

**CRISIS AMBIENTAL Y ORDENAMIENTO TERRITORIAL DE LOS BOSQUES NATIVOS EN LA PROVINCIA DE SALTA: ENTRE LA POLÍTICA AMBIENTAL SOSTENIBLE Y LA GESTIÓN TERRITORIAL PARTICIPATIVA\*<sup>1</sup>****ENVIRONMENTAL CRISIS AND TERRITORIAL LEGAL SYSTEM OF THE NATIVE FORESTS IN THE SALTA PROVINCE: BETWEEN SUSTAINABLE ENVIRONMENTAL POLITICS AND PARTICIPATIVE TERRITORIAL MANAGEMENT****María Constanza Casalderrey Zapata<sup>2</sup>**

costy.casal@gmail.com

Universidad de Buenos Aires

Buenos Aires, Argentina

**RESUMEN**

En este trabajo indago sobre el potencial que reviste la gestión territorial en tanto instrumento de planificación integral para una política ambiental que propenda a la sostenibilidad y a la justicia social. Lo hago a partir del análisis de un caso judicial que se desarrolló alrededor de la implementación de la Ley nacional 26.331, de "bosques nativos", que desde el año 2007 propone al ordenamiento territorial de los bosques nativos como el instrumento para regular los usos a los que estos deben destinarse. La ley establece una serie de criterios comunes de 'sustentabilidad' que deben guiar el ordenamiento que cada provincia debe llevar a cabo, agregando la obligatoriedad de incluir instancias de participación social. Entendiendo el proceso del ordenamiento como uno de planificación integral a partir de la cual armonizar entre los fines de la política (objetivos de la ley) y los medios para implementarla (instrumentos) me pregunto por los límites entre los mismos y sobre cómo se condicionan mutuamente: cómo la participación social logra influir sobre los criterios 'sostenibles' previamente establecidos y viceversa. El caso manifiesta que mientras la participación permanezca atada a un sentido prefijado de sostenibilidad, la política ambiental no propenderá a la equidad social.

**Palabras claves:** planificación territorial, bosques nativos, participación, sostenibilidad, ambiente.

**ABSTRACT**

In this paper I inquire into the potential of territorial management as an instrument of comprehensive planning for an environmental policy that will lead to sustainability and social justice. To do this I focus on the analysis of a court case that developed around the implementation of the National Law 26,331, of "native forests". Since its sanction in 2007 it established Land-use Planning of Native Forests as an instrument to regulate its proper uses. The law sets up common 'sustainable' criteria that should guide the Land-use Planning that each province should carry out, adding the mandatory inclusion of social participation mechanisms. From understanding land-use planning as one of comprehensive planning which aims to harmonize the policy goals (objectives of the Act) with the means to implement it (instruments), I wonder about the boundaries between them and how they

---

\* Artículo recibido el 14 de junio de 2016; aceptado el 11 de julio de 2016.

<sup>1</sup> Proyecto vinculado a la investigación doctoral en Ciencias Sociales y estudios territoriales de la Universidad de Los Lagos.

<sup>2</sup> Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

condition one another. How does social participation influence the previously established 'sustainable' criteria and vice versa. The case shows that while participation remains tied to a predetermined sense of sustainability, environmental policy will not gravitate toward social equity.

**Key words:** territorial planning, native forests, participation, sustainability, environment.

## Introducción

Este trabajo resume resultados elaborados a partir de la investigación para mi tesis de licenciatura en antropología en la cual propuse analizar el proceso mediante el cual los bosques nativos pasan a concebirse como proveedores de servicios ambientales que benefician a toda la sociedad, alejándose así de una concepción que los categorizaba como recursos naturales. Para ello, recurrí al análisis del caso "Salas, Dino y otros vs. Provincia de Salta y Estado Nacional". El mismo se inició con la presentación ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación de un recurso de amparo por parte de comunidades indígenas y criollas del norte de la provincia de Salta en la que estos responsabilizan tanto al estado provincial como al nacional por el aumento exponencial de los desmontes en cuatro departamentos de la provincia: San Martín, Rivadavia, Orán y Santa Victoria. Dada la naturaleza de la demanda, el caso me ayudó a analizar el papel que el Estado-Nación juega en la resolución de un conflicto que puso en tela de juicio –o trató de hacerlo– el propio modelo de desarrollo nacional, ya que disputó, a partir de la discusión sobre el destino de los bosques nativos, el destino de la política ambiental: el para qué y el para quién de esa política. Esto convirtió al caso en un escenario ideal para observar los mecanismos, técnicos y discursivos, mediante los cuales el Estado legitima una determina forma de gobierno (Foucault, 2007).

Me propongo analizar uno de esos mecanismos, el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, que la Ley N° 26331, denominada popularmente Ley de Bosques<sup>3</sup>, establece como el instrumento para regular los usos del bosque nativo, el cual debe incluir instancias de participación social. Si entendemos el proceso del ordenamiento como uno de planificación integral a partir de la cual armonizar entre los fines de la política (objetivos de la ley) y los medios para implementarla (instrumentos) emerge la pregunta por los límites entre los mismos y sobre cómo se condicionan mutuamente: cómo la participación social logra influir sobre los criterios 'sostenibles' previamente establecidos y viceversa.

El objetivo es desentrañar en qué consiste el Ordenamiento<sup>4</sup> a partir del análisis del caso arriba mencionado: ¿cuáles son los objetivos que propone llevar a cabo y, fundamentalmente, qué espacio se le da a la participación social en el diseño de los mismos?

## Formulación, implementación y planificación

Siguiendo a Subirats, entendemos la política pública como el conjunto de decisiones y acciones de actores públicos y privados por medio de las cuales buscan responder a un problema social específico (Subirats *et al.*, 2008). Esta perspectiva permite "integrar en un solo conjunto las directivas, leyes y decretos por un lado y, por el otro, los innumerables actos de aplicación generados por la puesta en práctica de las citadas normas". En términos de Oszlak, permite

---

<sup>3</sup> Ley de presupuestos mínimos de protección de los bosques nativos

<sup>4</sup> En lo sucesivo, 'ordenamiento' en minúscula hace referencia a la política general de ordenamiento territorial, entendida como instrumento de la planificación territorial, mientras 'Ordenamiento' con mayúscula, se refiere al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos, en tanto un instrumento específico de la Ley de Bosques.

pensar la relación entre lo que él define como los dos grandes momentos del hacer políticas públicas. El primero es el de formulación, que corresponde al 'nivel político' donde se define el interés público. El segundo es el de la implementación y corresponde al 'nivel técnico-administrativo' donde se diseñan y generan los instrumentos y herramientas científico-técnicas necesarias para llevar a cabo las decisiones previamente tomadas (Oszlak, 1980). La planificación, según la entiendo, es un intento de integrar estos dos momentos, pues al establecer el "cómo, cuándo y dónde hacerlo" (Oszlak, 7), reformula los objetivos previamente fijados.

¿Por qué fracasa la planificación? La respuesta es doble. Por un lado, la formulación rara vez supone una negociación en situación de igualdad entre todos los sectores sociales involucrados. En este sentido, Massiris Cabeza (2008) señala que uno de los problemas de la planificación territorial, en tanto planificación integral, es que no logra ser verdaderamente participativa. Revela que en Latinoamérica predomina "el ejercicio tecnocrático e impositivo, alejado de los procesos reales y de las expectativas de los actores sociales" (Massiris Cabeza, 2008, sp). También advierte que lo más común es que los sectores empresariales y corporativos poderosos busquen, y en gran medida logren, influir sobre la práctica de quienes formulan e implementan las políticas públicas, creando situaciones desfavorables para las poblaciones más vulnerables que no tienen acceso a estos ámbitos de toma de decisión e implementación. Es decir, la formulación, bajo el velo de la racionalidad técnico-científica, establece los criterios universales racionales que, por serlo, constituyen el interés público. La razón política, entendida como el ámbito de concertación entre los intereses de los sectores sociales involucrados a fin de determinar un 'interés común', colapsa en la razón técnica.

Por otro lado, cuando las políticas son creadas siguiendo estos criterios universales, su implementación se torna muy compleja pues se encuentra 'en el terreno' con la resistencia de los sectores sociales que serían afectados negativamente por dichas políticas. Al respecto, parece provocadora la reflexión de Oszlak, que entiende que el fracaso de la planificación, que se manifiesta en la mala o nula implementación de las políticas que se proponen, en última instancia legitima el éxito del sistema: "la planificación no persiste tanto por lo que consigue como por lo que simboliza: racionalidad (...) proporciona un mecanismo de control social que permite regular óptimamente la asignación de valores en la sociedad. Su virtud reside entonces en que corporiza criterios universales de elección racional" (Oszlak, 6). Entiendo que dichos criterios son 'universalizados', es decir, criterios que se proclaman universales para legitimar la exclusión de otras racionalidades, de otros intereses.

Si el objetivo de la política ambiental debe ser la sostenibilidad y la equidad social, el desafío consiste entonces en desarrollar instrumentos de gobierno que permitan la articulación entre intereses contrapuestos, entre racionalidades diferentes. Según Massiris Cabeza el ordenamiento territorial sería un instrumento capaz de lograr dicha articulación, armonizando, por ejemplo, entre políticas económicas ligadas a la lógica del mercado y políticas que regulen la acción del mercado en el territorio. Para ello propone que la sostenibilidad y la participación social sean los pilares sobre los cuales deben construirse las propuestas de ordenamiento territorial. Respecto al primero, el autor advierte que el ordenamiento territorial debe contribuir a los esfuerzos para combatir los efectos del cambio climático. Sobre el segundo, propone la creación de ámbitos y procedimientos que propicien la negociación entre los diversos intereses de actores locales y regionales (Massiris Cabeza, 2008). Estos 'pilares', ¿Son medios o fines en sí mismos?

## Política ambiental, sostenibilidad y participación

Los problemas sociales son “una construcción social y política (...) su conceptualización como tales, dependerá siempre de las percepciones, representaciones, intereses y recursos” (Subirats et al, p. 34) de los sujetos que intervienen, de manera diferencial, en el proceso de definición del problema. En ese sentido, cobra relevancia entender cómo, cuándo y dónde se ha definido el problema al cual atiende la Ley de Bosques.

Según el IPCC<sup>5</sup>, la deforestación genera el 17% de gases de efecto invernadero, convirtiéndose en la tercera actividad que más emisiones genera, luego del sector energético mundial (26%) y del sector industrial mundial (19%).<sup>6</sup> Hoy, el aumento de los gases de efecto invernadero en la atmósfera (principalmente vapor de agua, carbono, metano y óxido nítrico) es considerado como la principal causa del cambio climático, el cual a su vez genera una cascada de problemas ambientales, entre ellos: desertificación, inundaciones, aumento del nivel del mar, aumento de la temperatura de los océanos, extinción de especies, etc.

Ante este estado de cosas, corresponde a los estados el tomar las medidas necesarias para afrontar estos nuevos problemas. Como el cambio climático es un problema universal, las medidas que cada estado tome deben enmarcarse en un proyecto común global. El ‘desarrollo sostenible’ es ese modelo, que se instaura a partir de la adopción en 1992 de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático donde se plantea como objetivo la estabilización de los gases de efecto invernadero a fin de “asegurar que la producción de alimentos no se vea amenazada y permitir que el desarrollo económico prosiga de manera sostenible”<sup>7</sup>. El ‘desarrollo sostenible’ se convierte así en la vía posible para equilibrar la necesidad de mantener el crecimiento económico con la necesidad de imponerle límites a una forma contaminante de industrialización, pasible de modificarse a partir de la generación de tecnologías nuevas: “tanto la tecnología como la organización social pueden ser ordenadas y mejoradas de manera que abran el camino a una nueva era de crecimiento económico” (Comisión Mundial sobre Medio Ambiente, 1987). El ‘problema’ logró así desplazarse de aquello que se plateaba como “Los límites al crecimiento”,<sup>8</sup> hacia el ‘desarrollo sostenible’ (Mitcham 1995).

A través de la sostenibilidad “(...) se defiende la necesidad de adoptar un abanico de medidas técnicas, sociales, gerentes, físicas y de otro tipo para asegurar que todo sigue igual, que nada cambia realmente (...) que deben asegurar que la ‘civilización’ tal y como la conocemos pueda continuar” (Swyngedouw, 2011, p. 51-52). La política ambiental hegemónica no abre el debate sobre el fin de la planificación, ese ‘fin’ (el destino de la política) ya está dado: conseguir la ‘sostenibilidad’, impactar lo menos posible en el equilibrio ‘natural’. En efecto, mantener **una** civilización, **una** forma de vida: el régimen capitalista. Esto genera un efecto de despolitización de la política, pues se elimina la posibilidad del conflicto, del desacuerdo sobre el destino de la misma. La discusión política se limita a los medios, las formas para llegar a la solución (que ya se tiene de antemano): la sostenibilidad (Swyngedouw). Este sentido de sostenibilidad es muy distinto a la ‘sustentabilidad’ como la propone Enrique Leff para quien esta última implicaría “la construcción social de una racionalidad ambiental”, es decir, una racionalidad diferente a la racionalidad capitalista que respetaría los límites de los tiempos ecológicos. Una racionalidad

<sup>5</sup> IPCC, por sus siglas en inglés: Intergovernmental Panel on Climate Change

<sup>6</sup> Fuente: <http://www.un-redd.org/UNREDDProgramme/FAQs/tabid/586/language/en-US/Default.aspx>

<sup>7</sup> Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/default.asp?IdArticulo=2026> (consultado 21/02/2015)

<sup>8</sup> Informe publicado en 1972 que el Club de Roma, ONG fundada en 1968, consignó al Massachusetts Institute of Technology (MIT).

múltiple, pues se construiría –en efecto, ya se está construyendo– a partir de un verdadero diálogo entre saberes diversos (Leff, 2000, 6).

Si la sostenibilidad –no la sustentabilidad– constituye el objetivo del ordenamiento territorial, cuál podría ser el alcance de la participación en tanto herramienta de lucha política. Según la propuesta de Massiris, la participación sería el mecanismo que permite adaptar los objetivos generales a las realidades locales; los intereses diversos y conflictivos a un ‘interés común’. Otra es la postura de Jorge Montenegro, para quien la sostenibilidad y la participación social constituyen una nueva parafernalia que legitima lo que denomina ‘territorios del consenso’ (Montenegro Gómez, 2008). Territorios que se presentan como resultado de negociaciones entre intereses contrapuestos, pero que logran consensos pues los guía un interés común, como ser, la ‘sostenibilidad’. En efecto, se busca legitimar un consenso que, según este autor, no hace más que acentuar y profundizar la continuación del modo de producción capitalista. En este sentido, la participación y la sostenibilidad no propenden necesariamente a la justicia social ni a la profundización democrática. Se trata, de una pseudo-participación, donde “la población permanece ‘atada’ a ‘pedir participativamente’ lo que los programas, los organismos o los estados están dispuestos a otorgar. Y esto se hace bajo la falacia que lo que se pide es lo que los grupos de beneficiarios decidieron por sí mismos, luego de analizar supuestamente en forma autónoma, ‘participativamente’, necesidades y posibilidades” (Manzanal, 2006, 45-46).

El Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos que propone la ley de bosques incluye mecanismos de participación y criterios de ‘sustentabilidad’<sup>9</sup> y como veremos, conduce a pensar sobre sus límites: ¿qué sucede cuando la participación implica la reformulación de los criterios, de la idea misma de sostenibilidad o, viceversa, cuando la rigidez de los criterios impiden la participación social?

### **Objetivos e instrumentos de la Ley de Bosques**

La ley de bosques se propone como primer objetivo “promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo” (Art. 3). Es decir, reconoce, siguiendo los preceptos internacionales, que el avance de la frontera agropecuaria tiene como correlato la deforestación de los bosques nativos. Esto tiene dos consecuencias: por un lado, es una de las principales causas de emisión de gases de efecto invernadero, con lo cual se relaciona directamente con el cambio climático. Por otro lado, tiene fuertes consecuencias sociales, pues las poblaciones que viven en y del bosque pierden su lugar y medios de vida. En este sentido la modalidad que hoy adquiere la producción agropecuaria implica una “territorialidad excluyente”, pues el cambio en el uso del suelo se traduce en la exclusión de otros tipos de uso de los bosques nativos, entre ellos, los usos que le dan las comunidades indígenas y campesinas locales (Guiarraca y Teubal, 2008).

Dos problemas, una misma solución: regular los usos del suelo del bosque nativo. Al ser Argentina un país federal, donde cada provincia tiene el dominio de sus recursos naturales (Constitución de la Nación Argentina, Art. 124), necesita asociar los bosques nativos al concepto de ambiente, sobre el cual sí tiene potestad el gobierno nacional<sup>10</sup>. Para ello, incorpora otro concepto, el de servicios ambientales:

---

<sup>9</sup> Si bien la Ley utiliza los términos sustentable y sustentabilidad, no se refiere a la sustentabilidad que plantea Leff, si no a la sostenibilidad. En efecto, en el lenguaje común suelen usarse como sinónimos, por eso hacemos esta aclaración.

<sup>10</sup> Esta potestad se la confiere la Constitución Nacional, que con la reforma del año 1994 incorpora el derecho a un ambiente sano, y le confiere a la Nación la facultad para proponer los criterios mínimos

Considérense Servicios Ambientales a los beneficios tangibles e intangibles, generados por los ecosistemas del bosque nativo, necesarios para el concierto y supervivencia del sistema natural y biológico en su conjunto, y para mejorar y asegurar la calidad de vida de los habitantes de la Nación beneficiados por los bosques nativos. (Art. 5º Ley 26631)

Al reconocer a los bosques nativos como ecosistemas que “brindan diversos servicios ambientales a la sociedad, además de los diversos recursos naturales con posibilidad de utilización económica” (Art. 2º Ley 26331), la nación legitima su autoridad en la regulación de un recurso que escaparía a su jurisdicción. Así, esta conceptualización presenta a los servicios ambientales como beneficios que trascienden los territorios concretos donde se encuentran los bosques nativos, necesarios para la preservación del derecho a un ‘ambiente sano’.

Ahora bien, la ley se propone regular el avance de la frontera agropecuaria, no se propone impedirlo, sino establecer hasta qué punto es ‘sostenible’ dicho avance. Es decir, el ‘interés común’ consiste en armonizar entre la preservación y el desarrollo económico. Para ello, establece que cada provincia debe realizar un Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos mediante el cual cataloguen sus respectivos bosques nativos en tres categorías: I (rojo): bosques que deben ser conservados. No se permiten cambios de uso del suelo. Sólo pueden permanecer como “hábitat de comunidades indígenas y ser objeto de investigación científica” (Art. 9º); II (amarilla): bosques sobre los que, si bien no cabe ningún plan de cambio de uso del suelo, sí pueden sostener proyectos de manejo sostenible, turismo y “recolección e investigación científica”; III (verde): bosques que pueden someterse a un cambio de uso del suelo, pueden ser total o parcialmente transformados. Para llevar a cabo los Ordenamientos, cada provincia debe realizar un relevamiento de sus bosques nativos, siguiendo una serie de ‘criterios de sustentabilidad’ que la ley establece como criterios mínimos comunes, entre los que figuran aspectos técnicos, biológicos, morfológicos, ecológicos, económicos, sociales y culturales. Deben hacerlo en el plazo de un año desde la sanción de la Ley, durante el cual las autoridades provinciales y/o municipales no podrían otorgar nuevas autorizaciones de cambio de uso del suelo.

Hay algo que a esta altura resulta evidente. El ordenamiento territorial de bosques nativos, al determinar el tipo de usos que debe hacerse, de alguna manera limita el derecho al uso por parte de sus propietarios y/o poseedores. Si bien estos podrían verse compensados con el ‘fondo’ que la Ley crea<sup>11</sup>, lo cierto es que el dominio<sup>12</sup> sobre su tierra y sus recursos se ve limitado. Por este motivo, cobran particular relevancia dos aspectos de la Ley de Bosques. Por un lado, la ley establece que el proceso de confección del Ordenamiento debe incluir mecanismos participativos, lo cual está alineado con el marco general que establece la Ley general de ambiente: “toda persona tiene derecho a ser consultada y a opinar en procedimientos administrativos que se relacionen con la preservación y protección del ambiente, que sean de incidencia general o particular, y de alcance general” (Art. 19). Sin embargo “La opinión u objeción de los participantes no será vinculante para las autoridades convocantes” (art. 20). En ese sentido es particularmente importante el segundo aspecto, la inclusión entre los criterios de sustentabilidad, que sí tienen carácter vinculante<sup>13</sup>, del llamado criterio 10:

---

comunes que deben regir la política ambiental (Art. 41).

<sup>11</sup> La Ley crea un fondo para compensar a los propietarios de los bosques que queden bajo la categoría roja u amarilla.

<sup>12</sup> Entendemos que la propiedad privada es una forma de dominio. Dominar no es más que ejercer poder sobre algo o alguien, someterlo a la propia voluntad, determinar su uso y destino para el propio goce y disfrute del propietario.

<sup>13</sup> La vinculación se refiere al carácter obligatorio del procedimiento o la norma.

Valor que las Comunidades Indígenas y Campesinas dan a las áreas boscosas o sus áreas colindantes y el uso que pueden hacer de sus recursos naturales a los fines de su supervivencia y el mantenimiento de su cultura. En el caso de las comunidades indígenas y dentro del marco de la ley 26.160, se deberá actuar de acuerdo a lo establecido en la ley 24.071 (Anexo Ley 26.331)

La Ley 26.160<sup>14</sup> declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas. La misma establece que el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, junto con las autoridades provinciales si las hubiere, debe realizar el “relevamiento técnico –jurídico– catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas” (Art 3°) y además suspende “la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras” (Art. 2°). Esta ley no se aplica para poblaciones campesinas, quedando mucho más vulnerables ante posibles desalojos<sup>15</sup>. Al vincular esta Ley con la Ley de Bosques, se reconoce que existen ‘problemas’ específicos que relacionan el uso de los bosques nativos con la situación respecto a la tenencia de la tierra por parte de poblaciones indígenas y campesinas. Como veremos, en Salta dicha situación es precaria e irregular.

En síntesis, existe un instrumento técnico-administrativo, el Ordenamiento, cuyo diseño debe incluir mecanismos de participación social. En este sentido, el instrumento tiene potencial político pues permite cierto juego para acomodar los objetivos generales que propone la ley a las necesidades locales. Si bien la ley y su decreto reglamentario (Decreto 91/2009) no establecen cuáles deben ser esos mecanismos participativos, pues le corresponde a cada provincia definirlos, el punto a resaltar es que el espacio de participación se convierte en el lugar donde el estado se ‘conecta’ con los intereses de los diversos sujetos sociales que, de manera más o menos directa, se vinculen con el territorio. La participación se concibe así como una herramienta a través de la cual los sectores involucrados pueden llegar a incidir en la aplicación del instrumento y, en definitiva, en la definición de los objetivos finales: los usos a los que se destinarán los bosques nativos. Asimismo, el Ordenamiento se propone como un instrumento de integración plurisectorial, pues se vincula directamente con una ley sectorial: la Ley 26.160. En esta línea, el instrumento tiene un potencial político.

Ahora bien, el peso que se le otorguen a los intereses, sean individuales, colectivos o difusos<sup>16</sup>, queda a criterio de la autoridad de aplicación, es decir, a criterio de las instituciones estatales, pues lo que surja de los espacios de participación no es material vinculante. En este sentido, el Ordenamiento puede ser entendido como un instrumento meramente técnico-administrativo, a través del cual se implementen los objetivos generales previamente definidos. Esto permite pensarlo como herramienta de construcción de un territorio del consenso, en los términos que planteamos anteriormente.

---

<sup>14</sup> Promulgada en 2006 fue prorrogada dos veces en 2009 y 2013 hasta 2016.

<sup>15</sup> Los campesinos cuentan con la posesión veintañal o Usucapión. Esta norma está regida por el Código Civil (Art. 4015) y básicamente plantea que si por un lapso de 20 años el poseedor demuestra que se ha portado como propietario del inmueble de manera pacífica e ininterrumpida por un lapso de mínimo 20 años, se ordenará la inscripción del mismo a su nombre.

<sup>16</sup> Los intereses difusos son intereses que trascienden el interés individual pero tampoco son exactamente iguales a un interés colectivo. La característica de un interés ‘difuso’ es, según entendemos, que los afectados exceden o pueden exceder a quienes directamente invoquen la vulneración de un derecho que, como el derecho a un ambiente sano, involucre a más personas de las que directamente lo invocan.

Esta doble interpretación de la participación social ha generado conflictos en los Ordenamientos de otras provincias. Por ejemplo, en los casos de Córdoba, Corrientes y Formosa organizaciones sociales y ambientales cuestionaron los respectivos Ordenamientos provinciales aduciendo, entre otros motivos, “un pobre o inexistente proceso participativo” (FARN, 2013, 369)<sup>17</sup>. Los casos de Buenos Aires y Entre Ríos son particularmente interesantes, pues aún no han realizado sus Ordenamientos. Uno de los motivos de esta tardanza reside en diferentes interpretaciones respecto a los criterios de zonificación que establece la ley y su aplicabilidad para bosques ribereños y humedales (FARN)<sup>18</sup>. Otro dato que manifiesta la relevancia del problema en torno al lugar de la participación en los OTBN es provisto por la Auditoría General de la Nación, la cual en su informe sobre la aplicación de la Ley de Bosques entre el período 2007-2013, reveló que la autoridad nacional de aplicación, la SAyDS, recibió numerosas denuncias por parte de comunidades indígenas reclamando la falta de participación en los OTBN (AGN, 2013).

### “¿Para qué quieren la tierra?”: Presentación del caso ‘Salas’

Según el censo nacional agropecuario del año 2002, de las 10.297 explotaciones agropecuarias en la provincia de Salta para dicho año, el 54,8 se encontraban en situación de irregularidad en la tenencia (Frere, 2004). De esta cifra, el 45,9% carecían de límites definidos<sup>19</sup> (Frere, 2004; Schmidt, 2012, 79; Van Dam, 2007), mientras que el porcentaje restante consistía en situaciones de ocupación por parte de pequeños productores y/o poblaciones indígenas en tierras privadas, es decir, con límites definidos. Estos datos son indicativos de la situación de irregularidad en la tenencia de la tierra, lo cual implica una mayor vulnerabilidad de los poseedores (indígenas y campesinos) al momento de defender los usos a los cuales destinan el territorio, pues, en líneas generales, es el propietario quien tiene en última instancia el derecho a determinar dichos usos. En este sentido se comprende que para el 2003 “aproximadamente el 65% de las comunidades indígenas del Chaco Salteño habían presentado en un forma u otra (...) un reclamo de tierras” (Leake, 2008, 119).

Ante el avance de la frontera agropecuaria y un aumento del conflicto social por la propiedad del territorio, la sanción de la Ley de Bosques promovió un aumento exponencial de las autorizaciones legales para realizar desmontes durante el año 2007. Como surge de un informe realizado por ASOCIANA<sup>20</sup>, en dicho año se autorizaron desmontes por un total de 435.399 has., representando el 54% del total de autorizaciones del período 2004-2007 (Leake y Ékonomo, 2008). El apuro en obtener la mayor cantidad de autorizaciones posibles se relacionó con la moratoria de un año que la ley impondría a las provincias una vez se sancionara. Pero, además, porque no se sabía qué iba a pasar después, es decir, qué tierras y en qué cantidad iban a ser categorizadas como explotables (desmontables) y cuáles no. A esto se le sumó otro acontecimiento: la inminente elección provincial de gobernador, con asunción del cargo el 10 de diciembre del 2007. El contrincante del entonces gobernador de turno, prometía un cambio en lo referente a la política ambiental, lo que generaba incertidumbre entre los sectores productivos interesados en territorializarse en la zona.

Esta situación llevó a la conformación el 18 de agosto del año 2008 de la Mesa de Tierras del Norte de Salta. Un colectivo integrado por dieciocho organizaciones, de comunidades indígenas

<sup>17</sup> Para más detalle ver [http://www.todolibres.com.ar/vernota.asp?id\\_noticia=26270;](http://www.todolibres.com.ar/vernota.asp?id_noticia=26270;)  
<http://anred.org/spip.php?article7307> (07/01/2016)

<sup>18</sup> Para más detalle ver <http://anred.org/spip.php?article7307> (07/01/2016)

<sup>19</sup> Esto quiere decir “que no tienen títulos de propiedad donde consten las demarcaciones del campo o parcela”.

<sup>20</sup> Acompañamiento Social de la Iglesia Anglicana del Norte Argentino.



y criollas, asesores y grupos de acompañamiento social de las comunidades. En su primer comunicado<sup>21</sup> definen los problemas que enfrentan los pobladores: 1) falta de regularización y titularización de sus tierras; 2) avance de los desmontes; 3) tala ilegal; 4) falta de participación efectiva en la toma de decisiones sobre el uso del territorio y sus recursos naturales.

Paralelamente, para mediados del 2008 comenzaron a realizarse los talleres del Programa de Consulta y Participación que conformaba parte de la Unidad Ejecutora (UE) que se creó para realizar el Ordenamiento. Según nos relataron algunos funcionarios que trabajaron en este proceso, la misma estuvo conformada, además, por un equipo técnico donde se convocaron a diferentes instituciones estatales, como INTA<sup>22</sup>, Parques Nacionales, SEGEMAR<sup>23</sup>, entre otros, para aportar información que luego la UE se ocuparía de absorber y traducir en un mapa. La idea era obtener y asociar la información según los criterios establecidos en la Ley de Bosques que incluían tanto cuestiones geo-morfológicas y climáticas, como consideraciones sobre los usos sociales del territorio.

Según nos contó F<sup>24</sup>, en la conformación del equipo para el Programa de Consulta y Participación, se llegó a la conclusión de que para que el mecanismo participativo sirviese su verdadero propósito debía hacerse bajo la modalidad de talleres: “y tenían que ser muchos, porque la provincia de Salta es muy extensa y tiene realidades geográficas, culturales, lingüísticas, étnicas absolutamente diferentes (...) hicimos en total 36 talleres.” Estos talleres eran de 1 día cada uno. En una primera parte se explicaba el grueso de la Ley, luego se hacía un receso para almorzar y en la segunda parte se trabajaba sobre las imágenes. Se les pedía a los participante que marcaran en los mapas cuáles eran las tierras que utilizaban y qué uso les daban (ej. caza, recolección, pastaje para los animales, recolección de agua, rituales u otras prácticas religiosas o tradicionales, etc.). Previamente se les explicaba qué significaba cada categoría. Una vez obtenida esta información, se intentaba volcar en el sistema de referenciación geográfica, donde era cruzada con las otras variables.

Otro elemento para comprender la relevancia que el proceso participativo tenía en tanto mecanismo para incorporar la variable socio-cultural en el Ordenamiento tiene que ver con la implementación de la ley 26.160. Si bien esta ley se sancionó en el año 2006, el programa para el Relevamiento Territorial de las Comunidades Indígenas fue aprobado en octubre del 2007 y Salta fijó que el mismo iniciase el 22 de diciembre del 2008 (Informe Endepa, 2011. Advertencia sobre la inejecución de las leyes nacionales N° 26160 y 26554), fecha para la cual ya se habría finalizado el ordenamiento territorial de bosques nativos. Como surge de conversaciones que mantuve con funcionarios del Programa de Consulta y Participación, de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación y del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, no había al momento de categorizar los bosques nativos información precisa y oficial acerca de cuáles eran los territorios de ocupación efectiva por parte de las comunidades indígenas, por lo cual, toda la relación que establece la Ley de Bosques con la ley 26.160 resulta inoperante. Por eso es que la UE que tenía a cargo el Ordenamiento no le pidió información ni al Instituto de Pueblos Indígenas de Salta, que es la autoridad de aplicación de la 26.160 en la provincia de Salta, ni al Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, de la misma manera que sí lo hizo con otras agencias estatales. Porque, de hecho, tampoco ellas tenían información fehaciente de la ocupación de las comunidades.

<sup>21</sup> <http://www.mundowichi.blogspot.com.ar/2008/12/acta-de-declaracion-de-la-mesa-de.html>

<sup>22</sup> Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria.

<sup>23</sup> Servicio Geológico Minero Argentino.

<sup>24</sup> Ex funcionaria estatal de la Secretaría de Política Ambiental del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable de Salta que trabajó en el Programa de Consulta y Participación para el OTBN. Entrevista del 14/02/2014.

A esta altura, resulta manifiesta la inoperancia del criterio 10 de la Ley de Bosques, la cual parece deberse a un problema que excede el marco de implementación. Es decir, se relaciona con el proceso político previo, el de la formulación, pues se vinculó una ley con moratoria, a una ley que no tiene ninguna (la 26.160) y que al momento de finalizar el Ordenamiento aún no entraba en etapa de aplicación. Al no contar con información oficial sobre los territorios ocupados por comunidades indígenas y/o campesinas, los talleres eran la forma de hacer ese relevamiento, de obtener esa información que todavía no existía.

Esta situación trajo serios problemas para el Programa de Consulta y Participación, pues, en términos legales el tema de la propiedad era difícil de esclarecer. Si bien los legítimos dueños de la propiedad son las comunidades, la mayoría no tienen título, el cual a veces está a nombre de un consorcio o en cabeza de algún otro terrateniente. Esta incongruencia dio lugar, según F, a enfrentamientos “feroces con los terratenientes” durante todo el proceso del Ordenamiento. Estos, haciendo referencia a las comunidades, recurrían a argumentos como “para qué quieren la tierra, si no hacen nada con ella”, demostrando una racionalidad productivista, que no concibe al territorio como lugar de vida.

Ante esta compleja situación, muchas organizaciones indígenas y campesinas empezaron a ver el Programa de Consulta y Participación como una herramienta de lucha política para defender sus territorios. En efecto, muchas comunidades buscaban que sus territorios quedaran bajo categoría roja o por lo menos amarilla, pues entendían que era una manera de desincentivar la presión que ejercían los sectores interesados en territorializarse en la zona, especialmente el agrícola-ganadero y maderero. Para las poblaciones indígenas la Ley de Bosques ofrecía, en este sentido, un marco de protección.

Finalmente, el 16 de diciembre del 2008 en cumplimiento con la moratoria que exigía la Ley de Boques, la legislatura de la provincia de Salta sancionó la Ley 7543<sup>25</sup> pero en la misma no incluyó el mapa de Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos que había surgido como producto del trabajo de la UE, que, recordemos, buscó integrar la variable social con los aspectos de índole técnico-científico. Es decir, todo el trabajo realizado en los talleres no fue tenido en cuenta, prevaleciendo el carácter no vinculante de la participación social. Lo que es más, la ley 7543 al determinar que el Ordenamiento debería tener como “unidad estructural y espacial de análisis la ‘Cuenca Hidrográfica’ y porcentaje de la pendiente”, relegó la variable social a un segundo plano. Al día siguiente, las comunidades indígenas y campesinas presentaron una demanda por recurso de amparo ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación que dio inicio a la causa “Salas, Dino y otros vs. Provincia de Salta y Estado Nacional”.

### **La demanda: ¿redefiniendo el destino de los bosques nativos?**

La demanda consistió en una “acción de amparo contra la provincia de Salta y el Estado Nacional, a fin de que se disponga el cese inmediato y definitivo de los desmontes y talas indiscriminadas de los bosques nativos situados en los departamentos San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria”<sup>26</sup>. Se pidió también que se declare la inconstitucionalidad de las autorizaciones para desmonte otorgadas con anterioridad a la sanción de la LB y se prohibiese otorgar otras en el futuro, que la parte demandada debía recomponer el ambiente o, en caso de que no fuese posible, otorgase una indemnización que la Corte fijase a favor de la parte actora. Por último, se le solicitó a la Corte que dictase una medida cautelar prohibiendo provisionalmente el “desmonte y la tala de bosques nativos en la zona referida” hasta que

<sup>25</sup> Ley de Ordenamiento territorial de los Bosques Nativos de la Provincia de Salta.

<sup>26</sup> Proveído causa “Salas, Dino...” del 19/12/2008 disponible en <http://scw.pjn.gov.ar/scw/home.seam> Expediente N°: CSJ 001144/2008(44-S).

llegase a una resolución final. Los peticionarios recurrieron al derecho ambiental para justificar su demanda, disputando el destino de los bosques nativos en la provincia. La Corte hizo lugar a la demanda y a la medida cautelar solicitada y convocaron a las partes a una audiencia pública que se celebró el 18 de febrero del año 2009. En la audiencia se manifestó la disputa por la definición del 'interés público'. Los peticionarios buscaron demostrar que sus respectivas formas de vida se ajustan a los objetivos de preservación que dicta la ley, en contraposición al modelo agrícola ganadero imperante.

Por su parte los demandados buscaron demostrar la legalidad de las autorizaciones otorgadas, así como la necesidad de armonizar entre las necesidades del modelo agrícola-ganadero y maderero, en tanto creador de fuentes de empleo y generados de importantes rentas para el estado, con las necesidades de las poblaciones indígenas y campesinas locales y de la sociedad en su conjunto, que también se ve afectada por la pérdida de los servicios ambientales. En su defensa impera un discurso del 'desarrollo sostenible' que pone el énfasis en que el objetivo de la política ambiental es el equilibrio, la armonía: seguir creciendo, produciendo, acumulando, tratando al mismo tiempo de proteger los bosques nativos. En esta visión, el interés público emerge del cálculo entre costos ambientales y beneficios económicos (Casalderrey, 2016).

Ante la evidencia y los argumentos esgrimidos por las partes<sup>27</sup> y valiéndose del principio precautorio<sup>28</sup> la Corte decidió mantener la medida cautelar y ordenó a las autoridades competentes de la provincia y de la nación a que realizasen de manera conjunta un estudio de impacto ambiental acumulativo a fin de establecer las consecuencias que las actividades de tala y desmonte han tenido en la zona afectada en la demanda para, a partir de ahí, establecer los límites sostenibles para las actividades que buscan radicarse en la zona. La Corte entendió que como la Provincia todavía no había realizado la cartografía del Ordenamiento que debe acompañar a la ley 7543, era perfectamente válido mantener la cautelar y pedir dicho estudio ya que el mismo sería necesario de todas maneras para confeccionar el mapa. El mismo debía incluir un análisis de costo-beneficio, así como una valoración sobre los usos de los recursos y servicios ambientales que proveen para la población local actual, pero también para la sociedad en su conjunto y las generaciones futuras. En esta línea el estudio debía dar amplia participación a los sectores sociales involucrados.

Ante este pedido los encargados de realizar el estudio realizaron cuatro talleres –uno por cada departamento. Según se explica en el estudio en el transcurso de los talleres se administraron encuestas, las cuales fueron contestadas en muchos casos de manera grupal, pues muchos participantes no sabían leer ni escribir. La finalidad de las mismas era “obtener los valores de los recursos naturales y servicios ambientales” y constituyeron, según reconocen los mismos autores, la parte central del estudio. Estos valores debían expresarse en unidades monetarias, pues era necesario para luego incluirlos en el análisis costo-beneficio que la Corte exigió. Es decir, los servicios ambientales debían reducirse a un valor monetario que permitiese

---

<sup>27</sup> En representación de los peticionarios expusieron el Dr. Raúl Gustavo Ferreyra, Dino Salas (dirigente wichí) y Alfredo Riera (campesino salteño). En representación del estado provincial expusieron el Fiscal de Estado de la Provincia de Salta, Dr. Ricardo Casali Rey, y el Ministro de Ambiente de la Provincia, Julio Nasser. En representación del estado nacional el Secretario de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Homero Bibiloni.

<sup>28</sup> Este principio es uno de los 10 principios que establece la Ley General de Ambiente, los cuales son a su vez retomado de los que surgieron de los AMA firmados en Río 92. El mismo dice: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente.” (Art. 4).

equipararlos a las otras cosas que tienen valor (ej. la tierra, la ganancia de los sectores productivos, costos fijos y variables de cada sector, etc.). Esta es la única manera que se concibió para internalizar los costos ambientales.

A partir del análisis de la encuesta, de la dinámica de los talleres y del método utilizado para realizar el análisis costo-beneficio, concluimos que la encuesta fue tendenciosa porque tendió a reducir el valor de los bosques nativos a una cifra monetaria. El estudio no fue capaz de relevar las formas de valoración del territorio y del bosque nativo propias de las poblaciones, imponiendo un lenguaje de valoración economicista basado en una lógica utilitarista de los recursos y servicios ambientales. Entre otras formas de compensación, los participantes de los talleres señalaron, en la mayoría de los casos, entrega de los títulos de propiedad y regularización de la tenencia de sus tierras, manifestando, nuevamente, el problema de fondo: la propiedad de la tierra. (Casalderrey, 2016). Estas, sin embargo, no fueron retomadas en las recomendaciones del Estudio, prevaleciendo la recomendación de implementar sistemas de pagos por servicios ambientales (PSA) que básicamente implican la asignación de un valor financiero a los bosques protegidos.

Paralelamente a la realización de este estudio, se llevó a cabo el Ordenamiento y su mapa respectivo, para el cual también se contrató a una consultora privada, desconociendo el trabajo previo de la UE (Seghezzo *et al.*, 2011). El 13 de julio de 2009 (Boletín Oficial de la provincia de Salta N° 18144) se publica en el Boletín Oficial de la provincia el decreto reglamentario N° 2785/2009, a través del cual se reglamenta la Ley 7543 y se aprueba el Ordenamiento. En el mismo Boletín se publica otro decreto, el N° 2789/2009 que estipula que todo territorio que estuviese bajo algún reclamo por comunidades indígenas, pero sobre el cual todavía no se tuviera el relevamiento que ordena la ley 26160, debería permanecer bajo la categoría amarilla y cualquier autorización de desmonte que estuviese pendiente no podría ser ejecutada. Sin embargo, más allá de estas medidas, los demandantes informaron a la Corte<sup>29</sup> que durante el 2010 habían detectado desmontes en territorios que caían bajo esta categoría. Asimismo, numerosas organizaciones sociales<sup>30</sup> e incluso organismos estatales como la Auditoría General de la Nación y la Defensoría del Pueblo de la Nación<sup>31</sup> han denunciado que la Ley 7543, a través de su artículo 17, habilita una interpretación de la ley nacional que es contraria a su espíritu, pues se ha utilizado como argumento para realizar recategorizaciones prediales de una categoría de mayor valor de conservación a una de menor valor de conservación que, al 2013, ascendían a 14000 ha (AGN 2013).

Finalmente, y a pesar de esta incongruencia de la ley provincial respecto a la nacional, el día 11 de noviembre del año 2011 la Corte emite su fallo final donde levanta la medida cautelar, se declara incompetente en la causa y remite el expediente a la justicia de Salta, pues entiende que la situación de incertidumbre que había llevado al dictamen inicial ya había sido superada. Reconoce en la presentación del estudio de impacto ambiental, los decretos 2785 y 2789, así como otras medidas tomadas por la provincia, la voluntad política de la misma por resolver el conflicto.

### Palabras finales

Si bien reconozco el impacto positivo que tuvo el caso para el nascente derecho ambiental, quiero referirme a los aspectos que me permitan pensar la sostenibilidad y la participación en

<sup>29</sup> Proveído del 14/09/2010 causa "Salas, Dino y otros vs. Provincia de Salta y Estado Nacional".

<sup>30</sup> Entre ellas, Greenpeace, Fundación Ambiente y Recursos Naturales (FARN), Red Agroforestal Chaco Argentina (REDAF)

<sup>31</sup> Resolución N°26/2014, en <http://www.dpn.gob.ar/articulo.php?id=1507&pagN=3>

tanto pilares del ordenamiento territorial. Repasando brevemente, entendemos que la sostenibilidad se coloca en el nivel de la formulación, es decir, en el nivel político. En efecto, la Ley de Bosques establece 'criterios de sustentabilidad' para realizar el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos. Es decir, la sostenibilidad ya está dada. Entre esos criterios, de carácter vinculante (obligatorio), se encuentra el criterio 10, a partir del cual la LB se 'ata' a la ley 26160.

Sin embargo, vimos que esta articulación no es exitosa, pues la ley 26160 no se encontraba ejecutada. En ese marco, las poblaciones indígenas, en alianza con poblaciones campesinas, buscan incidir en el Ordenamiento a través del Programa de Consulta y Participación, que se ubica en el nivel de implementación: realizar el Ordenamiento a partir de los criterios de sustentabilidad. Esta vía tampoco es exitosa, pues haciendo valer el carácter no vinculante de la participación, el gobierno provincial decide no incorporar el Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos que había resultado del proceso de integración entre todas las variables, incluyendo las socio-culturales. Este accionar del gobierno provincial manifiesta dos cosas: a) el potencial político de la participación y b) la predominancia de las lógicas del mercado en la planificación territorial. El potencial se manifiesta en la decisión de no incorporar el Ordenamiento, pues se entiende que el mismo atentaba contra las lógicas mercantilistas de los sectores poderosos. Si el carácter no vinculante de la participación se revirtiese, entonces sí habría una chance de disputar el poder de dichos sectores. Los casos mencionados de Córdoba, Formosa y Corrientes apoyan este argumento, si bien un análisis comparativo entre los mismos sería necesario para confirmarlo.

Ante aquel accionar del gobierno provincial salteño, las comunidades elevan sus denuncias a la Corte Suprema, buscando entonces influir en la definición del interés común sobre el cual se construye el concepto de servicios ambientales y los criterios de sustentabilidad para preservarlos. De alguna manera, buscaron visibilizar la importancia social de los bosques, no en tanto proveedora de servicios ambientales intangibles para toda la sociedad, si no en tanto lugar de vida, sustrato material, concreto, que posibilita la forma vida de las poblaciones indígenas y campesinas. En otros términos, recurrieron al derecho ambiental para defender su derecho al territorio, que es, en efecto, la lucha por la propiedad del mismo. Esta estrategia, finalmente, también termina fracasando.

A partir de lo que aquí descrito me atrevo a insinuar que son dos las razones por las que esto sucede. Por un lado, por el sentido profundamente excluyente que adquiere la 'sostenibilidad'. El partir de la construcción del problema ambiental como un problema económico global, lleva a que se la asocie con la necesidad de sostener el régimen de acumulación capitalista, que construye una idea de servicios ambientales que queda reflejada en el estudio de impacto ambiental: como objetos medibles, cuantificables, que pueden, y deben, valorizarse en términos monetarios. En fin, que puedan mercantilizarse. El interés público que sustenta esta política de 'desarrollo sostenible' emerge así de un cálculo, donde prevalecen variables económicas que siguen lógicas mercantilistas, invisibilizando las voces disidentes. De lo que se desprende la segunda razón: como la participación queda relegada al nivel administrativo, no logra influir en la definición de los criterios de sustentabilidad de la ley. Mientras la participación permanezca atada a un sentido previamente fijado de sustentabilidad, siempre será pseudo-participación en tanto legítima, como en este caso, un ordenamiento del territorio que es funcional a intereses de los grupos económico dominantes y que, en consecuencia, no propende a la justicia social.

Considero que si la sostenibilidad se ubica en el nivel político, como lo hace en este caso, también lo debe hacer la participación social. Tal vez así los sectores que en la actualidad permanecen invisibilizados, logren participar realmente en el debate sobre qué es lo sostenible e influir en todo el proceso de la política pública, tanto en la definición del problema como en la formulación e implementación de la misma.

## Referencias

- AGN. (2013). Informe Auditoría General de la Nación: Implementación de la Ley 26331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de Bosques Nativos. Período auditado: 2007 – junio 2013. Boletín Oficial de la provincia de Salta N° 18144.
- Casalderrey Zapata, M. C. (2016). *El rol del Estado en la administración de los bosques nativos en el noreste salteño. El caso 'Dino Salas'*. (Tesis de Licenciatura inédita). Licenciatura en Ciencias Antropológicas. FFyL de la Universidad de Buenos Aires.
- Comisión Mundial sobre Medio Ambiente de la ONU. (1987). Informe. *Nuestro Futuro Común*. Recuperado de: <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/42/427>
- Constitución de la Nación Argentina. (1994). Decreto 91/2009.
- Endepa. (Mayo, 2011). Informe. *Advertencia sobre la inejecución de las leyes nacionales N° 26160 y 26554*.
- FARN (2013) *Informe Ambiental Anual*. Buenos Aires: Fundación Argentina de Recursos Naturales, Recuperado el 7 de enero de 2016, de: <http://www.farn.org.ar/informe2013.pdf>
- Foucault, Michel. [2004] (2007). *Nacimiento de la biopolítica, curso en el Collège de France*. Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.
- Frere, P. (2004). *Diagnóstico sobre la población objetivo de las políticas de desarrollo rural de la 'Provincia de Salta'*. Buenos Aires: SAGPyA-PROINDER.
- Giarracca, N. y T. Miguel. (2008). Del desarrollo agroindustrial a la expansión del agronegocio: el caso argentino. En Mançano Fernández, B. (Coord.), *Campesinado y agronegocios en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO.
- Leake, A. (2008). *Los pueblos indígenas cazadores-recolectores del Chaco Salteño: población, economía y tierras*. Salta: ASOCIANA e INAI.
- Leake, A. y Écono, María de. (2008). *La deforestación de Salta 2004-2007*. Salta: ASOCIANA.
- Leff, E. (2000). Tiempos de sustentabilidad. *Ambiente y Sociedad*, III, (6-7), 5-13.
- Manzanal, M. (2006). Regiones, territorios e institucionalidad del Desarrollo Rural. En Manzanal M., G. Neiman y M. Lattuada (Comp.), *Desarrollo rural. Organizaciones, instituciones y territorio*. Buenos Aires: CICCUS.
- Massiris Cabeza, Ángel. (2008). Gestión del ordenamiento territorial en América Latina: desarrollos recientes. *Proyección*, Año 4, 1 (4) (sp). Recuperado el 3 de noviembre de 2015, de: [http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos\\_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf](http://bdigital.uncu.edu.ar/objetos_digitales/3238/massirisproyeccion4.pdf)
- Mitcham, Carl (1995). The concept of sustainable development: its origins and ambivalence. *Technology in Society*, 17 (3), 311-326.
- Montenegro Gómez, J. (2008). Los límites del consenso: la propuesta de desarrollo territorial rural en América Latina. En Fernandes, B. M. (Org.), *Campesinado y Agronegocios en América Latina*. Buenos Aires: CLACSO-ASDI.
- Öszlak, Oscar. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas. *Estudios CEDES*, 3 (2), 1-38.
- Schmidt, M. A. (2012). Situación de la tierra en la provincia de Salta. Una aproximación al contexto previo al Ordenamiento Territorial de Bosques Nativos", en *Estudios Rurales*, 2 (3), 75-103.
- Seghezzeo, L. et al. (2011). Visiones, discursos y prácticas durante el proceso de ordenamiento territorial de los bosques nativos en Salta. En: Cebrelli, A. y Arancibia, V. (Eds.), *Luchas y transformaciones sociales en Salta*. Salta: CEPIHA.
- Subirats, J., P. Knoepfel, C. Larrue y F. Varonne. (2008). *Análisis y gestión de políticas públicas*. Barcelona: Editorial Ariel.
- Swyngedouw, Erik. (2011) ¡La naturaleza no existe! La sostenibilidad como síntoma de una planificación despolitizada. *Urban, NS01*, 41-66.
- Van Dam, C. (2008). *Tierra, territorio y derechos de los pueblos: indígenas, campesinos y pequeños productores de Salta*. Buenos Aires: Secretaría Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos.