los ríos interprovinciales fue la constitución de organismos interjurisdiccionales de cuenca, llamados comités o autoridad de cuenca (Cavalli 2007). A pesar de las limitaciones que surgen por sus atribuciones originales, vinculadas a la resolución de los problemas que puedan surgir referidos al uso del agua, los comités de cuencas pueden ser citados como un antecedente importante sobre el OT en el ámbito rural.

#### **4. La Reforma Constitucional de 1994 y la Ley General del Ambiente**

El OT comienza a proyectarse en sus aspectos normativos, apoyado en la temática ambiental, que cobra una nueva dimensión en nuestro país a partir de dos hitos fundamentales:

- 1) La reforma de la Constitución Argentina de 1994 en la que se incorporó el artículo 41 que establece el derecho a un ambiente sano, que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de las generaciones futuras y el deber de preservarlo. Introduce la noción de daño ambiental y la obligación de recomponer, así como el derecho a la utilización racional de los recursos naturales, a la preservación del patrimonio natural y cultural y de la diversidad biológica. Establece que corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas.

Walsh (1995) interpreta que “Brinda una justificación jurídica e intelectual novedosa y robusta, ya que las normas tendientes a promover la conservación de la naturaleza han operado casi siempre en forma fragmentada, sin una visión global de la conservación en relación con el ordenamiento del territorio circundante, por lo que los esfuerzos por establecerlo enfrentaron obstáculos significativos por las

dificultades prácticas y económicas. Antes de la reforma las regulaciones requerían de un poder de policía o de nociones más abstractas de abuso del derecho”.

2) La sanción de la Ley General del Ambiente en el año 2002 (Ley 25.675), que es la base de un conjunto unificado de nuevas normas, entre las que se destacan la adopción de presupuestos mínimos, la relación entre ordenamiento ambiental e impacto ambiental y la participación ciudadana:

- Art. 1º) Introduce el concepto de presupuestos mínimos enunciado en la reforma constitucional de 1994.
- Art. 2º) Define los objetivos, entre los cuales la conservación de los recursos ambientales y culturales en la realización de actividades antrópicas y la participación social en los procesos de toma de decisión.
- Art. 4º) Incorpora los principios de congruencia, de prevención, precautorio, de equidad intergeneracional, de progresividad, de responsabilidad, de subsidiariedad, de sustentabilidad, de solidaridad y de cooperación.
- Art. 8º) Enuncia seis instrumentos de política y gestión ambiental, entre los cuales en los primeros lugares al Ordenamiento Ambiental del Territorio y a la Evaluación de Impacto Ambiental.
- Art. 9º) Establece que el ordenamiento ambiental deberá considerar la concertación de intereses de los distintos sectores de la sociedad entre sí, y de éstos con la administración pública.
- Art. 10º) Indica que el ordenamiento ambiental deberá asegurar el uso ambientalmente adecuado de los recursos, posibilitar la máxima producción y utilización de los ecosistemas, garantizar la mínima degradación y desaprovechamiento y promover la participación social.
- Art. 11º) Introduce el procedimiento de evaluación de impacto ambiental, previo a la ejecución de toda obra o actividad susceptible de degradar el ambiente.
- Art. 23º) Establece la coordinación de la política ambiental, a través del Consejo Federal de Medio Ambiente (COFEMA).

Si bien desde la sanción de la ley surgió una importante toma de conciencia sobre la importancia de este instrumento, un análisis realizado por Walsh (2005) indica que “Más allá de que la existencia formal de estas regulaciones en materia de ordenamiento territorial sea “lo deseable” desde una perspectiva teórica o conceptual, su aplicación y vigencia efectiva ha sido casi siempre laxa. En parte por las debilidades estructurales de los organismos encargados de velar por su cumplimiento, y en parte por la escasa importancia que la sociedad le ha otorgado hasta ahora al tema como eje central para la elaboración de políticas públicas”.

En el mismo sentido se manifiesta el constitucionalista Dr. Daniel Sabsay (2006), cuando dice que “Desde 2002 se han sancionado por el Congreso varias leyes de presupuestos mínimos, en conformidad con la distribución de competencias Nación-Provincias prevista en el Art. 41. Sin embargo este panorama, por demás alentador, no se ve acompañado por políticas públicas adecuadas para el cumplimiento y aplicación de las mencionadas normas. Las autoridades de aplicación adolecen de una acentuada debilidad”, mientras que un ex Subsecretario de Recursos Naturales de la Nación (Bibiloni, 2005) manifiesta que “Los presupuestos mínimos aportados por la Constitución Nacional de 1994 no se consolidaron como herramienta reguladora, por la disímil percepción provincial sobre su legitimidad, su utilidad o la potestad nacional de su reglamentación, con lo cual no ha tenido el empuje ordenatorio esperado, así como también por la falta de criterios de progresividad que alienten su mayor alcance y eficacia regulatoria. Se debe salir de la retórica y pasar a los hechos, con menos discursos y más proyectos”.

## **5. La experiencia argentina en ordenamiento territorial**

### **El ordenamiento territorial en la Nación y en las Provincias**

A nivel nacional recientemente (17/marzo/08) se presentó el Plan Estratégico de Desarrollo Territorial, con un horizonte al año 2016. Este plan, mediante la conformación del Consejo Federal de Planificación y Ordenamiento Territorial con la acción conjunta de la Nación y los gobiernos provinciales, tiene como objetivo constituirse en una guía para el despliegue territorial de la inversión pública así como colaborar en la planificación, coordinación e implementación de los aspectos de la política territorial. Si bien se limita a

uno de los aspectos (la inversión pública), presenta elementos conceptualmente muy positivos como ser la fuerte interacción con las provincias, y el juego de contrastes entre la “situación actual” y la “situación deseada”. En este positivo contexto llama la atención la extraña prioridad asignada al llamado “tren bala”, frente a los severos problemas del transporte ferroviario de cargas y el notable deterioro de los trenes suburbanos.

Numerosos municipios argentinos tienen implementados programas de OT o figuras conexas de planificación regional. En muchos casos estos programas fracasaron por tratarse de decisiones de funcionarios sin participación de la sociedad, por carecer de una adecuación del marco jurídico que permitiera implementarlas y por falta de funcionarios dispuestos a cumplirla.

Un caso particular es La Ciudad de Buenos Aires, ya que es la jurisdicción con mayor registro de políticas de planeamiento, códigos de edificación y regulaciones zonales. Walsh (2007) indica que ya en 1944 el Código de Edificación apoyado en la legislación nacional, establece restricciones a la propiedad privada en base al interés público. La reforma constitucional de 1994 le otorga autonomía a la ciudad, con un status similar al de las otras provincias. La Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dictada en 1996 en su art. 27 promueve entre otros temas, la regulación de los usos de la tierra; el art. 29 establece que se debe dictar un Plan Urbano-Ambiental como marco para la regulación de usos de la tierra; en el art. 30 introduce las evaluaciones de impacto ambiental para toda obra pública o privada que pueda causar efectos relevantes en el ambiente (Walsh 2007).

Los documentos constitutivos del Plan Urbano Ambiental de la Ciudad de Buenos Aires lo definen como un instrumento técnico político de gobierno, un marco de referencia tanto para la gestión pública como para la sociedad. Inicialmente, el Plan fue definido desde sus dimensiones urbanas y ambientales. Lo “urbano” se refiere al territorio de Buenos Aires en su dimensión regional, como objeto de estudio y acción. Lo “ambiental” es considerado como una dimensión transversal a la totalidad del proceso de planeamiento, desde los estudios-diagnóstico a la puesta en marcha de las acciones. La función de un Plan Urbano Ambiental es la de orientar las intervenciones del Estado y de los diversos actores de la sociedad civil y del mercado. En este contexto los análisis diagnósticos -sobre los que habrán de basarse las propuestas de instrumentos de control y de intervención-se sustenta

en el análisis de variables o relaciones específicas o conjuntos de ellas, y la formulación de hipótesis explicativas y causales y valores.

Con respecto al proceso de participación, en el Plan Urbano Ambiental se destaca la importancia de la misma en la elaboración de los diagnósticos, los que sirven para reconocer los problemas y oportunidades, sus relaciones y sus efectos resultantes, deseables o indeseables. Con ello se propone identificar asimismo los puntos y procesos críticos o más significativos. Los diagnósticos útiles y las estrategias de intervención que en ellos se fundan son aquéllos definidos y construidos en concertación entre los diversos actores involucrados en cada campo de actuación. Como todo producto de esta naturaleza, este diagnóstico es siempre perfectible y deberá periódicamente actualizarse, para ajustarse a una realidad en cambio constante.

Varias provincias están elaborando diversas versiones que les permitan adaptarse a los presupuestos mínimos establecidos en la recientemente sancionada Ley de Bosques Nativos, que suspende la emisión de permisos de desmonte por un año, plazo en que cada provincia estará obligada a realizar un OT de sus bosques nativos. Debe destacarse que esta visión al referirse a una sola capa temática, en realidad es un Ordenamiento Ambiental. La Ley de Bosques Nativos prevé la elaboración de un mapa ambiental de tres colores: la zona roja será la que requiera el más alto nivel de conservación, en la cual no se podrá desmontar ni efectuar otras actividades, las áreas amarillas serán consideradas de transición entre las rojas y verdes y allí se podrá desarrollar determinados tipos de actividades productivas, como por ejemplo ganadería con un manejo adecuado de las pasturas y la verde permite la explotación forestal y los desmontes, previa evaluación de impacto ambiental.

- 1) En Santiago del Estero rige la Ley de Conservación y Usos Múltiples de las Áreas Forestales. Esta normativa provincial, fue sometida a distintas consultas y estudios durante todo 2007 para su reglamentación. La ley provincial establece actividades prioritarias económicas por zona y límites para los desmontes, así como incrementos de las multas a los desmontes ilegales.
- 2) En la Provincia del Chaco rige el decreto N° 1341 que dictó la suspensión del otorgamiento de permisos de desmonte en la provincia hasta que la misma finalice su OT. En función de esto, se organizaron talleres motivados por la necesidad de

establecer acuerdos y agendas.

- 3) En la Provincia de Jujuy se constituyó un Consejo Asesor de Medio Ambiente, donde se trató el Plan de OT para Masas Boscosas, con el objetivo de generar un esquema de zonificación que contemple las zonas a proteger, las de neta vocación forestal y aquellas cuya transformación será posible en el marco de la iniciativa oficial.
- 4) En Salta se estableció un Programa de Ordenamiento Ambiental Territorial, con la finalidad de valorar y clasificar adecuadamente los bosques nativos partiendo de criterios que consideren tanto su importancia social como los servicios ambientales que prestan.
- 5) En Formosa ha comenzado un ambicioso programa de OT que responde a la visión más completa, ya que procura conciliar los intereses de la producción con los de la conservación ambiental, atendiendo a los diversos actores económicos y sociales vinculados con la agricultura, ganadería, actividad forestal, así como a entidades campesinas, aborígenes y conservacionistas.

### **Ley de bosques nativos**

La Ley 26.331 “Presupuestos mínimos de protección ambiental para los bosques nativos” (conocida como “Ley Bonasso”), generó un revuelo en las provincias del Norte y en organizaciones de productores, básicamente por el artículo 8 donde se prohíben por un año nuevas autorizaciones de desmontes, o hasta que las provincias elaboren su OT de bosques nativos. Una seria objeción es que no considera la cuestión de fondo: la necesaria articulación entre el avance de la frontera agrícola, con la conservación de los bosques. Este proyecto surge por el descontrol que rodea al avance de la frontera agropecuaria. Pero la prohibición de desmontes representa un premio para los transgresores, ya que no son sancionados y además se benefician porque obtienen ventajas competitivas que surgen de la transgresión, y no de la adopción de innovaciones tecnológicas y de gestión empresarial.

Un mérito mayor de esta Ley, es el de instalar el tema de los presupuestos mínimos para el OT. Sin embargo presenta un error conceptual, puesto que propone el Ordenamiento de los Bosques Nativos, lo que en realidad es una Zonificación Temática, o a lo sumo un

Ordenamiento Ambiental, basado en las áreas forestales. Si se hiciera otra zonificación temática basada en la aptitud potencial para actividades agrícolas y ganaderas, daría resultados marcadamente diferentes. Esto es natural, porque cada capa temática busca optimizar los resultados del tema analizado. Una zonificación para maní, dará como áreas óptimas a los suelos arenosos y profundos, descartando los suelos arcillosos y anegables, mientras que una zonificación para arroz dará resultados totalmente opuestos. El OT debería integrar las diferentes capas temáticas, contemplando los intereses muchas veces contradictorios entre distintos sectores, no sólo los de los bosques nativos.

El OT debe ser participativo, con todos los actores legítimos. Tanto en la elaboración de esta ley como en su reglamentación, esto no ocurrió. Siempre es preferible un proceso de construcción democrática a pesar de sus dificultades, que la adopción de medidas sectoriales tomadas con el pretexto de mayor eficiencia. Muchas normas dictadas por funcionarios iluminados, a contrapelo de los sectores interesados, generaron enormes perjuicios y fueron fuente de inestabilidad y de freno a las iniciativas de dichos sectores. Vale recordar otra vez al reciente conflicto campo-gobierno.

Mal puede hablarse de la defensa de los bosques nativos, si no se incluye la cuestión de fondo, que es el avance de la frontera agrícola. El ideograma chino del concepto de crisis lo componen dos figuras: peligro y oportunidad. La oportunidad, es la que se le presenta al país ante la fuerte demanda de granos, carnes y biocombustibles, que presionan para una fuerte expansión de las áreas cultivadas. El peligro, es que este proceso siga sin control y termine provocando severos problemas ambientales, sociales y productivos, donde haya pocos ganadores y muchos perdedores. La Ley no incluye como hubiera sido necesario, normas regulatorias para la expansión de las fronteras agrícolas. Esto implica necesariamente que las Autoridades de Aplicación deberían ser no sólo la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, sino también y en el mismo plano, la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.

También deberían incluirse instancias de revisión periódica, ya que el surgimiento de nuevas tecnologías, los cambios del clima, la aplicación de incentivos institucionales y económicos o nuevas obras de infraestructura, pueden modificar las condiciones previas, lo que requerirá adaptar las normas. Sería importante establecer un régimen de fuertes

castigos a los transgresores, para que las ventajas competitivas surjan de la incorporación de tecnologías de producción y de gestión, y no de las actividades al margen de la ley (desmontes ilegales, trabajo en negro, evasión impositiva). Otro criterio esencial es el del aprovechamiento total de la madera, previo al comienzo del desmonte propiamente dicho. Adicionalmente, este aprovechamiento se traduce en generación de trabajo local. Cadenear el monte en pié y prenderle fuego debería ser severamente sancionado con multas confiscatorias, como para desterrar definitivamente esta práctica que atenta contra el país por la masiva emisión de gases de efecto invernadero.

Con respecto al financiamiento, la Ley prevé el pago de compensaciones a los productores por los bienes y servicios ambientales provistos por los bosques que deben quedar en pié en sus predios, para lo cual se prevé una partida superior a los 700 millones de pesos anuales. Desde el punto de vista de la importancia para la biodiversidad o de los servicios ambientales, los valores de un bosque montano en Tierra del Fuego son equivalentes a los de un bosque en el centro de la zona agrícola del Chaco. Pero en términos de costo-oportunidad, son totalmente diferentes, porque el primero no puede ser sustituido por cultivos, mientras que el segundo sí, y en esto reside la raíz del problema, y la causa por la que se elaboró esta Ley. En este punto se comete otro serio error conceptual, porque se define una superficie de bosques nativos (que incluye a los palmares inundables), que ocupan una superficie de 30 millones de ha. De esta forma con los recursos disponibles se llega a un valor de \$ 23,33/ha de compensación. Así, en vez de generar recursos para que un productor pueda optar por mantener el bosque en pié en vez de voltearlo para hacer cultivos, se llega a una cifra irrisoria.

## **6. ¿Es posible impulsar el Ordenamiento territorial en la Argentina?**

Considerando los objetivos y las perspectivas, es un ejercicio estimulante, pero si se tienen en cuenta muchos de los antecedentes surgen serias dudas acerca de su efectividad. La siembra directa que hoy es una potente realidad en la que la Argentina es líder mundial, surgió con un escenario aún más desfavorable, porque más que las dudas sobre la adopción de nuevos criterios, tuvo que remontar milenios de experiencia en siembra convencional, avalada por todos los sectores: desde los productores hasta los académicos. Pero la siembra directa surgió desde los productores, mientras que el OT surge en primera instancia desde

el Estado. Por eso, es necesario darle credibilidad a un proceso impulsado por el Estado, para lo cual es necesario revisar críticamente las experiencias disponibles.

Walsh (2005) expresa que muchos modelos de OT y regulaciones para el uso del territorio han sido diseñados por arquitectos y planificadores urbanos, con perfil “tecnocrático” y escasa participación ciudadana, como herramienta técnica para diseñar patrones de ocupación del espacio físico. Al respecto Kullock et al (2001) expresan que la claridad de los roles en los procesos de planificación tecnocrática comienza a desdibujarse. La lógica de la relación “decisiones políticas – planificadores técnicos / racionalidad – organismos del Estado / implementación” es cuestionada con profusos llamados a la participación ciudadana. Cuando se concibe al ordenamiento territorial como un proceso tecnocrático con matices autoritarios, se asume que la sociedad es pasiva frente a decisiones tomadas en altos niveles de gobierno. Si bien el reciente conflicto entre el gobierno nacional y el sector rural fue por otros motivos, sirve como ejemplo, ya que si las medidas hubieran sido adoptadas en un marco de amplia consulta y de búsqueda de consensos, la aceptabilidad social habría sido mucho mayor. Las tendencias actuales apuntan a procesos mucho más participativos. Si bien el OT es por definición una función indelegable del Estado, para lo cual requiere de los mejores aportes disponibles del sistema científico-técnico, hoy se considera fundamental la activa participación de entidades representativas de los diversos intereses que conviven en un espacio físico y productivo, para que el proceso se enriquezca y gane en legitimidad y aceptabilidad social.

La importancia del OT en el diseño de las políticas públicas se vincula directamente con el desarrollo sustentable. Al respecto Walsh (2005) destaca que “los países que desarrollaron políticas ambientales exitosas cuentan con herramientas efectivas para la planificación y ordenamiento del uso del suelo, acompañado por regulaciones e incentivos que promueven patrones de desarrollo económico y social”. En contraste, destaca la escasa trascendencia que tiene el OT en la mayoría de los países en desarrollo, por la escasa importancia que se le asigna como instrumento de política ambiental.

En numerosos países de América Latina pueden encontrarse abundantes referencias tanto de nivel nacional como provincial o municipal, en las cuales el OT aparece como una

herramienta relevante para la formulación de políticas públicas. Cabe destacar que la mayor parte de estos documentos están vinculados con las áreas urbanas, siendo mucho más restringida la información correspondiente a las áreas rurales, tema que de por sí merece un análisis detallado. Muchos de estos planes presentan al menos en lo formal políticas ambiciosas, pero “la crónica tradición de ineficacia de estos marcos y su escaso acatamiento, lo debilitan como instrumento efectivo” (Walsh, 2005). Estas palabras indican claramente las mayores limitaciones que se presentan, para pasar del campo de las intenciones al de los hechos concretos.

La misma preocupación es expresada por Kulloock (2001) quien señala que “puede observarse una escasa evolución en la instrumentación de las formas de introducción de estas concepciones en el ejercicio de la planificación y la gestión, correlacionado con la dificultad de una adopción real del nuevo paradigma”. Al respecto señala que si bien hay consenso en cuanto a que el estilo actual presenta síntomas de agotamiento por contener elementos insustentables desde el punto de vista económico y ambiental, “abundan las críticas ante la no concreción de las medidas indispensables para la transformación de las instituciones económicas, sociales y políticas, sin afrontar todavía los procesos institucionales y políticos que regulan la propiedad, control, acceso y uso de los recursos naturales y de los servicios ambientales”, con lo que estarían prevaleciendo sólo transformaciones cosméticas tendientes a "enverdecer" el estilo actual.

Las dudas y cuestionamientos a la eficiencia de los organismos del Estado para cumplir un rol regulador, llevaron a plantear que la mayor eficiencia en dicha materia sería la que dicta el Mercado. En consecuencia, en la Argentina se implementó la retirada total del Estado de las funciones regulatorias y de planificación durante los años 90, con devastadores resultados que llevaron al país al borde de su desintegración. Hoy es importante recoger las experiencias del pasado reciente para evitar caer en un exceso de regulaciones agravado por controles ineficientes, pero sin caer tampoco en la total falta de controles que perjudican a los sectores más vulnerables.

## 7. Conclusiones

El OT en la Argentina debe crear condiciones para promover un desarrollo integral, sustentable, con impactos sobre las componentes económica, ambiental, social e

institucional, siguiendo el ejemplo de los principales países.

- En la **dimensión económica**, porque: (1) permite promover un uso adecuado, sin subutilización ni sobreuso de las diferentes zonas productivas; (2) garantiza estabilidad a los inversionistas; (3) permite que se protejan recursos valiosos para las futuras generaciones; (4) posibilita reducir la continua conversión de amenazas naturales en serios riesgos económicos y sociales.
- En la **dimensión ambiental** porque: (1) fortalece la protección existente para muchas áreas del territorio (zonas de amortiguamiento, áreas de conservación); (2) permite proteger directa o indirectamente recursos ambientales muy valiosos que no están protegidos adecuadamente en la actualidad (pastizales, bosques, humedales, salinas, suelos fértiles).
- En la **dimensión social** porque: (1) pueden generarse políticas activas que tengan en cuenta los costos sociales de los procesos productivos; (2) posibilita solucionar los recurrentes conflictos por la propiedad de la tierra; (3) abre posibilidades de crear oportunidades para todos los sectores productivos, especialmente los más desfavorecidos; (4) en los núcleos urbanos del interior en especial, puede ampliar las oportunidades de trabajo, estudio y recreación; (5) preserva oportunidades para las futuras generaciones.
- En la **dimensión institucional** porque: (1) requiere ajustar el marco normativo y legal para establecer un régimen de promociones y sanciones que viabilice las medidas propuestas; (2) permite crear un marco de seguridad jurídica para todos los productores que actúen en cumplimiento de las normas aprobadas.

La formulación de **Programas de OT** es una oportunidad para generar los instrumentos que permitan aportar una visión clara de los elementos que están condicionando el crecimiento del sector rural, de modo de orientar positivamente a los factores de desarrollo. Por ello es importante remarcar que el OT no es un fin en sí mismo, sino una herramienta dinámica, para el mejoramiento permanente y equitativo de la calidad de vida de la sociedad.

Conceptualmente el OT es una herramienta indelegable de los Estados, Nacional y

Provinciales. Pero además es un proceso técnico-político que apunta a inducir nuevos escenarios de desarrollo, uso y ocupación del territorio. Para ello depende en gran medida de la disponibilidad de información geográfica (ambiental, económica, sociocultural, cartográfica) de buena calidad y de personas capaces de procesarla e interpretarla.

Como todo proceso de toma de decisiones, son necesarios elementos de diagnóstico para reconocer las complejas causas concurrentes de los problemas y oportunidades, sus mutuas relaciones y sus efectos resultantes, deseables o indeseables. En la medida en que este diagnóstico se elabore con seriedad, será posible identificar los puntos y procesos críticos o más significativos sobre y a partir de los cuales la gestión pueda actuar en forma coordinada y convergente.

El OT debe implementarse a través de procesos participativos que recojan los aportes de todos los actores legítimos: agricultores, ganaderos, forestales, comerciantes e industriales; pequeños, medianos y grandes propietarios, trabajadores rurales, comunidades aborígenes, conservacionistas, etc., así como de los organismos técnicos y académicos provinciales o nacionales, y de las diversas instituciones de la sociedad.

Un aspecto esencial es el carácter prospectivo de los planes de OT, expresado en la formulación de escenarios futuros de largo plazo (a 10, 20, 25 años), lo que requiere de un consenso previo, para poder defender su continuidad en los distintos períodos de gobierno. A esta visión de largo plazo se le deben sumar procesos internos de corrección, para ajustarse a los cambios que pueden surgir por la adopción de nuevas tecnologías, obras de infraestructura, cambios climáticos, o de las condiciones económicas generales.

La formulación de los planes de OT tiene que tener en cuenta que el territorio sobre el que se va a implementar (ciudad, municipio o Provincia) es un espacio geográfico diverso por su base de recursos naturales, su desarrollo económico y social y sus tradiciones culturales, para reflejar esa diversidad desarrollando sus potencialidades, y para minimizar las limitaciones y problemas existentes.

El OT debe ser dotado del marco legal respectivo y de los recursos para capacitación, vigilancia, monitoreo y seguimiento. Esto requiere de la revisión y articulación del marco legal que lo regule, a fin de fortalecer las potestades institucionales para garantizar la gestión y administración territorial, promoviendo las leyes que confieran

competencias sobre esta materia a las instituciones correspondientes.

En este sentido, es esencial la adopción de medidas económicas y fiscales que incentiven a las prácticas productivas que apunten a la sustentabilidad del uso del territorio, así como de tasas o impuestos que desmotiven el uso inapropiado del suelo.

Una de las funciones básicas del Estado es la de adoptar acciones reguladoras y de planificación de la economía, lo que se vincula con su función de integración entre diversos sectores. Dos nuevas circunstancias surgidas después de la grave crisis del 2001 generan condiciones particularmente favorables para impulsar las políticas vinculadas con el OT en la Argentina: 1) la recuperación del papel protagónico por parte del Estado, y 2) el gran salto cuali-cuantitativo del campo, potenciado por un tipo de cambio favorable y por una demanda externa que por primera vez es fuerte y consistente para todos los sectores agrícolas y ganaderos. El reciente conflicto entre el campo y el gobierno nacional por el contrario, ha generado incertidumbre y un clima que dificulta la necesaria construcción de confianza, indispensable para impulsar estos procesos. Estos nuevos escenarios requieren redoblar los esfuerzos para alcanzar una capacidad estratégica competente para enfrentar de un modo eficaz, flexible y coherente las opciones de cambio.

*\*La presente publicación constituye la opinión de sus autores en los temas tratados y no necesariamente coincide con la de las entidades que integran el Foro de la Cadena Agroindustrial Argentina.*

## Bibliografía

- Adámoli, J. 2004. Programa de Ordenamiento Territorial Formosa (POT For), Documento Base, OEA. 23 pág.
- Bibiloni, H. 2006. Algunas consideraciones para un salto cualitativo a la cuestión ambiental en la Argentina. En *La Situación Ambiental Argentina 2005*. Fundación Vida Silvestre Argentina. 587 pág. A Brown, U. Martínez Ortiz, M. Acerbi y J. Corcuera, Editores.
- Cavalli, L. A. 2007. Derecho de aguas. Documento de Trabajo N° 168, Universidad de Belgrano.
- Consejo de Europa. 1993. Carta Europea de la ordenación del territorio. Conferencia Europea de Ministros Responsables del OT – CEMAT.
- Hildenbrand, A. 1996. Política de Ordenación del territorio en Europa. Junta de Andalucía y Universidad de Sevilla, Sevilla.
- Kullock, D., Catenazzi A. y Pierro N. 2004. Veinte años de debate sobre planificación urbana. En: *Premio Anual de Arquitectura, Urbanismo, Investigación y Teoría 2000*. Colegio de Arquitectos de la Provincia de Buenos Aires, La Plata, 2004.
- Mathus Escorihuela, M. 2007. Los conflictos de competencia sobre las aguas en países federales. La situación en la Argentina. Capítulo IV de *Agua y Territorio*. Ministerio de Medio Ambiente, Conf. Hidrogr. del Ebro. Ed. Aranzadi, Pamplona. 313 pág.
- Massiris Cabeza, A. 2000. Ordenamiento territorial: experiencias internacionales y Desarrollos conceptuales y legales realizados en Colombia. Ed. Santafé de Bogotá.
- Morello J., S. Matteucci y A. Rodríguez. 2001. Urban sprawl and landscape perturbation in high quality farmland ecosystems: the case of Buenos Aires metropolitan region. En: *Globalization and the rural environment*, Solbrig, O.T., C. Palmberg and F. Di Castri (eds.). Cambridge, DRCLAS -Harvard Univ. Press.
- Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea. 1995. Cooperación para la Ordenación del Territorio Europeo, Oficina de Publicaciones de la Comisión Europea, Luxembourg.
- Sabsay, D. 2006. La legislación ambiental argentina. En: *La Situación Ambiental Argentina*

2005. Fundación Vida Silvestre Argentina. 587 pág. A Brown, U. Martínez Ortiz, M. Acerbi y J. Corcuera, Editores.

Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable 2007. Aportes para la gestión intersectorial Ed. Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable

Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública. 2008. Plan Estratégico de Desarrollo Territorial 1816-2016. Ed. Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública 284 pág.

Viglizzo, E. 2001. La Trampa de Malthus. Buenos Aires, Eudeba.

Walsh, J. R. 2005. El ordenamiento territorial como presupuesto mínimo de protección ambiental. La Ley, 1.

Walsh, J. R. 2007. Capítulo 28: Land use law for sustainable development. En: *Argentina's Constitution and general environment law as the framework for comprehensive land use regulation*. Ed. Natalie Chalifour et. Al. IUCN Academy of environmental law research studies. 632 pág.