



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES
MAESTRIA EN DESARROLLO HUMANO

PROYECTO DE TESIS PARA OPTAR AL TITULO DE MAGISTER

Tenencia de la Tierra Rural en la Provincia de La Rioja, Argentina.
Aspectos Jurídicos e Institucionales
(2000 a 2016)

Tesista: Mariana Raquel URIA

Directora: Dra. María Elena Nogueira

Buenos Aires,

Índice de Tesis

Capítulo 1: *Introducción general*

1. Introducción y objeto de investigación..... 7
2. Presentación del tema-problema de investigación.....10
3. Objetivo general
 - 3.a. Objetivos específicos..... 18
4. Propósito de la investigación..... 18
5. Desarrollo de la investigación: abordaje metodológico..... 20

Capítulo 2: *Administración y distribución de las tierras rurales en Argentina*

1. Evolución histórica de la administración y distribución de la tierra rural.....27
2. Visión tradicional sobre administración y concentración de tierras rurales.....31
3. Estructura agraria y Acceso a la tierra a nivel nacional.....32

Capítulo 3: *Tenencia de la Tierra Rural*

1. Definiciones.....38
2. Situaciones de tenencia de la tierra.....41
3. Seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.....50
 3. a. Regularización dominial de las distintas formas de ocupación de la tierra.
4. Expansión de la frontera agrícola y otros usos de la tierra en la provincia de La Rioja.....52
 4. a. Antecedentes de la tenencia y uso de la tierra en la jurisdicción de la actual provincia de La Rioja..... 53
 4. b. Estructura agraria y Acceso a la tierra a nivel local..... 55
5. Conflictos sobre la tenencia de la tierra y sus principales causas en la provincia de la Rioja71

Capítulo 4: *Régimen Jurídico de Regularización Dominial de Tierras Rurales*

1. Visión sobre administración y uso de la tierra.....82
 - 1.a. El rol del Estado en las estrategias en materia de acceso, administración y uso de la tierra en provincia de La Rioja. 85
 - 1.b. Regularización Dominial de Tierras Rurales con Intervención Estatal..... 88

1. c. El rol de los actores sociales e institucionales.....	98
Capítulo 5: Conclusiones.....	105
Bibliografía Citada 6.....	111
Índice Cuadros 7	
Cuadro 1 - Uso de la tierra en la Argentina.....	33
Cuadro 2- EAP con límites definidos por régimen de tenencia de la tierra	42
Cuadro 3-Combinación de Propiedad con otras formas de tenencia.....	43
Cuadro 4- Superficie Por Departamento	56
Cuadro 5- Superficie Forestal en hectáreas en la provincia de La Rioja.....	60
Cuadro 6- Cantidad total de explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación y superficie de las explotaciones con límites definidos, según departamento-2002.....	61
Cuadro 7- Cantidad total de explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación y superficie de las explotaciones con límites definidos, según departamento- 2008.....	62
Cuadro 8- Cantidad de EAPs y superficie productiva del sector agropecuario riojano.....	63
Cuadro 9- Tipología de Productor riojano	64
Cuadro 10- Cantidad de EAPs y superficie productiva ocupada según tipología de PP riojano.....	68
Cuadro 11- Régimen de tenencia de la Tierra- Superficie.....	70
Cuadro 12- Tierras Privadas y Fiscales – Superficie.....	71
Cuadro 13- Cantidad de Encuestas a Productores de la provincia de La Rioja..	75
Cuadro 14- Encuesta a Productores de la provincia de La Rioja- Razones de la importancia de tener el título de propiedad	76
Cuadro 15- Productores según necesidad de asesoramiento.....	77
Cuadro 16- Tiempos estimados de trámite administrativo ante la STyHS.....	95
Índice Mapas	
Mapa 1 Mapa 1- Uso de Tierra en Argentina.....	32
Mapa 2- Superficie Por Departamento.....	56
Mapa 3- Regiones Ley N° 6.132.....	57

Mapa 4- Mapa Forestal – Provincia de La Rioja.....	60
Mapa 5- Cantidad de EAPS en la Provincia	62
Mapa 6- Superficie EAPs en la Provincia.....	62
Mapa 7- Problemas de tierra relevados por departamento. Total país. 2011.....	73
Mapa 8 - Provincia de La Rioja. Porcentaje de extranjerización por Departamento- 2015.....	79
Mapa 9- Provincia de La Rioja. Zonas equivalentes, 2015 (en miles de ha).....	79
Mapa 10- Localización de Laguna Brava.....	80

Índice Tablas

Tabla 1- Explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación y total del país (1988 - 2002).....	34
Tabla 2 - Explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación, total y porcentajes.....	34
Tabla 3 - Explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación. Total del país. Años 2008* y comparación en porcentajes con 2002.....	34
Tabla 4- La Rioja. Distribución según estratos de PP de su proporción respecto de las EAP totales. 1988 y 2002.....	67

Índice Gráficos

Gráfico 1-Cantidades de EAPs según Censos 2002 y 2008.....	35
Gráfico 2 - Explotaciones Agropecuarias por tipo de delimitación año 2002.....	35
Gráfico 3 - Explotaciones Agropecuarias por tipo de delimitación - CNA 2008... ..	35
Gráfico 4 - Cantidades de superficie según régimen de tenencia.....	43
Gráfico 5- Cantidades de EAPs según régimen de tenencia.....	43
Gráfico 6– Combinación de Propiedad con otras formas de tenencia en EAPs.	44
Gráfico 7– Combinación de Propiedad con otras formas de tenencia en EAPs.	44
Gráfico 8- Superficie ocupada por Pequeños Productores.....	64
Gráfico 9- Tamaño de predios ocupados por PP	66
Gráfico 10- Régimen de tenencia según superficie.....	70
Gráfico 11-Flujograma procedimiento saneamiento administrativo de tierras.....	93

Dedicatoria

A la memoria de mi hija Ana Victoria

Agradecimientos

A mi directora María Elena, quien a la distancia ordeno mis ideas, me orientó y acompañó en todo momento. A las autoridades y docentes de la Maestría. Al personal y autoridades de la Dirección Provincial de Catastro y el Registro del la Propiedad Inmueble de la provincia de La Rioja quienes dedicaron su tiempo y *expertise*, aportando datos para sustentar mi investigación.

A mi esposo Emiliano y a nuestras hijas Lucia y Julia, por darme contención y tiempo para llevar a cabo este trabajo.

CAPITULO 1

Tenencia de la Tierra Rural en la Provincia de La Rioja. Aspectos Jurídicos e Institucionales durante el Período 2000 al 2016

1.- Introducción y objeto de investigación:

Desde la época de la conquista española, las políticas en materia de administración y distribución de tierras, estuvieron dirigidas principalmente al despojo de las mismas a los pueblos originarios y a la exterminación de su cultura, lengua y religión. Una vez incorporado el territorio a la Corona española, se otorgaban *mercedes reales*¹ gratuitas, cuyo objeto era el de fomentar la ocupación efectiva del territorio, asignando grandes superficies a los conquistadores, fundadores o colonos, como contraprestación de sus servicios en la defensa de la soberanía española.

Con la formación del Estado- Nación (desde 1810 a 1853/60²), y resuelto el vínculo con la Corona española, las familias criollas conformada por hacendados y burgueses, comienzan a expandir velozmente sus acciones, acumulando tierras, ganado y hombres (indios y gauchos). Uno de los hechos más significativos de las políticas en materia de tierras y desarrollo económico lo constituyó la llamada “Conquista del Desierto³”. En este contexto, solo accedían a las nuevas tierras las poderosas familias criollas, mientras que los indios y los gauchos se trasformaron en medieros⁴, aparceros⁵

¹ Institución jurídica de la Corona de Castilla. Durante los siglos XV y XVI fue aplicada en las colonias de América y consistía en la adjudicación de tierras como método de incentivar la colonización de las tierras conquistadas. Su origen se sitúa en la institución de la Merced medieval.

² El territorio nacional estuvo dividido entre 1853 a 1860 en dos Estados, por un lado la Confederación Argentina (conformada por las provincias unidas del Río de la Plata) y por el otro el Estado de Buenos Aires, cada uno con sus autoridades y legislación propias. Luego de dos guerras entre ambos Estados, que termino con la derrota de Buenos Aires, el país se unificó definitivamente.

³ La Conquista del Desierto fue liderada por Julio Argentino Roca, y se llevó a cabo entre 1878 y 1885. Tuvo como objetivo eliminar la línea fronteriza impuesta como cordón de seguridad que se encontraba a la altura del sur de la provincia de Buenos Aires, La Pampa y Neuquén; su principal consecuencia fue la incorporación a la soberanía de la República Argentina de toda la Patagonia y la Región Pampeana, es decir las zonas más productivas del país, que se encontraban bajo el dominio de los pueblos originarios e impedían el desarrollo económico, ingreso del ferrocarril, explotaciones mineras, forestales, ganaderas y agrícolas.

⁴ Figura jurídica típica de los contratos agrarios. El mediero es aquel agricultor que carece de tierras y mediante un contrato se asocia con el propietario de la tierra, con el objeto de dividirse el producto en partes iguales y las utilidades de una finca agrícola.

⁵ Figura jurídica típica de los contratos agrarios. El aparcerero es aquel al que le es cedido por parte del propietario de un campo, la explotación agrícola de una finca o explotación ganadera, a cambio de un porcentaje en los resultados. Habitualmente trae anexo un derecho de habitación a favor del aparcerero sobre un inmueble en la finca.

o peones⁶ de las grandes estancias. Con la aparición del inmigrante, se produjo un cambio en la estructura agraria, surgiendo los primeros contratos de arrendamiento⁷, en donde los extranjeros trabajaban la tierra, pero no podían acceder a su titularidad.

Han pasado más de 200 años y la tenencia de la tierra sigue jugando un papel fundamental en el desarrollo rural argentino. Actualmente, los distintos niveles del Estado (nacional, provincial y municipal), debido a los cambios tecnológicos, la intensificación de la explotación de los recursos naturales y el desplazamiento de la frontera agrícola, se encuentran en la tarea poco fácil de planificar sus jurisdicciones, determinando los usos que darán al territorio y los titulares de esos derechos.

El acceso regular a la tenencia de la tierra es fundamental para que las poblaciones rurales, tengan seguridad jurídica sobre el territorio en el que se desarrollan, y puedan así acceder a los recursos naturales que garantizan su subsistencia (alimentos, agua), promoviendo así la autosuficiencia de las comunidades pobres, en particular mujeres, campesinos y pueblos originarios. Contrario “*sensu*”, la inseguridad jurídica respecto a la tenencia de la tierra ha causado en Argentina conflictos ambientales, sociales y económicos, que varían según las distintas regiones argentinas⁸, en donde los resultados siempre son los mismos: desaparición de pequeños productores, concentración de la tierra, desmontes, desalojos, migración hacia las grandes urbes, pobreza, hambre y muerte.

En cuanto a su extensión territorial, Argentina es el octavo país más grande del mundo, cuenta con una superficie total de 376.127.400 hectáreas⁹, siendo su superficie continental de 279.181.000 hectáreas, y cuenta con una población de 40.117.096 habitantes, de las cuales, el 95 % reside aproximadamente en el 5 % de la superficie continental (Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas, 2010).

La territorialidad rural y la presencia de una diversidad significativa de recursos naturales, ha convertido a Argentina, en *el país de los alimentos*, un país agro-

⁶ Asalariado rural que presta sus servicios bajo relación de dependencia, por una remuneración en dinero.

⁷ Constituye el convenio de alquiler de inmuebles rurales, a cambio de un precio en dinero.

⁸ Regiones de la República Argentina: a) NEA- Nordeste Argentino: comprende las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones; b) NOA-Noroeste Argentino: integrada por las provincias de Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja, y Santiago del Estero; c) Cuyo: integrada por Mendoza, San Juan y San Luis; d) Centro o Pampeana: Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe, Entre Ríos y La Pampa; e) Patagonia: Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego e Islas del Atlántico Sur.

⁹ Considerando las Islas Malvinas, Georgia del Sur, Sándwich del Sur y Aurora; y la Antártica Argentina.

exportador que sustenta su estructura agraria en la concentración de la tierra en pocas manos, tal como surgen de los datos arrojados por los últimos tres Censos Nacionales Agropecuarios 1988, 2002 y 2008¹⁰ y publicados por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos de la República Argentina.

Es importante destacar, como sostiene Olivera, G. (2017), que durante la década del 90' Argentina comenzó con un proceso de desregulación del comercio interior de bienes, servicios, ampliándose la apertura del mercado externo. También se eliminó la Junta Nacional de Granos, la Junta Nacional de Carnes, La Corporación Argentina de Productores de Carne, el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, la Dirección Nacional del Azúcar, el Mercado consignatario de Yerba Mate y el Instituto Nacional Forestal lo que significó un cambio en la dinámica del agro argentino.

Algunos factores del cambio de estructura agraria de las últimas tres décadas, han sido la creciente demanda de productos alimentarios de origen agrícola (debido al aumento de la población mundial); los avances tecnológicos; el aumento del precio internacional de los “*commodities*”¹¹; el cambio de uso de la tierra por el crecimiento de la mega minería, el desarrollo del turismo; el avance de la desertificación de zonas patagónicas, la fragmentación de bosques nativos y los procesos de patrimonialización, entre otros. Esto lleva a la concentración en la gestión de la tierra, a veces con transferencia de la propiedad y otras desde figuras como el arrendamiento, que permiten manejar grandes superficies en distintas provincias disminuyendo los riesgos agropecuarios.

La TIERRA en el contexto del Desarrollo Humano, tiene que ver con muchos factores, algunos de ellos son sociales, otros culturales, económicos, ambientales, legales e institucionales, por lo que sin lugar a dudas el acceso, la distribución, la regularización del dominio, la planificación de su uso y la conservación de los recursos naturales, son sustanciales para garantizar mejores condiciones de vida para las comunidades y, por consiguiente, el tan mentado desarrollo rural.

¹⁰ El Censo de 2008, dejó superficies sin relevar, por lo cual los datos recolectados son insuficientes y no son comparables con las encuestas anteriores. El CNA 2008 estuvo atravesado desde sus inicios por dos factores que obstaculizaron su éxito: a) la intervención oficial de la unidad del INDEC dedicada a elaborar el CNA; b) el conflicto entre el gobierno nacional y el sector agropecuario.

¹¹ Son todos aquellos bienes que son producidos en masa por el hombre, o de los cuales existen enormes cantidades en la naturaleza. Son bienes genéricos, es decir, que no se pueden diferenciar entre sí -generalmente: materias primas o bienes primarios. Ejemplo: soja, maíz, trigo, algodón.

A los fines del proyecto de tesis de Maestría en Desarrollo Humano, se construirá el objeto de investigación, en la Provincia de La Rioja, República Argentina y temporalmente en el período comprendido entre 2000 a 2016. El período seleccionado nos revelará las transformaciones riojanas rural-agrarias de principios de éste Siglo, período que involucra dos gobernaciones provinciales de un mismo partido político, pero con profundas diferencias y claramente asociadas a procesos preexistentes, a los efectos de la modernización, globalización y política macroeconómicas, entre otras.

En este trabajo se tendrá en cuenta las situaciones problemáticas en la tenencia de la tierra en toda la provincia, la potestad que tiene el estado provincial, en sus tres funciones (Legislativa, Ejecutiva y Judicial) en la regulación de la tenencia de la tierra; como así también la injerencia en la administración de los recursos naturales, el uso de la tierra, la necesidad de dar seguridad jurídica a los poseedores o tenedores irregulares de las tierras que trabajan, la importancia del arraigo rural, la seguridad alimentaria, y la planificación del territorio.

2.- Presentación de la problemática:

Esta investigación abarcará principalmente temáticas relacionadas con los distintos sistemas de tenencia de la tierra, en particular, en la provincia de La Rioja, el papel que juega el Estado Provincial en sus tres funciones, tanto ejecutiva, legislativa, como judicial, en la regularización del dominio a favor de quienes trabajan y poseen las tierras; el ordenamiento del territorio en base al uso adecuado de la tierra, la tutela de la seguridad alimentaria y el desarrollo rural sostenible.

Cuando nos referimos a tenencia de la tierra, lo hacemos con arreglo a lo establecido por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO)¹², en tanto comprensiva de las distintas modalidades de relación jurídica entre las personas con la tierra, con su uso y con sus diferentes modalidades y sistemas.

Es importante destacar la postura de la legislación nacional, cuando se refiere a la tenencia, lo hace de una manera restrictiva, la cual difiere con el criterio adoptado por la doctrina internacional comparada. Así, el Código Civil y Comercial de la Nación

¹² La "Tenencia de la Tierra" es la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra ("tierra" se utiliza para englobar otros recursos naturales, como el agua y los árboles).

(C.C. y C.N.), al referirse a la relación jurídica de una persona y una cosa (tierra), establece tres (3) situaciones diferenciadas, por un lado, nos habla de “la propiedad o dominio”, que es el derecho más pleno que pueda tener una persona sobre una cosa; por otro lado, se expresa sobre “la posesión”, que se da cuando una persona, por si o por otro, tiene la cosa bajo su poder con la intención de someterla a su derecho de propiedad (art. 1.909 C.C. y C.N), en tal sentido, para el legislador la posesión es un hecho y no un derecho; finalmente el ordenamiento legal se refiere a “la tenencia” que se da cuando una persona tiene la cosa, con la intención de poseerla para otro (art.1.910 C.C. y C.N.), es decir, reconoce en otro la propiedad.

Hay quienes consideran, como Bruce (2000), que cuando hablamos de tenencia de la tierra, nos estamos referimos a los términos bajo los cuales se posee algo, es decir, a los derechos y obligaciones de quienes poseen, circunscribiendo la tenencia a un término legal y confundiendo las figuras tipificadas por la legislación argentina en donde posesión y tenencia no son sinónimos.

Por su parte, Castañeda (2002) con una visión más amplia que la normativa nacional, expresa que la tenencia de la tierra, se refiere a los predios rústicos que se detentan tanto en concepto de propiedad, como los que se tienen a título de posesión, de concesión, de arrendamiento y demás, cuyos tenedores requieren gozar en su conjunto de seguridad jurídica. Este enfoque es reproducido por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para la tipificación de las distintas situaciones de tenencia de la tierra que se relevan en el territorio y que son registradas por los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA)¹³.

Schweigert (1989), profundizando en el concepto de tenencia, con el convencimiento de que éste, no solo se debe incorporar aspectos de distribución de la propiedad entre los actores sociales rurales y las relaciones que entre ellos se genera, sino que también debe poner énfasis en uso de los recursos. El mencionado autor, no solo se refiere al concepto de tenencia desde una perspectiva de regulación jurídica de la tierra, sino que también ingresa un enfoque de regulación de uso y aprovechamiento de los recursos naturales. Ésta postura es muy interesante y debiera de tenerse en cuenta en las reglamentaciones de las provincias de argentinas, toda vez que en virtud del Art. 124 de la Constitución Nacional, los estados provinciales son dueños originarios de los

¹³ CNA: Es un relevamiento periódico orientado a recoger diversas informaciones sobre la totalidad de las explotaciones agropecuarias (EAPs) del país, de forma tal que ello permita su enumeración y caracterización a través de la recolección de un conjunto de datos diversos.

recursos naturales que se encuentren en sus territorios. La tierra en virtud de la Ley 26.737¹⁴ es un recurso natural estratégico, por lo tanto, en Argentina hay tantas leyes de acceso, distribución y uso de la tierra, como jurisdicciones provinciales existen, y muchas con enfoque disímiles.

La tierra alberga una diversidad de recursos naturales, los cuales constituyen no solamente fuente de riqueza, sino que son oportunidades de subsistencia y producción de alimentos para las comunidades, en particular las rurales. A través de los distintos sistemas de tenencia de la tierra, se pueden determinar las formas de acceso, uso y condiciones o circunstancias para su aprovechamiento, conservación y protección de manera más eficiente.

El acceso a la tierra, su uso y conservación, debe tenerse siempre presentes al momento de formular e implementar políticas públicas sobre desarrollo rural o inseguridad alimentaria (FAO, 2012:3).

Ahora bien, sobre los sistemas de tenencia, Forster y Stanfield (1993), expresan que estos regímenes están definidos socialmente por normas de acceso a los recursos (tierra, árboles, minerales, etc.) y por normas de uso de los recursos. Estos autores dejan de lado figuras contempladas tanto en Código Civil y Comercial de la Nación en materia de tenencia de la tierra, como en las usadas en los censos nacionales, para avocarse exclusivamente a la administración y gestión de los recursos naturales, poniendo el foco en la protección y conservación de los recursos. Este enfoque es el empleado en alguna medida por la Ley N° 26.737 en donde se contempla la tierra desde otro paradigma y teniendo en cuenta su vocación productiva, aptitud agropecuaria, energética, paisajística, turística, entre otros aspectos.

En Argentina existen variadas y complejas formas de tenencia de la tierra. Conforme a los tres últimos Censos Nacionales Agropecuarios (CNA)¹⁵, las categorías empadronadas dan cuenta que la *tenencia* de la tierra se organiza en: propiedad, arrendamiento, aparcería, ocupación y otras formas¹⁶. Según lo censado, la proporción de superficie bajo la forma en *propiedad* es superior a las demás formas de explotaciones indirectas de la tierra (arrendamiento, aparcería, ocupación y otras) llegando en el año 1988 a representar más del 90% de la superficie total regional. La

¹⁴ Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales. Sancionada: Diciembre 22 de 2011.

¹⁵ Los últimos tres censos realizados fueron en los años 1988, 2002 y 2008.

¹⁶ Otras formas: es una modalidad que utiliza el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC) para incluir la diáspora de situaciones de ocupación de las tierras rurales que no pueden ser incluidas en las categorizaciones tipificadas.

situación indicada en los censos refleja una realidad parcial del territorio, habida cuenta de que solo se censan *explotaciones agropecuarias* (EAPs)¹⁷, dejando de lado otro tipo de superficies y explotaciones, en especial, aquellas dedicadas a la agricultura familiar, campesina e indígena, por no reunir los requisitos establecidos en el concepto de EAPs instaurado por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

Es importante destacar que Mertins (1996), luego de efectuar un estudio pormenorizado del caso africano, llegó a la conclusión que en la práctica la tierra no es usada por el propietario, sino que el derecho de uso es transferido a terceros (individuo o grupo) contra un pago o en forma gratuita, generando distintas formas de tenencia de la tierra. Algo muy parecido ocurre en Argentina, según surge de los datos censales de los últimos veinte años, en donde la forma de *propiedad* de la tierra es la que predomina, no obstante, sus titulares (que pueden ser personas físicas o jurídicas, e incluso los estados provinciales y municipales) a través de las distintas formas de *tenencias* ceden el aprovechamiento de los recursos naturales para ser explotados por tercero, a cambio de un alguna contraprestación.

En esta línea de pensamiento, en donde tanto la normativa nacional, como los datos censales no expresan la realidad del territorio y se encuentran muy alejados de dar contención a los distintos conflictos sobre la tenencia de las tierras rurales, la fragmentación de bosques nativos y la degradación de los suelos, Davis y Alaka (1994) sostienen que los modelos convencionales de tenencia de la tierra contenidos en la legislación de los países de América Latina, han sido poco eficiente en cuanto a la protección de los pueblos indígenas y los ecosistemas forestales tropicales donde habitan. Estos autores hacen hincapié en que las estructuras formales y las leyes, terminan siendo solo expresiones de deseos y no garantías reales de los derechos de las personas que viven y trabajan en el campo.

Entonces, ¿Cuál es la situación de tenencia de la tierra rural en la Provincia de La Rioja? ¿Cuál es el rol del Estado Provincial en la regularización dominial de tierras? Cuáles son las estrategias para lograr la regularización dominial de las tierras rurales en La Rioja? ¿Por qué es importante regularizar la tenencia de la tierra rural? ¿Qué implicancias tiene la regularización dominial de tierras rurales para el Desarrollo Rural?

¹⁷ Para el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos, las EAPs: son explotaciones agropecuarias que cumplen los siguientes requisitos: 1- Son unidades de organización de la producción, 2- Con una superficie no menor a 500 m², 3- Se encuentran dentro de los límites de una misma provincia que, independientemente del número de parcelas: a) Produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado; b) Tiene una dirección que asume la gestión y los riesgos de la actividad: el productor; c) Utiliza los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra en todas las parcelas que la integran.

Para Eliana Villagrán (2009), la situación irregular en la tenencia de la tierra de los llanos riojanos constituye uno de los factores limitantes del desarrollo de la Provincia. Siguiendo su criterio, los procesos de regularización en la tenencia de la tierra, están vinculados con el establecimiento de condiciones adecuadas para organizar estructuras agrarias acorde a los nuevos escenarios de integración comercial, en donde sabemos que es fundamental desarrollar estrategias que fomenten el uso adecuado de la tierra y la competitividad productiva en un contexto ambientalmente sustentable.

Históricamente, la propiedad de la tierra ha sido uno de los pilares del poder y factor esencial de producción de riqueza. Por tal motivo, nuestros legisladores otorgaron a la “propiedad privada” tratamiento constitucional declarándola “inviolable”¹⁸, complementando posteriormente el concepto de dominio en el Código Civil y Comercial de la Nación, en donde se atribuyen a éste derecho real el carácter de perpetuo, exclusivo y absoluto. Bajo este paradigma se constituye la República Argentina como un país agro-exportador, en donde la concentración de las tierras productivas siempre estuvo protegida y concentrada en pocas manos, las que tienen la capacidad de impulsar mejoras tecnológicas para aprovechar al máximo las condiciones extraordinarias de la zona pampeana¹⁹ y actualmente también aquellas extra pampeanas con infraestructura productiva.

Así, “en la Argentina, tanto la acumulación capitalista primitiva, como la modernización del país, fueron realizadas por la clase terrateniente y el capital extranjero, interesados básicamente en valorizar la tierra y el ganado, que continuaron como en la época de la colonia siendo la base y el tema central de la civilización o falta de civilización argentina” (Peña, 1974:76).

Dentro de una estructura de tenencia de la tierra tan desequilibrada, la inseguridad jurídica deja como corolario el atraso y la precariedad en un importante sector de la población rural, donde la búsqueda de mejores condiciones de vida se vislumbra a través de la migración a las grandes urbes y no en la mejora de la calidad de vida en la ruralidad.

“Cabría citar en particular las situaciones en que el aumento insostenible de la presión sobre los recursos de tierras, o la inseguridad de su tenencia, da lugar a la degradación ambiental y los casos en que la discriminación de acceso a la tierra por

¹⁸ Art. 17° de la Constitución Nacional de la República Argentina.

¹⁹ Es la región argentina de mayor calidad de suelo para la actividad agropecuaria y con mayor participación en el PBN y PBI, lo que la convierte en la región más próspera del país.

razones de género margina a determinados individuos, hogares y comunidades. En otras situaciones, los conflictos son provocados por enfrentamientos sobre el acceso o pueden dificultar todavía más la resolución de estos problemas de acceso. Dichos conflictos, con sus correspondientes perturbaciones, migraciones y desplazamientos, presentan grandes desafíos desde la perspectiva de la tenencia de tierra” (FAO, 2003:2).

Olivier Delahaye (2001), en un exhausto trabajo en donde explora la problemática de la tenencia de la tierra en el caso venezolano, pone en relieve la importancia de la estructura de la tenencia como componente esencial del desarrollo rural sostenible, haciendo énfasis en la equidad intergeneracional²⁰. En este orden de ideas, el autor admite que las explotaciones más pequeñas son las más eficientes, dejando abierto el debate sobre la concentración de la tierra y la consiguiente limitación a la seguridad alimentaria de las generaciones venideras.

Para comprender el desarrollo rural, la Organización de Estados Iberoamericanos por la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI), ha expresado que debe dar respuesta a tres necesidades básicas: a) mejorar la formación y el bienestar de millones de personas que viven en este medio (alrededor del 5% de la población total de Argentina y cerca de la mitad de la población mundial), erradicando la pobreza extrema y evitar la migración hacia la marginación de las mega ciudades; b) lograr una producción agrícola sostenible para asegurar que todos los seres humanos tengan acceso a los alimentos que necesitan; y c) proteger y conservar la capacidad de la base de recursos naturales para seguir proporcionando servicios de producción, ambientales y culturales. Esta concepción del desarrollo rural, engloba no solo el desarrollo económico y la producción de riqueza del campo, sino que además nos hace reflexionar desde la perspectiva del desarrollo humano.

En esta línea de pensamiento, para CEPAL (2000), el desarrollo rural, implica no sólo la creación de riqueza, la transición a la eficiencia en el uso y conservación del capital natural, sino también su distribución justa, tanto entre los miembros actuales de la sociedad como entre éstos y las generaciones futuras. Cuando hablamos de distribución justa, no solo nos referimos a la tierra desde un concepto restringido, sino que nos referimos a la posibilidad de acceder a los bienes que ésta alberga, desde el

²⁰ Delahaye sostiene que cada generación transmite a las siguientes una “tenencia” con determinadas características y esto tendría que hacerse en una forma tal que favorezca la equidad entre ellas.

punto de vista de la seguridad alimentaria y del aprovechamiento de los recursos naturales.

Para Valcarcel y Resalts (1992), el desarrollo rural es un proceso localizado de cambio social y crecimiento económico sostenible, que tiene por finalidad el progreso permanente de la comunidad rural y de cada individuo integrado en ella. En el mismo orden, Gómez Orea (2002) le incorpora al concepto, el objetivo de mejorar las condiciones de vida de los habitantes de los espacios rurales, lo que a su vez implica el incremento de los niveles de renta, la mejora en las condiciones de trabajo y la conservación del ambiente, el acceso a tierras aptas para la actividad agropecuaria, el acceso al agua y a los demás recursos naturales.

Tanto Sancho Comins (2002), como González de Canales (2003) son coincidentes en afirmar que el desarrollo rural es un proceso endógeno que se genera en el territorio de forma global e intersectorial y que exige la participación activa de la población, de las administraciones y de agentes externos. Con estas acciones se pretenden mejorar las condiciones de vida, de trabajo, la creación de empleo y riqueza de manera coordinada con el uso sostenible y la preservación del ambiente y esto ocurre generalmente cuando quien trabaja la tierra la detenta en calidad de dueño. González de Canales (2004) continua profundizando el concepto de desarrollo rural, con un enfoque en las capacidades que tienen o van adquiriendo las personas en un territorio, para movilizarse asumir el protagonismo de asegurar su futuro, procurando la máxima integración de los actores locales, organizándose en partenariado local capaz de asumir acciones de desarrollo de forma corresponsable con las administraciones públicas, capitales e iniciativas de todos los actores sociales. Este acercamiento al desarrollo rural, en donde la población tiene una participación activa, ha inspirado planes estratégicos nacionales y locales en nuestro país.

En esta línea de acción, desde el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, hoy Secretaria de Agroindustria, se diseñó el Plan Estratégico Agroalimentario (PEA)²¹ 2010-2016 y sus sucesor 2016-2020, con el fin de establecer, con el aporte de todos los actores de la cadena productiva, los principales lineamientos del sector agroalimentario argentino para los próximos 10 años, enfocados

²¹ De esta Planificación participaron cincuenta y tres (53) universidades nacionales, cámaras empresarias, las provincias, municipios, organizaciones rurales y sociales, organismos internacionales y más de cuatrocientos setenta (470) escuelas agrotécnicas de todo el país. Los aportes se focalizaron sobre veinticuatro (24) complejos productivos, teniendo en cuenta las características y producciones de cada región del país.

en profundizar la generación de valor agregado en origen, en donde el tema sobre la tenencia de la tierra y el desarrollo rural ocupan un importante espacio.

El PEA, dentro de su esquema de fines estratégicos referido a lo Social-Cultural, plantea como objetivo general tanto la generación de condiciones adecuadas para el desarrollo social, organizacional y humano en todo el territorio nacional, priorizando la equidad, la inclusión, el arraigo y el respeto a la diversidad cultural; como el aumento de la producción de granos y de carnes exportables, expendiendo la superficies sembradas sobre nuevas tierras.

Este plan estratégico ha contado con detractores no solo en relación a la cuestión socio territorial (riesgo de desalojo y desarraigo de pobladores rurales con tenencias irregulares sobre sus tierras), sino también de tinte ambiental por el peligro de sobreexplotación del suelo, desforestación, fragmentación de bosques nativos, agotamiento del curso hídrico por la ampliación de la frontera agrícola y de posibles efectos del cambio climático (temperaturas extremas, sequías, inundaciones, entre otras).

El monocultivo o cultivo de los “*commodities*” propiciado por el PEA, riñe con la producción de alimentos necesarios para una alimentación sana de las comunidades vulnerables, y con la falta de capacidad de los pequeños y medianos productores para apropiarse del sistema de explotación a escala y su consiguiente renta, máxime si tenemos en cuenta que la explotación del agro argentino queda siempre en pocas manos (pooles de siembra²²).

Coincidentemente con Olivera, G. (2017), consideramos que el proceso de sojización de la economía agraria argentina, tuvo particular relevancia en la estructura social agraria, con la desaparición de una parte importante de la agricultura familiar, campesina y de las comunidades indígenas. Entre los censos de 1988 y 2002 desaparecieron el 25 % de las explotaciones agropecuarias en Argentina, mientras aumentaban las unidades de más de 500 has. (y particularmente aquellas de entre 1.000 y 2.500 has), lo que entre otras cuestiones, pone en evidencia un proceso importante de

²² Sistema de producción agraria caracterizado por el papel determinante que juega el capital financiero y la organización de un grupo empresarial transitorio que asume el control de la producción agropecuaria, mediante el arrendamiento de grandes extensiones de tierra, y la contratación de equipos de siembra, fumigación, cosecha y transporte, con el fin de generar economías de escala y altos rendimientos. Legalmente son fideicomisos agropecuarios y se trata de un fondo que reúne el aporte en dinero de varios inversores, para con ese dinero proceder a contratar los bienes y servicios necesarios para realizar una cosecha agraria, y luego distribuir la ganancia entre los miembros del “pool”. El sistema desempeña un papel dominante en la producción de soja en la que Argentina es el tercer productor mundial en el mercado de venta del producto en bruto (semillas y porotos), y primero en el mercado de aceites de soja.

concentración de la tierra, más que la concentración de la propiedad de la tierra propiamente dicha, dado que entre otras cuestiones, los pools de siembra y los fideicomisos han accedido (y lo siguen haciendo) a la tierra a través del arriendo y no de la compra. (Giarraca & Teubal, 2013: 30; Teubal et al, 2005).

“Para terminar, hemos de insistir en que el desarrollo rural ha de contribuir al pleno reconocimiento del conjunto de todos los Derechos Humanos a esta parte de la sociedad secularmente discriminada” (OEI, 2012)²³.

3.- Objetivos:

3.1. Objetivo General: Describir los sistemas de tenencia de la tierra y los regímenes de regularización dominial de la tierra rural en la provincia de La Rioja en el periodo 2000 a 2016 y su influencia en el Desarrollo Rural.

3.2. Objetivos Específicos:

3.2.1. Identificar las distintas situaciones irregulares de Tenencia de la Tierra Rural en la provincia de La Rioja en el periodo 2000-2016;

3.2.2. Caracterizar el régimen jurídico Regularización Dominial de Tierras Rurales de provincia de La Rioja.

3.2.3. Identificar el rol que cumple el Estado Provincial, en sus tres funciones, legislativa, ejecutiva y judicial, en las estrategias de regularización dominial de tierras rurales y su relación con el Desarrollo Rural en el periodo mencionado;

4.- Justificación:

La problemática basada en la tenencia irregular de la tierra adquiere protagonismo cuando las proyecciones de un país agro-exportador propenden al corrimiento de la frontera agrícola, generando crecimiento económico, desarrollo tecnológico, infraestructura e inversiones para los propietarios o titulares registrales de los inmuebles rurales, pero también generan desalojos y desarraigo de pobladores rurales con títulos precarios sobre sus tierras, sobreexplotación del suelo y uso inadecuado de los recursos naturales.

La visión tradicional de tenencia de la tierra, cuyo espíritu se encuentra en las actuales legislaciones vigentes en la materia, devienen de la forma en que fueron

²³ Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura.

distribuidas las tierras públicas durante fines del siglo XIX y comienzos del Siglo XX. Tal visión, estudiada por James Scobie (1968), estuvo sustentada por las enormes extensiones de tierras obtenidas en la *Conquista del Desierto*, la revolución del transporte ferrocarril y los cambios dentro de la actividad ganadera para la obtención de carnes de mejor calidad destinadas a la exportación, que iniciaron un proceso de crecimiento económico en la República Argentina.

Esta visión tradicional de riqueza de los suelos argentinos, ha sido objeto de innumerables estudios. Autores, como Cárcano (1972), han realizado un gran aporte, describiendo la evolución del régimen de la tierra pública a través de las normas y políticas vigentes durante el periodo 1810-1916. Dicho autor, con un enfoque pesimista del agro, considera que los gobiernos no supieron aprovechar el momento de bienestar del país para organizar sólidamente un régimen agrario, dejando que la tierra quede en manos de especuladores.

Ahora bien, es de gran relevancia científica y social repensar el problema de la tenencia de la tierra dentro del paradigma del Siglo XXI, en el cual las corrientes que históricamente promovieron la Reforma Agraria, están dando lugar a una perspectiva guiada por el Desarrollo Rural Sostenible. En tal sentido, los procesos de regularización de tierras, están vinculados estrechamente con el establecimiento de condiciones adecuadas para crear una estructura agraria acorde a los nuevos escenarios de integración comercial, como así también para un desarrollo armónico.

Según Feder y Trongroj (1987), algunas investigaciones realizadas en torno a experiencias en la aplicación de programas de regularización dominial de tierras en países de América Latina, entre los que figuran México, Brasil, Honduras, entre otros (pese a las diferentes realidades que pueden presentar cada región), dan cuenta que la ejecución de programas de saneamiento de titularidad, produce un impacto positivo en el proceso del desarrollo del campo, ya que mejoran las condiciones de la negociación de la tierra, incentivan la inversión y crean las condiciones para que haya una mayor disponibilidad de recursos financieros en ese entorno.

Con la presente investigación se pretende aportar una visión ajustada a los nuevos escenarios sobre los estudios de las situaciones irregulares de tenencia de la tierra en los últimos dieciséis años y la influencia que el Estado Provincial ha tenido a través de sus normativas regulatorias e Instituciones, en la regularización del dominio y

el desarrollo rural. De esta manera, se aportará información sistematizada sobre los regímenes jurídicos en materia de regularización dominial de la tierra rural en la provincia de La Rioja, República Argentina, permitiendo visualizar como las normas vigentes y las políticas públicas nacionales y provincial vienen a desentrañar los nudos evolutivos que pesan sobre el Desarrollo Rural, durante el periodo que transcurren entre los años 2000 a 2016. Así mismo, se realizará una conceptualización sobre la tenencia y sus fundamentos normativos, describiendo los rasgos más notables de las distintas definiciones que actualmente se emplean, reivindicando los avances realizados por otros investigadores y poniendo de manifiesto las limitaciones de éstos análisis.

5.- Metodología:

5.1. Diseño de investigación /métodos:

El diseño metodológico seleccionado para la realización de la tesis será de tipo descriptiva, y tendrá, como menciona Marradi, Archenti y Piovani (2007) una combinación de métodos-triangulación metódica- cualitativos y cuantitativo.

El presente proyecto de la futura tesis, parte de la estimación de que las políticas de regularización dominial de tierras que incluyen aspectos como el arraigo rural, la planificación del territorio de manera equilibrada, sustentable, con justicia social y el uso adecuado de los recursos naturales, promueven el Desarrollo Rural sostenido.

La presente investigación tendrá un corte temporal alcanzando el período desde el año 2000 al 2016. No obstante, y a pesar de esta delimitación temporal, aquellos documentos de relevancia y con vigencia, publicados antes del año 2000 también serán incluidos. Con respecto a la delimitación espacial, y teniendo en cuenta que la investigación abarcará los sistemas de tenencia de la tierra y el ordenamiento normativo en base a la vocación productiva del territorio de la provincia de La Rioja, se revisara la mayor cantidad de textos producidos tanto por autores y organizaciones locales, como por organismos internacionales, que traten principalmente sobre los regímenes de Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural de las distintas regiones argentinas.

5.2. Técnicas de recolección y de análisis de datos/ herramientas/ fuentes de información:

Para la recolección de datos de tipo cuantitativo (texto, palabras, frases), se empleara la técnica de recolección bibliográfica y documental, específicamente para la obtención de documentación e informes oficiales en derredor de los Censos Nacionales Agropecuarios del año 2002 y 2008, a través del instrumento de conteo, los cuales consideramos necesarios para abordar el objetivo específico 3.2.1. . Posteriormente los datos obtenidos serán analizados mediante la técnica de análisis de contenido cuantitativo. En relación al análisis de contenido cuantitativo se trata de un tipo de análisis denominado “(...) análisis de contenido clásico, fiel a la cuantificación de los aspectos manifiestos del texto (aunque en versiones que incorporan algunos elementos contextuales)...” (Marradi, Archenti, Piovani, 2012; 291).

Para la recolección de datos cualitativos (textos), se recurrirá a la técnica de recolección bibliografía y documental, básicamente para investigar acerca de los objetivos específicos 3.2.2., 3.2.3 y complementar el 3.2.1., para lo cual se empleará la interpretación como instrumento de análisis y el análisis de contenido cualitativo, como técnica de análisis de datos, “El análisis de contenido cualitativo (...) busca enriquecerlo a través de procedimientos interpretativos, tratando de ir más allá de los aspectos manifiestos a través de la consideración del contenido latente y del contexto en el que se inscribe un determinado texto.” (Marradi, Archenti, Piovani, 2012; 292).

Siguiendo la propuesta metodológica para este trabajo, la investigación constará de tres fases. La primera iniciará con la búsqueda e identificación bibliografía y documental; seguirá una fase de carácter interpretativa (con excepción de lo expuesto precedentemente) y de redacción de los capítulos que integran la investigación; para culminar con una fase de sistematización de la información y redacción de las conclusiones finales de investigación.

La fase inicial, tendrá como objetivo la búsqueda e identificación de bibliografía especializada en los procesos de distribución y administración de las tierras rurales y de desarrollo rural durante el período 2000 al 2016. Para ello se revisaron los catálogos en línea de las siguientes bibliotecas: Biblioteca Nacional Mariano Moreno, Biblioteca del Congreso de la Nación, Biblioteca de la Academia Nacional de la Historia de la República Argentina, Biblioteca Mayor de la Universidad Nacional de Córdoba; Biblioteca Digital de la Universidad Católica Argentina, Biblioteca Central de

Mendoza, Biblioteca de la Universidad Nacional de La Rioja, de la Universidad de Buenos Aires y de la Universidad Nacional del Noreste.

Estas bibliotecas fueron seleccionadas por ser representativas de ámbitos académicos de las provincias con mayor grado de desarrollo de documentos e información sobre el tema de estudio. Adicionalmente, se revisará el catálogo de la biblioteca del Congreso de la Nación, toda vez que allí se concentra una gran cantidad de información desde el punto de vista histórico y académico en materia de seguridad jurídica de las tierras, como así también, producciones académicas recientes en materia de desarrollo rural.

Asimismo, se revisará la base de datos de las bibliotecas de Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO)- Sede Argentina y de la Universidad de Buenos Aires, específicamente de los repositorios de tesis para identificar tesis de maestrías y doctorados sobre Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural.

También se llevará a cabo una amplia búsqueda en páginas académicas especializadas de Internet, tales como Google Académico, para ubicar nuevos textos no encontrados en las bibliotecas mencionadas. Así, el resultado de esta primera fase será la identificación de textos publicados e inéditos en torno al proceso de distribución de la tierra, de su uso y conservación que pongan de manifiesto los sistemas actuales de tenencia de la tierra y desarrollo rural, producidos tanto en el país, como en el extranjero y que se refieran en particular a las casuísticas de las provincias argentinas.

En la segunda fase investigativa, con el propósito de interpretar los textos identificados (con la salvedad expuesta precedentemente), se desarrollará un sistema de clasificación, basado en tres ejes analíticos, para clasificar y analizar los textos identificados. Estos ejes son:

- 1- Tenencia de la Tierra Rural: 1.a) conceptualizaciones; 1.b) regímenes o sistemas (distribución, administración y acceso a las tierras); 1.c) estructura agraria; 1.d) situaciones irregulares; 1.e) actores sociales e institucionales involucrados.
- 2- Regularización dominial²⁴ o saneamiento de tierra: 2.a) políticas públicas nacionales y provinciales.

²⁴ Obtención del título de propiedad por parte de los ocupantes, poseedores o tenedores de las tierras.

Se espera complementar esto ejes analíticos e incorporarles nuevas líneas temáticas, en virtud de las propuestas de los autores seleccionados.

En la última fase de esta investigación, pretendemos sistematizar la información obtenida y generar un documento que compendie la normativa aplicable en materia de administración, distribución y saneamiento de tierras en la provincia de La Rioja, con especial atención en los aspectos Jurídicos e Institucionales, como así también la redacción de conclusiones finales de investigación.

5.3. Explicación metodológica por Objetivos Propuestos:

Por otro lado, y en particular, para alcanzar los Objetivos Específicos propuestos en la sección homónima se realizará lo siguiente:

En primer lugar, se recurrirá a documentación en derredor de los Censos Nacionales Agropecuarios 2002 y 2008, como así también sus informes, a fin de cumplimentar el Objetivo 3.2.1, esto es, “Identificar *las distinta situaciones irregulares de tenencia de la Tierra Rural en la Provincia de La Rioja*”, empleándose el instrumento del conteo para tal fin. Con el objeto de conceptualizar los términos relevantes tales como “Tenencia de la Tierra” y “Desarrollo Rural”, se hará una revisión bibliográfica de los diferentes documentos que se hayan realizado en torno a los CNA, incluyendo además bibliografía del Programa de Servicios Agrícolas Provinciales (PROSAP) y de organismos internacionales, como los informes del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), de la Dirección de Desarrollo Rural de la FAO, entre otros documentos relevantes generados en el período de investigación. También se recurrirá a revisar documentos elaborados por organismos provinciales de la Provincia de La Rioja como la Dirección General de Catastro, el Registro General de la Propiedad Inmueble, la Secretaría de Tierras y Hábitat Social, la Dirección General de Estadísticas, entre otros.

En segundo lugar, para alcanzar el objetivo: “*Explicar el régimen jurídico de Regularización Dominial de Tierras Rurales de la Provincia de La Rioja e identificar el Rol del Estado en su ejecución*”, se recurrirá a una técnica combinada de análisis documental con la realización de entrevistas a informantes clave dentro de la administración del Estado provincial. En cuanto a las fuentes de documentación secundarias, se destacan bibliografía vinculada al tema de investigación, abordadas por

autores como Víctor Bresia y Daniel Lema en relación a la Tenencia de la Tierra, Contratos y Uso de los Recursos de la Producción; Adrian Marcado Reynoso, sobre formas disociadas de la propiedad inmobiliaria en la Ciudad de Todos los Santos de la Nueva Rioja (Siglos XVI-XVIII), Eliana Villagrán sobre los procesos de Innovación Tecnológica en áreas productivas marginales en los Llanos de La Rioja, Mónica Blanco sobre arrendamientos rurales en la provincia de Buenos Aires; Enrique Schaller sobre la política de tierras en la provincia de Corrientes, Bandieri y Blanco en relación a la Política de tierras en los Territorios Nacionales y Osvaldo Barsky sobre la evolución de las políticas agrarias en la Argentina, entre innumerables autores, que investigaron sobre la regulación, administración, conservación y uso de las tierras rurales en el país. Esto permitirá vislumbrar las distintas modalidades de Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural, a través de la elaboración de un esquema comparativo en donde podamos observar las similitudes y diferencias de las situaciones que se presentan en Argentina y la manera en que son abordadas por las distintas jurisdicciones provinciales.

En tercer lugar, se describirá las políticas públicas a nivel y provincial vinculadas al acceso a la tierra que prioricen la equidad, la inclusión y la protección de los recursos naturales”, para lo cual se recurrirá a autores como Mario Latuadas, Susana Marqués y Jorge Neme que investigan sobre el Desarrollo Rural y Política; o Clara Craviotti, que estudia en la Argentina, ocupaciones y fuentes de ingresos de los habitantes rurales; así mismo se tendrán como fuente los informes y recomendaciones realizados por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar y el Foro de Políticas Públicas Rurales, en relación a la aplicación de las Leyes N° 22.428, sobre Régimen legal para el fomento de la acción privada y pública tendiente a la Conservación y Recuperación de la capacidad productiva de los suelos; Ley Nacional 23.302 de Asuntos Indígenas; Ley 26.331 de Presupuestos mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos; Ley 26.737 sobre el Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales; Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva Ruralidad en la Argentina, entre otras leyes provinciales que fijan directrices sobre la manera de administrar la tierra rural de manera sostenible.

En relación con los dos puntos anteriores, y para abordar el Objetivo 3.2.3., se identificarán los distintos actores sociales e institucionales en torno a la problemática de la tenencia de la tierra y la regularización dominial de las mismas. La identificación se

realizará a través de la interpretación de los textos e informes referidos en los puntos 3.2.1, 3.2.2, 3.2.3. Esto posibilitará puntualizar sobre la incidencia de aquellos roles que deben cumplir ciertos actores estratégicos, en la solución de la problemática.

Cuadro 1. Actores Institucionales, Sociales y Científico- Académico

Fuentes Secundarias		
Actores Institucionales	Actores Sociales Organizaciones y movimientos de la sociedad civil	Sector Científico y Académico
Función Ejecutiva a nivel Nacional-Local y sus organismos descentralizados y autárquicos. Función Legislativa Nacional y Provincial Función Judicial de la Provincia de La Rioja	-Federación de Organizaciones sociales - Asociaciones Civiles, Consorcios de riegos, Organizaciones sociales, de campesinos e indígenas	-Universidades -Centros de Estudios Especializados. -Colegios Profesionales de Abogados, Escribanos e Ingenieros
<u>Documentos Oficiales:</u> -Planes Estratégicos -Programas -Proyectos -Informes de Áreas Especializadas -Encuestas locales - Relevamientos	-Comunicados y documentos publicados -Recomendaciones para la construcción de políticas públicas	-Documentos desarrollados -Informes y Evaluaciones.

Fuente: Elaboración Propia

Como corolario, cabe destacar que, el trabajo contendrá cuatro (4) Capítulos, además de la Introducción. Los ejes sobre los cuales se estructurará serán los siguientes: **El Capítulo I:** Contendrá una introducción general al trabajo de investigación; **El Capítulo II:** Presentará una exposición cronológica acerca de la evolución histórica de la administración y distribución de la tierra rural en Argentina desde la época de la conquista española hasta el siglo XXI, delimitada por etapas que marcan hitos en la materia. **El Capítulo III:** Presentará las distintas situaciones de tenencia de la tierra a nivel nacional y provincial, con sus correspondientes cifras. Asimismo, se abordará el fenómeno de la expansión de la frontera agrícola, el uso del suelo, la seguridad alimentaria; la seguridad jurídica sobre la tierra y los conflictos sobre la tenencia de la tierra y sus principales causas. **El Capítulo IV:** Estará dedicado a la descripción del Régimen Jurídico de Regularización Dominial de Tierras Rurales en la Provincia de La Rioja y el Rol del Estado en las estrategias en materia de acceso, administración y uso de la tierra en provincia de La Rioja. **El Capítulo V:** Presentará las conclusiones, en donde se recuperarán algunas cifras e ideas fuerza que subyacen a la problemática desarrollada en todo el trabajo y que permiten responder a los objetivos y preguntas de

investigación. Por último, se realizará además y brevemente, consideraciones propias y se elaborará un cuerpo de recomendaciones que tienda a mejorar la situación estudiada.

Cronograma de actividades:

Actividad	Cantidad de meses	Meses de ejecución											
		1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Recolección y sistematización bibliográfica	1	X											
Lectura del material bibliográfico colectado	2	X	X										
Análisis documental	3	X	X	X									
Realización de Entrevistas	3			X	X	X							
Escritura del Capítulo I	2		X	X									
Entrega del borrador del Capítulo I al Director de Tesis	1			X									
Correcciones del Capítulo I	2				X								
Escritura del Capítulo II	2				X	X							
Entrega del borrador del Capítulo II al Director de Tesis	1					X							
Correcciones del Capítulo II							X						
Escritura del Capítulo III	2						X	X					
Entrega del borrador del Capítulo III al Director de Tesis	1							X					
Correcciones del Capítulo III	1								X				
Escritura del Capítulo IV	2							X	X				
Entrega del borrador del Capítulo IV al Director de Tesis	1								X				
Correcciones del Capítulo IV	1									X			
Redacción de las Conclusiones Generales	3									X	X	X	
Confección de la Bibliografía General y Anexos	4								X	X	X	X	
Entrega del documento final al Director	1											X	X
Correcciones del Documento de Tesis.	1												X
Entrega de Tesis a la Dirección de la Maestría de Desarrollo Humano	1												X

CAPITULO 2

Administración Y Distribución De Tierras En Argentina

La conformación del Estado Argentino comienza con la ocupación española en la llamada expedición al Río de la Plata en 1.516; continua con la “Revolución de Mayo de 1.810”, en donde comienza un proceso de formación de estados independientes, que se profundiza con la Declaración de la Independencia de 1.816 y se concreta en la organización de un estado federal en 1.853-1.860.

La ocupación y distribución de tierras en Argentina, pueden ser caracterizadas de acuerdo a las siguientes etapas:

Régimen Colonial

Durante ocupación española, se otorgaban mercedes gratuitas de tierras, cuyo objeto era el de fomentar la ocupación efectiva del territorio, asignando a los conquistadores, fundadores o colonos, superficies de tierras, como contraprestación de sus servicios en la defensa de la soberanía española, generalmente contra el ataque de los indígenas o contra los intentos de invasión de otras potencias extranjeras.

Con el objeto impulsar la formación de poblados y así consolidar las tierras conquistadas, se estableció el sistema de repartimientos mediante mercedes ordinarias y extraordinarias. Las mercedes ordinarias eran aquellas denominadas cédulas de gracia o merced de tierras y se diferenciaban de las extraordinarias, pues no necesitaban la posterior confirmación del rey. Estas tierras repartidas estaban sujetas al cumplimiento obligatorio de ser cultivadas y habitadas por un periodo de cuatro a ocho años. Este régimen, en muy pocos casos reconoció legalmente la ocupación del territorio, produciéndose recién los primeros intentos durante los años 1.816 y 1.822.

Proceso de Formación del Estado (1.810 a 1.853/60)²⁵

El proceso de formación del Estado, comienza con la “Revolución de Mayo de 1.810” y se dio por la convergencia de diversas fuerzas, que por distintos motivos, necesitaban lograr la independencia. El frente de lucha fue integrado por burgueses,

²⁵ El 1º de Mayo de 1853, se sancionó la Constitución Nacional, que estableció un sistema representativo, republicano y federal. En 1860 Buenos Aires se incorpora a la Nación, mediante la firma del Pacto de Unión Nacional

hacendados, artesanos, gauchos, indios, peones, esclavos, comerciantes pro ingleses y pro franceses, parte de la milicia, y parte del clero.

Resuelto el vínculo con la corona española, las familias criollas conformada por hacendados y burgueses, comienzan a expandir velozmente sus acciones, acumulando tierras, ganado y hombres (indios y gauchos). En 1.826, con la ley de “Consolidación de deudas”²⁶, se nacionalizaba el empréstito tomado por Buenos Aires, afectando como garantía la tierra y demás bienes inmuebles de propiedad pública. Como estas tierras sujetas a garantía no podían enajenarse, la única manera de lograr ponerlas en producción era a través de la figura de la enfiteusis.

La ley de enfiteusis o ley de tierras públicas consistía en la cesión perpetua del dominio útil de una finca, mediante el pago de un canon anual o renta que debía calcularse cada 10 años sobre el valor de la tierra, conservando la propiedad en poder del Estado. Este sistema adolecía de tres grandes defectos: a) no establecía la superficie máxima a otorgar; b) No obligaba a poblar o cultivar; c) podía ser transmitida libremente, lo que posibilitaba concentración de la tierra, subarrendamientos, etc.. Es importante destacar que fueron muchos los enfiteutas que incumplieron con el pago del canon, acompañados por un Estado cómplice sin voluntad de recuperar sus tierras.

En 1832, se dicta un decreto mediante el cual se autoriza la donación de superficies de media legua de frente por una y media de fondo y en el año 1836 comienza el fenómeno de la venta masiva de tierras públicas, iniciando con estas medidas el derrumbe de la enfiteusis. Pero este proceso no condujo a una redistribución de las tierras entre nuevos grupos sociales, sino que solo se contempló el otorgamiento a aquellos militares, que como premio a sus servicios fueron adjudicatarios del beneficio. Estas medidas solo contribuyeron a la concentración de la tierra y a la expansión de latifundios. Finalmente, en 1.858 se dispuso anular las donaciones efectuadas entre diciembre de 1.829 y febrero de 1.852, salvo aquellas que resultaran de premios por las expediciones militares contra los indígenas.

²⁶ La ley de consolidación de la deuda extendió a la tierra de toda la Nación la garantía hipotecaria que gravaba la tierra de Buenos Aires. Es así que "queda especialmente afectada al pago de la deuda nacional la tierra y demás bienes inmuebles de propiedad pública cuya enajenación se prohíbe".

Estado - República

Con la conformación del Estado Nacional, se conservó la figura del latifundio²⁷ en las leyes sobre colonización y distribución de la tierra. En esta etapa, posterior a las donaciones y repartos gratuitos, para adquirir tierras, había que pagarlas, por lo que solo podían acceder a ellas las poderosas familias criolla, mientras que los indios y los gauchos se transformaron en medieros, aparceros o peones de las grandes estancias.

La Campaña del desierto fue una de las herramientas con la que contó el nuevo Estado para incorporar riqueza al territorio, en un contexto de endeudamiento generado durante la presidencia de Domingo Sarmiento. A fines de 1.870 se lleva a cabo la primera etapa de incorporación de tierras, con una estrategia defensiva y de supuesta soberanía la cual tenía por objeto la incorporación de las tierras ubicadas bajo la línea fronteriza en poder de los pueblos originarios²⁸. Estas tierras constituían las zonas más productivas del centro del país, cuya falta de disponibilidad impedía el desarrollo del ferrocarril, las explotaciones agropecuarias, forestales y mineras, sobre las cuales tenían puesta la atención interés británicos. Así, el 4 de Octubre de 1.878 se sancionada la Ley N° 947, para el cumplimiento de la ley de 1.867 que ordenaba llevar la frontera hasta los ríos Negro, Neuquén y Agrio. Esta Ley fue fundamental para la expansión del territorio, toda vez que por un lado favoreció la formación de latifundios, al disponer grandes superficies de tierras destinadas a los suscriptores de los bonos emitidos para financiar la campaña al desierto y por el otro, autorizó “a perseguir a los indios solamente hasta la frontera reconocida de los ríos Limay y Neuquén y no más allá”. Igual lógica continuó, con la sanción de la Ley 1.265 de 1.882, sobre venta en remate público de tierras a precios irrisorios y la Ley 1.628 del año 1.885 que distribuyó tierras a los participantes o herederos de las campañas, en una escala descendente de acuerdo a la jerarquía militar.

En la segunda etapa de la Conquista del Desierto se puso de manifiesto el verdadero exterminio de los pueblos originarios, con el afán de concentrar mayor cantidad de superficies de tierra, de animales cimarrones y a la postre de mano de obra

²⁷ Propiedad agraria de grandes extensiones caracterizada por el uso ineficiente de los recursos disponibles, bajos rendimientos unitarios, utilización de la tierra por debajo de su nivel de explotación, baja capitalización, bajo nivel tecnológico, mano de obra empleada en condiciones precarias y, en consecuencia, con bajo nivel de vida.

²⁸ Los Pueblos Originarios que se encontraban en poder de las tierras afectadas a la Conquista del Desierto eran Los Mapuches, los Pampas, los Ranqueles y los Tehuelches.

forzada, por parte de una *elite* criolla integrada por familias oligárquicas descendientes de los españoles.

La violenta incorporación de nuevas tierras productivas, administradas por la oligarquía nacional, produce un cambio en el campo argentino, con la expansión del cultivo de cereales y su exportación a partir de 1.890.

Durante el periodo de la “*Belle Epoque*”²⁹, la elite propietaria se constituyó en el único actor del desarrollo agropecuario pretendido por la época. Este sector se convirtió en el principal objetivo del incipiente Estado, toda vez que el cobro de gravámenes al comercio exterior fue la principal fuente de ingresos del fisco. Este modelo se encuentra enraizado hasta nuestros días, dejando de lado el modelo minero de la época de conquista.

Durante el período de 1940 y 1950, debido a significativas luchas y reivindicaciones populares, el Estado en un avance sobre el absolutismo del derecho de propiedad, comenzó a regular las actividades del agro con el objeto de asegurar un mayor equilibrio; así se sanciona la Ley 12.636, en virtud de la cual se crea el Consejo Nacional Agrario (CNA), que intervino en la distribución de tierras fiscales junto con las provincias y en programas de Colonización, entre otras tan importantes como el Estatuto del Peón y el Decreto de Arriendo por el cual se prohibían los desalojos.

Durante la década del 50' y 60', comienza una etapa signada por los avances tecnológicos donde el problema se centraba en quien tenía la tenencia de la tierra y las posibilidades de capital para producir en ella. En esta etapa comienzan a tomar fuerza los movimientos campesinos que van trazando planes de reforma agraria que no fueron concretados a raíz de la férrea oposición de actores de la oligarquía pampeana (por ejemplo, el proyecto de Ley Agraria del Frente Justicialista de Liberación en 1974).

A partir de la dictadura militar de 1976, comenzó una retracción por parte del Estado en materia de regulación del sector rural, la cual se profundizó en los años 90' posibilitando un esquema agroindustrial que profundizó la desigualdad en la distribución de los recursos provenientes de la tierra.

²⁹ Período entre los años 1880 y 1916, durante el cual, la República Argentina bajo el gobierno conservador de la Generación del 80, tuvo un rápido crecimiento económico bajo un modelo agro exportador, periférico del Imperio Británico.

Con la reforma constitucional de 1994, se incorporaron una serie de nuevos derechos y reconocimientos de carácter social, se estableció la propiedad comunitaria de los pueblos originarios y se instituyó la potestad de las provincias sobre el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio. Esta última incorporación implica que el Estado nacional no puede fijar una política común en su territorio en materia de distribución de tierras fiscales; de tal modo que en Argentina existen tantas políticas y procedimientos para el acceso a tierras, como provincias. Esta dispersión normativa obstaculiza la implementación de políticas de equidad que logren un impacto significativo en la democratización del acceso a las tierras y políticas públicas armónicas que desarrollen las economías productivas de manera justa.

En Diciembre de 2011, con la sanción de la Ley 26.737, sobre Protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de tierras rurales, se vislumbra un cambio de paradigma sobre el enfoque que hasta entonces se tenía sobre la tierra, la cual pasa a ser un recurso natural estratégico y no renovable.

2 Visión Tradicional Sobre Administración y Concentración De Tierras Rurales

Antes de la conquista española, los pueblos que ocupaban el territorio tenían una manera comunitaria de poseer y comprender la tierra. La Tierra no le pertenecía a un individuo, sino al grupo, a su comunidad. Esta relación tan estrecha que mantenían con la tierra forjó las bases sobre las cuales edificaron su cultura, su economía y su espiritualidad. En definitiva, la tierra no solo era concebida como la productora de alimentos y riquezas, como lo plantea la visión occidental, sino que además de satisfacer todas las necesidades, inclusive las espirituales, era una figura de identidad comunitaria y merecía ser protegida. En virtud de ese enfoque podemos observar a la tierra no como un objeto, sino más bien como un sujeto de derecho.

Durante la Conquista, las tierras donde se instalan las primeras ciudades fundadas por españoles, comienza una construcción de estructura agraria basada en la figura de la “merced real”³⁰, figura que mutó al conformarse el Estado Argentino sólo desde lo jurídico. Lo importante de destacar en esta etapa es que la intención primaria

³⁰ Tierras y títulos cedidos por el Rey a cambio del apoyo dado a la alta nobleza o clero en pago de algún servicio. Tiene su origen en Castilla y fueron aplicados a las colonias.

de los conquistadores, no fue asentarse y producir en las nuevas tierras, sino más bien extraer las riquezas para llevarlas al viejo continente.

Con la construcción del Estado Nación, continuó la visión de la tierra como generadora de riqueza.

A partir de los nuevos procesos de concentración de la tierra, las políticas públicas que surgen en Argentina con el incipiente Siglo XXI, representan a la tierra no solo desde lo económico, le otorgan un valor social y simbólico, tendiente a modificar relaciones de fuerza para garantizar el equilibrio territorial, la inclusión social y la sostenibilidad del ambiente.

En las etapas relacionadas, podemos reconocer distintas formas de ocupar y administrar la tierra:

- De posesión comunitaria (América precolombina);
- Etapa de reparto y concentración de las tierras (Siglo XIX y principios del Siglo XX);
- Redistribución de la tierra, Construcción de la clase media rural (mediados del Siglo XX);
- Nuevo proceso de concentración los cuales admiten diferencias según las distintas regiones del País (fines del siglo XX, comienzos del Siglo XXI).

3- Estructura agraria y Acceso a la tierra a nivel nacional

Argentina posee una generosa superficie de tierra con vocación productiva, para generar alimentos de gran diversidad y de excelente calidad. Es el noveno país más grande del mundo, tiene una superficie de 376.127.400 hectáreas, de las cuales 35.628.833 están destinadas a la actividad agrícola, la superficie pastoreada es de 108.533.862 ha y la destinada a forestación es de 34.214.719 ha (Cuadro 1).

Cuadro 1 - Uso de la tierra en la Argentina

USO DE LA TIERRA

	Superficie territorial de la provincia km ²	Superficie territorial de la provincia Has. ¹	Superficie dedicada a la producción agrícola ²	Superficie pastoreada ³	Superficie dedicada a forestación ⁴
Centro	749.539	74.953.900	26.139.525	32.305.294	3.528.526
NOA	470.184	47.018.400	4.199.697	6.651.769	16.246.466
Cuyo	404.906	40.490.600	718.708	13.852.903	808.677
NEA	368.480	36.848.000	4.502.125	14.561.197	11.586.651
Patagonia	1.768.165	176.816.500	68.778	41.161.699	2.044.399
TOTAL	3.761.274	376.127.400	35.628.833	108.532.862	34.214.719

Fuente:

1. Datos Obtenidos del CNA 2002, INDEC

2. Datos obtenidos del SIIA del MAGyP correspondientes al año 2011. Para los casos en los que no se contaba con los datos para esa fecha se utilizó el dato más reciente.

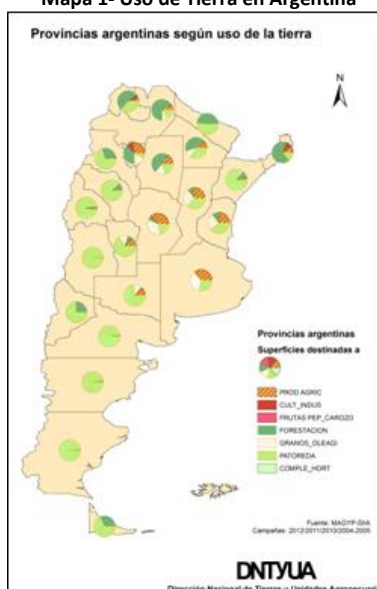
3. Datos obtenidos del Censo Nacional Agropecuario 2008.

4. Datos obtenidos del Área SIG e Inventario Forestal de la Dirección Producción Forestal del MAGyP. "Elaboración de un mapa de plantaciones forestales de la República Argentina de actualización permanente".

Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. SAyDS, 2005.

5. Los totales contemplan las superficies de las Islas Malvinas, Antártida y Atlántico sur

Mapa 1- Uso de Tierra en Argentina



Fuente: Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación Argentina (2014).

Si analizamos los guarismos arrojados por los Censos Nacionales Agropecuarios (CNA) de 1988, 2002 y 2008³¹ (datos preliminares), se evidencia la modificación de la estructura agraria respecto a la cantidad y extensión de las explotaciones agropecuarias³² (EAP),

³¹ El CNA 2008 fue incompleto, solo pudieron censarse 155,4 millones de hectáreas, una cifra 19,4 millones de hectáreas menores a la registrada en el CNA del 2002. Quedaron por lo menos 24 millones de hectáreas sin censar, de las cuales 20,28 M/ha corresponden a datos no recolectados por ausencias o rechazos de los encuestados, debido a la puja entre el Estado Nacional y el Sector agro exportador, por las retenciones a las exportaciones.

³² Las EAP son unidades de organización de la producción que produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado; tiene una dirección ejercida por el productor que asume la gestión y los riesgos de la actividad productiva, con una superficie no menor a 500 m², integrada por una o varias parcelas ubicadas dentro de los límites de una misma provincia; utiliza en todas las parcelas algunos de los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra.

caracterizándose según posean límites definidos (CLD) o sin límites definidos³³(SLD), y a la variación respecto de la situación de tenencia de las mismas.

De los datos comparando entre los censos de 1988 y 2002 podemos observar que: **a)** en 2002 se registraron 333.477 explotaciones agropecuarias en todo el país. Esto significa unas 85.000 explotaciones menos (un 20%) que en 1988, en donde se censaron 421.221 EAP; **b)** la superficie total de las EAP también disminuye entre Censos, relevándose en 2002 cerca de 175 millones de hectáreas, unos 2,6 millones menos (1,5%) que en 1988; **c)** la superficie promedio a nivel nacional aumenta, pasando de 424 ha en 1988 a 524 ha en 2002. Con estos datos se puede concluir que estaríamos en un proceso de concentración de la explotación de la tierra (ver tablas 1, 2 y 3).

Tabla 4 - Explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación y total del país (1988 - 2002)

Censo Nacional Agropecuario 1988			Censo Nacional Agropecuario 2002		
Total	Con límites definidos	Sin límites definidos	Total	Con límites definidos	Sin límites definidos
421.221	378.357	42.864	333.533	297.425	36.108

Fuente: INDEC, Censo Nacional Agropecuario 1988 y 2002.

Tabla 5 - Explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación, total y porcentajes

Año 2002	Total	EAP con límites definidos	EAP sin límites definidos
Total	333.533	297.425	36.108
Porcentajes	100 %	89,17%	10,83%

Fuente: INDEC, Censo Nacional Agropecuario 2002.

Tabla 6 - Explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación. Total del país. Años 2008* y comparación en porcentajes con 2002

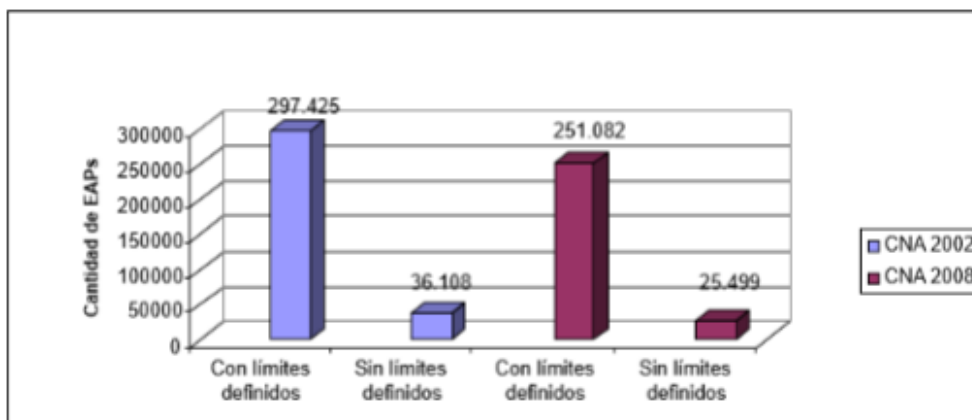
Total EAPs	Var. c/ respecto CNA'02 %	Con límites definidos	Var. c/ respecto CNA'02 %	Sin límites definidos	Var. c/ respecto CNA'02 %	Superficies de las EAPs con límites definidos	Var. c/ respecto CNA'02 %
276.581	-17,10	251.082	-15,60	25.499	-29,40	155.424.189	-11,10

Fuente: INDEC, Censo Nacional Agropecuario 2008 (datos preliminares).

El siguiente cuadro representa los datos de los dos últimos censos, por tipo de delimitación de las EAPs.

³³ Son explotaciones que se caracterizan por tener límites imprecisos o carecer de ellos. En ellas, por diversos motivos, no están delimitadas las parcelas que la integran y por lo general forman parte de una unidad mayor.

Gráfico 4 - Cantidades de EAPs según delimitación de los Censos 2002 y 2008.



Fuente: Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias en base a datos del CNA 2002- 2008. (2014)

La situación reflejada en el CNA 2008, evidencio que la tendencia a la disminución de las EAPs continuó, registrándose 276.581 EAPs, es decir 56.952 explotaciones menos que las censadas en el año 2002 (un 17,1% menos). Así mismo, las superficies de las explotaciones también disminuyo ya que se relevaron 155.424.819 ha, lo que representa un 11% menos que en el año 2002.

Gráfico 5 - Explotaciones Agropecuarias por tipo de delimitación año 2002

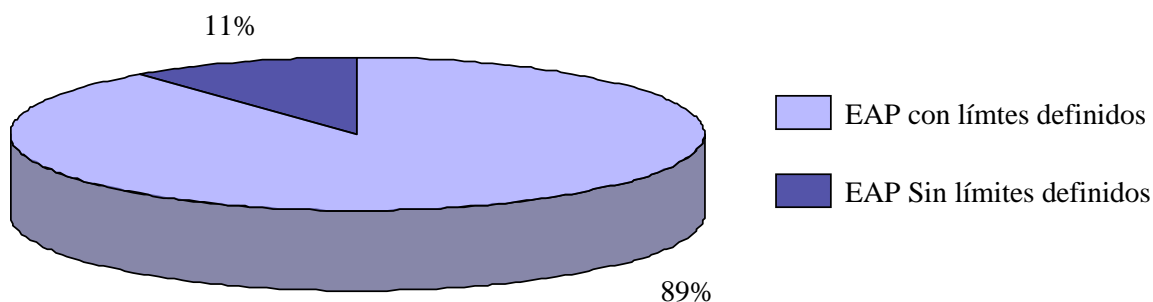
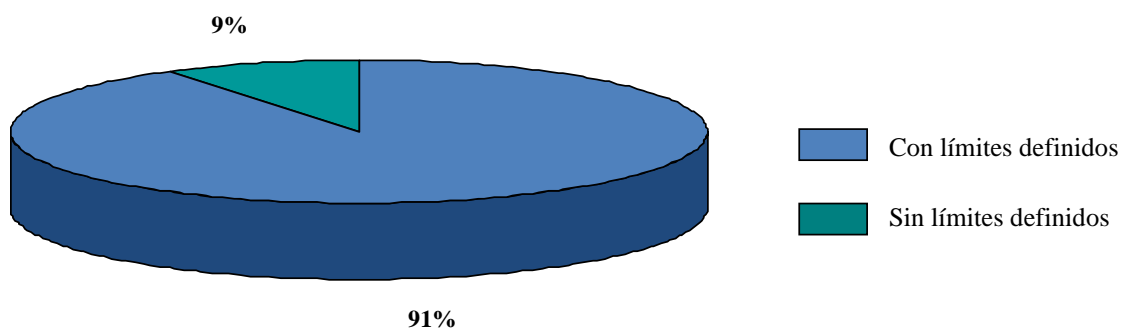


Gráfico 6 - Explotaciones Agropecuarias por tipo de delimitación - CNA 2008



Fuente: Grafico 2 y 3: Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias en base a datos del CNA 2002(2014)

Del análisis de los cuadros y gráficos que preceden, podemos observar que en el año 2002 el 89% de las EAPs poseían límites definidos, mientras que para el año 2008 las mismas incrementaron su cantidad, representando el 91% de las EAPs con límites definidos, mientras que el 9% restante a explotaciones sin límites definidos.

La concentración de la tierra por parte de especuladores urbanos e internacionales que ven a la tierra como inversión y el proceso del avance del agro-negocio, han generado un nuevo modelo de gestión, en donde la figura jurídica predominante en cuanto a la tenencia de la tierra, no es la propiedad, sino el arrendamiento, el contratista rural y contratos accidentales entre el dueño de la tierra y los dueños de maquinarias rurales o inversores, por tarifas fijas o a porcentaje.

Estos cambios en la estructura agraria nacional de las últimas décadas, han generado impactos sociales y económicos particularmente sobre las distintas regiones argentinas, revitalizando el debate sobre la situación de tenencia de la tierra y el desarrollo rural.

Como podemos observar en el desarrollo de éste capítulo, la visión tradicional sobre la administración y ocupación de la tierra, se ha vinculado a la generación de riqueza y ha sido un símbolo de poder y crecimiento económico para algunos. Esta visión, sumada a las políticas públicas que convirtieron a la Argentina en un país agro exportador, lejos de haber forjado el desarrollo, ha generado mayor pobreza y exclusión de la población rural, que ha debido migrar a las grandes urbes en busca de salud, educación y trabajo.

El problema del acceso a la propiedad de la tierra por parte de quienes las ocupan y trabajan, especialmente pequeños productores, campesinos y pueblos originarios, ha sido una constante desde los años 40' del Siglo XX, con intermitencia de reconocimiento de derechos y redistribución durante gobiernos progresistas, que no alcanzaron a reformar la estructura agraria.

Hoy la inversión más costosa no es la compra de la tierra, sino mas bien los desembolsos necesarios para producir bienes agropecuarios a escala, las cuales pueden ser costeados por los productores más capitalizados o por inversionistas urbanos o internacionales, quienes pueden asumir los riesgos de la actividad y acceder al uso de

tierras productivas mediante los “pools de siembra³⁴”, fondos de inversión agrícola, entre otras formas de asociación.

Para lograr un desarrollo integral del sector, es necesario buscar alternativas para facilitar el acceso a la propiedad y a su uso, para aquellos que no la tienen, o para aquellos que la ocupan en cantidad insuficiente, ello sobre el eje de la soberanía alimentaria, el derecho a la tierra, al agua, a los recursos naturales y a los servicios necesarios para vivir dignamente. El Estado debe acompañar con políticas públicas promocionales para cada actividad, democratizando el acceso a la tierra, reconociendo la diversidad cultural de los pueblos y respetando las posesiones históricas de las comunidades campesinas e indígenas por parte de la justicia.

La legislación a nivel nacional sobre tierras es abundante, dispersa y debido al sistema de gobierno federal, cada una de las 24 jurisdicciones de Argentina, presentan normativas e instituciones diversas y heterogéneas, no obstante, todas nos ofrece una visión parcial sobre acceso a la propiedad y su uso, siendo fundamental el complemento de otras disciplinas sociales para contextualizar los procesos legislativos y la aplicación de las normas, como veremos en los capítulos siguientes.

³⁴ Legalmente son fideicomisos agropecuarios y funciona como un sistema de producción agraria caracterizado por el por el capital financiero y la organización de un sistema empresarial transitorio, que asume el control de la producción agropecuaria, mediante el arrendamiento de grandes extensiones de tierra, y la contratación de equipos de siembra, fumigación, cosecha y transporte, con el fin de generar economías de escala y altos rendimientos. Al finalizar la cosecha y realizarse el producto, las ganancias son distribuidas.

CAPITULO 3

1. Definiciones:

La tierra es más que un simple activo productivo, es un recurso natural no renovable³⁵, clave para consolidar un desarrollo rural sostenible, en la cual se establecen complejas relaciones sociales, económicas, culturales y políticas. A la ecuación tierra, la entendemos como la sumatoria de variables vinculadas con el acceso, la distribución, la regularización dominial, el uso y conservación de suelos y las acciones complementarias como los parámetros de tenencia, los mecanismos de control de uso del suelo, el apoyo técnico y financiero y las políticas públicas que fomentan su uso adecuado, la generación de alimentos y el desarrollo.

La tenencia de la tierra es un elemento vital en las estructuras sociales, políticas y económicas, e influye decisivamente en la seguridad alimentaria, la limitación de oportunidades, la equidad y claramente sobre la pobreza. Por ello, la regulación clara y precisa sobre los derechos que se ejercen sobre la tierra, permite planificar un uso adecuado y sustentable de los recursos naturales, lo que beneficia no solo a quienes la trabajan y ocupan, sino también a todos los actores sociales y sobre todo al Estado, para lograr reducir las asimetrías, los conflictos sociales y los daños al ambiente.

Es común usar como sinónimos las palabras "tenencia", "posesión" y "propiedad", no obstante la legislación argentina ha sido rigurosa en su conceptualización en el Libro Cuarto del Código Civil y Comercial de la Nación, distinguiéndolas de la siguiente manera:

1) La propiedad o dominio: (Artículo 1.941 CC y CN) Es el derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley. Para obtener el dominio sobre un inmueble (art. 1.982 CC y CN), se requiere contar con el título (la escritura pública) y el modo (la posesión), siendo necesaria la inscripción en el Registro de la Propiedad Inmueble a los fines de su oponibilidad *erga omnes*

³⁵ Régimen De Protección Al Dominio Nacional Sobre La Propiedad, Posesión O Tenencia De Las Tierras Rurales Nacional

2) La posesión: (Artículo 1.909 CC y CN) Hay posesión cuando una persona, por si o por otro, ejerce un poder de hecho sobre una cosa, comportándose como el titular del dominio. Este hecho posesorio en ciertas circunstancias genera derechos y puede ser legítimo porque corresponde al ejercicio de un derecho conforme a la ley, o ilegítimo, como es el caso del usurpador.

3) La tenencia: (Artículo 1.910 CC y CN) hay tenencia cuando una persona, por si o por medio de otra ejerce un poder de hecho sobre una cosa y se comporta como representante del poseedor. Para la legislación argentina el tenedor es un mero representante de la posesión del propietario.

En el presente trabajo, como ya lo precisamos en el Capítulo 1, cuando hablamos de “tenencia” de la tierra, nos referimos a la relación jurídica o consuetudinaria entre las personas (individuos o grupos) y la tierra (comprensiva de todos los recursos naturales), en cuanto a su usos, modalidades y sistemas, tal como es definida por la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO).

El Estado, a través de sus instituciones regula la manera de asignar dentro de la sociedad, los derechos de propiedad de la tierra, la forma de adquirir, de transferir, de acceder a su uso, como así también, sus limitaciones al dominio.

Los sistemas de tenencia de la tierra determinan quién puede utilizar los recursos naturales, durante cuánto tiempo y bajo qué circunstancias (FAO)³⁶.

Estos sistemas en términos generales, se clasifican muchas veces teniendo en cuenta si son formales o informales. Los formales están dados por un marco normativo, a través de leyes y sus respectivas reglamentaciones; mientras que los informales, por estructuras definidas en forma consuetudinaria, como por ejemplo el caso de campos comuneros en donde hay reconocimiento de derechos sobre una tierra que se ocupa sólo de forma irregular.

Cuando las formas de tenencia están bien definidas, pueden ser exigibles ante los órganos jurisdiccionales respectivos, pero cuando no lo están carecen de protección oficial y en algunos casos podrían ser hasta ilegales o estar en infracción a la ley.

³⁶ FAO. 2012. Tenencia de la tierra y desarrollo rural. FAO Estudios sobre Tenencia de la Tierra 3. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación Roma, 2003 ISBN 92-5-304846-8. Disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4307S/y4307s05.htm>

La tenencia también puede ser extra legal, y se da cuando si bien no infringe una normativa, tampoco tienen un reconocimiento pleno por parte de ésta. Este es el caso de la propiedad comunitaria de los pueblos originarios, contemplada por el artículo 75 inciso 17 de nuestra Constitución Nacional. Este artículo da nacimiento a la Comunidad Indígena como un sujeto colectivo de derecho, a la cual se le reconoce la propiedad comunitaria de la tierra que ocupan tradicionalmente.

Otro antecedente legal lo encontramos en el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo³⁷ estableció la obligación de los gobiernos de determinar las tierras que los pueblos originarios ocupan tradicionalmente, como así también la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión.

A este conjunto de normas podemos sumarle la Ley 21.160 que establece la realización del relevamiento de las comunidades existentes, así como de las tierras que ocupan tradicionalmente, la delimitación y el establecimiento del estatus jurídico de las mismas que posibiliten su titularización.

No obstante la existencia de normas que reconocen el derecho a la tierra de las comunidades de pueblos originarios, no ha sido suficiente para resolver los problemas con la sociedad mayoritaria, toda vez que si no hay reglas claras y uniformes entre el gobierno nacional y las provincias sobre temas básicos sobre “cuáles son los Pueblos Originarios” a los que se refiere la Constitución, “cuáles son las tierras cuyo reconocimiento se debe garantizar” van a continuar los abusos hacia los más vulnerables y los conflictos, donde las posturas contrapuestas terminan siendo irreconciliables.

Para FAO³⁸, existen cuatro formas o categorías de tenencia de la tierra (FAO 4, 2012):

1-Privada: se da cuando se concede derechos exclusivos a una o más personas física o jurídica,

2-Comunal: Cuando se otorgan derechos sobre bienes comunes.

3-De libre acceso: no se asignan derechos específicos ni exclusivos a nadie y consecuentemente nadie puede quedar excluido.

4-Estatal: los derechos de propiedad se asignan a algún organismo del sector público.

³⁷ Organización Internacional del Trabajo.

³⁸ FAO. 2012. Tenencia de la tierra y desarrollo rural. FAO Estudios sobre Tenencia de la Tierra 3. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación Roma, 2003 ISBN 92-5-304846-8. Disponible en: <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4307S/y4307s05.htm>.

Si bien estas simplificaciones son útiles desde el punto de vista teórico, es importante destacar que la forma exacta en que se distribuyen y disfrutan realmente los derechos a la tierra, en la práctica es mucho más compleja. Sobre la misma parcela³⁹, pueden coexistir diferentes derechos, algunos de carácter real y otros de carácter personal, como en el caso de propiedad, usufructo, combinados con arrendamiento, aparcería, mediería, entre otros; y en estos casos además el titular de cada derecho puede ser una o más personas, física o jurídica. Como podemos observar, la tenencia de la tierra puede adoptar muchísimas formas.

A esta complejidad de derechos reales y personales, debemos además sumarle las situaciones en donde los derechos formales (*de iure*) se otorgan sin tener en cuenta los derechos consuetudinarios existentes (*de facto*), como es el caso de creación de áreas protegidas superpuestas sobre territorios indígenas, o las tierras de pastoreo que son declaradas de propiedad estatal que se han otorgado donaciones sin consultar a los propietarios consuetudinarios; esto trae aparejado situaciones de conflicto social y desplazamiento de las comunidades campesinas e indígenas que realizan actividades agrícolas .

Estos problemas de tenencia de la tierra contribuyen a la inseguridad alimentaria, a la limitación de oportunidades de subsistencia y a la pobreza; por lo que el acceso seguro a la tierra debe ser una prioridad del Estado, quien debe establecer de manera clara los mecanismos institucionales para decidir quién tiene los derechos y sobre qué recursos, con qué fines los puede utilizar y durante cuánto tiempo.

2. Situaciones De Tenencia De La Tierra:

Las distintas formas de tenencia de la tierra que se tienen en cuenta en el presente trabajo han sido recogidas del Censo Nacional Agropecuario del año 2002, el cual las clasifica de la siguiente manera: en propiedad ⁴⁰ (tanto personal, como familiar o en sucesión indivisa⁴¹); en contratos agrarios (arrendamiento⁴² , aparcerías⁴³ y contratos

³⁹ Parcela: superficie de terreno que, legalmente conformada o dividida, actúa como soporte de aprovechamiento de acuerdo a las condiciones fijadas por la normativa vigente.

⁴⁰ Es la situación de tenencia existente cuando se posee un título válido de dominio sobre la tierra o se ejerce la plena posesión, aun cuando no se hayan obtenido los instrumentos legales definitivos.

⁴¹ Es la situación en que la propiedad de la tierra, correspondiente a más de una persona (generalmente parientes entre sí), por algún motivo no puede ser dividida legalmente, o no lo ha sido todavía.

⁴² Es el contrato verbal o escrito en virtud del cual se adquiere el uso y goce de la tierra mediante el pago de una determinada cantidad de dinero, siempre que su duración no sea menor a tres años.

accidentales⁴⁴); y finalmente en ocupaciones (con permisos, de hecho y en otras formas).

Los siguientes cuadros y gráficos fueron elaborados de acuerdo al Censo Nacional Agropecuario 2002, toda vez que en el censo nacional realizado en el año 2008, no fue posible obtener resultados que permitieran su comparación con los datos obtenidos en los censos de 1988 y de 2002. Para su mejor análisis hemos agrupado por un lado las Explotaciones Agropecuarias (EAP) con límites definidos, que son aquellas organizaciones de producción de bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinadas al mercado; y que tienen características especiales, como: a) una dirección ejercida por el productor que asume la gestión y los riesgos de la actividad productiva; b) una superficie no menor a 500 m², integrada por una o varias parcelas ubicadas dentro de los límites de una misma provincia; c) utiliza en todas las parcelas algunos de los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra; para finalmente referirnos a las Explotaciones sin límites definidos.

Cuadro 2- EAP con límites definidos por régimen de tenencia de la tierra

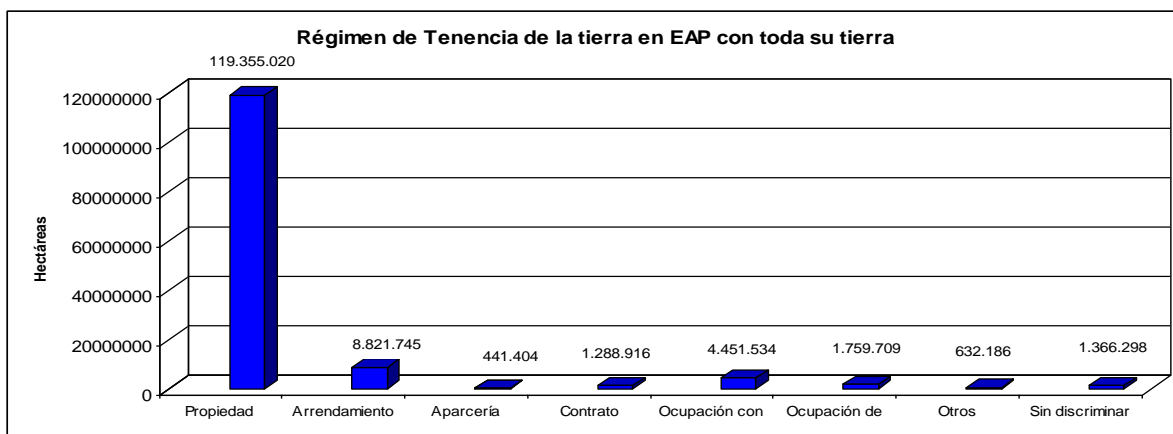
Propiedad	Arrendamiento	Aparcería	Contrato Accidental	Ocupación con Permiso	Ocupación de Hecho	Otros	Sin discriminar tenencia
EPA. 203.391	17.700	1.592	4.765	13.355	4.067	1.018	3.077
Sup. 119.355.019	8.821.745	441.404	1.288.916	4.451.534	1.759.708	632.185	1.366.298

Fuente: Elaboración Propia en base a CNA 2002.

⁴³ Es el contrato verbal o escrito por el cual se adquiere el uso y goce de la tierra mediante el pago de una proporción o porcentaje de la producción, siempre que su duración no sea menor a tres años.

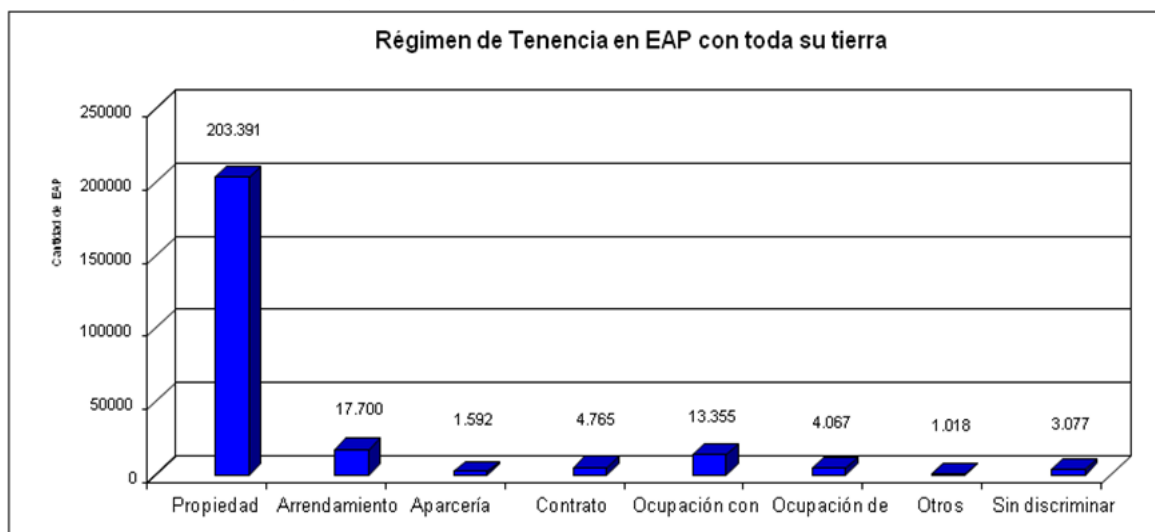
⁴⁴ Es aquel por el cual se adquiere el uso y goce de un predio por un tiempo limitado (no más de dos años), acorde con la actividad productiva. El contrato accidental se establece por un máximo de dos cosechas, es decir, por menos de dos años, y puede ser renovado.

Gráfico 4 - Cantidades de superficie según régimen de tenencia



Fuente: Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias en base a los datos del CNA 2002.

Gráfico 5- Cantidades de EAPs según régimen de tenencia



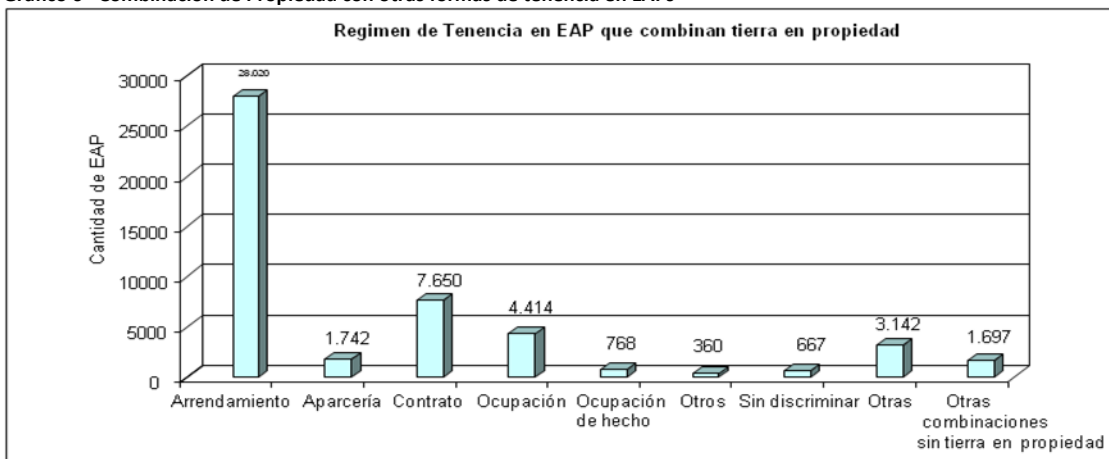
Fuente: Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias en base a los datos del CNA 2002.

Cuadro 3-Combinación de Propiedad con otras formas de tenencia

EAP que combinan tierra en propiedad con									Otras combina ciones sin tierra en propiedad
Arrendamiento	Aparcería	Contrato accidental	Ocupación		Sin discriminar		Otras	Combina ciones	
			con permiso	de hecho	Otros	tenencia			
EPA 28.020	1.742	7.650	4.414	768	360	667	3.142	1.697	
Sup. 24.354.617	826.717	3.865.597	2.437.904	614.522	449.170	415.966	2.879.168	848.088	

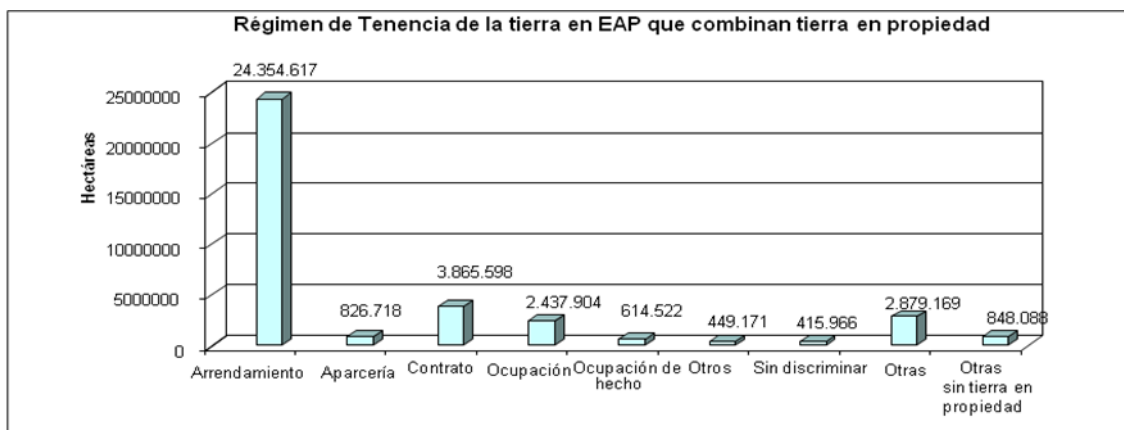
Fuente: Elaboración Propia en base a CNA 2002.

Gráfico 6– Combinación de Propiedad con otras formas de tenencia en EAPs



Fuente: Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias en base a los datos del CNA 2002

Gráfico 7– Combinación de Propiedad con otras formas de tenencia en EAPs



Fuente: Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias en base a los datos del CNA 2002

Como podemos apreciar en los cuadros que anteceden, las distintas formas de tenencia que se combinan con la figura de la propiedad, denotan que no todos los propietarios trabajan la tierra; muchos titulares registrales jamás han ejercido la posesión de las tierras y sin embargo tienen el título; mientras que un sinnúmero de campesinos, pequeños productores e indígenas, viven en ellas por varias generaciones sin encontrar su derecho reflejado en los registros de la Propiedad inmueble. Muchas veces el titular dominial es el Estado Provincial, por lo que para que el poseedor de las tierras, solo puede acceder a la propiedad mediante alguna herramienta administrativa regulada por las jurisdicciones provinciales.

La regularización dominial de tierras rurales es una condición estructural para ejecutar programas de desarrollo rural y planificación del territorio, tanto a nivel nacional como provincial y municipal. En un territorio re-organizado con justicia social y saneado jurídicamente es posible incorporar, no solo tecnologías para tornar más eficiente las economías regionales, sino también posibilita la inversión privada individual, el desarrollo de infraestructura que permita el acceso a la educación, salud y en definitiva a mejoras de la calidad de vida de las comunidades rurales. Quizás garantizando la igualdad de oportunidades podamos revertir la tendencia del fenómeno de la migración del campo a las grandes ciudades.

Distintas Situaciones De Precariedad En La Tenencia De La Tierra

Tal como lo evidenció Slutzky (2008), las situaciones problemáticas de tenencia de la tierra, afectan particularmente a la pequeña producción familiar y se pueden sistematizar de la siguiente manera:

A. Ocupación De Tierras Fiscales:

Esta situación se da cuando uno o más individuos ocupan tierras que permanecen a los Estados Nacional o Provinciales. Estas ocupaciones puede ser de superficies de diferentes tamaños, sin embargo predominan los pequeños ocupantes minifundistas que se dedican a actividades agropecuarias, en relación a la vocación productiva del territorio que ocupan. En las tierras fiscales provinciales, la condición de ocupante puede adoptar diversos grados:

- ocupantes sin permiso: no figuran en los registros oficiales pero pueden haber desarrollado sus actividades por generaciones. En estos casos la situación precaria de tenencia de la tierra trae aparejado serios conflictos sociales.
- ocupantes con permiso: pagan un canon al gobierno provincial por el uso de la tierra, generalmente inferior a los valores de mercado; La situación de tenencia es precaria toda vez que su continuidad en la explotación agropecuaria está condicionada por cuestiones jurídicas, políticas, técnicas o económicas.
- adjudicatarios en venta: han accedido a un contrato de adjudicación en venta con el gobierno provincial y el título definitivo les será otorgado cuando cumplan con las condiciones impuestas por la normativa provincial de colonización o acceso a la tierra.

Cuando hablamos de tierras fiscales nacionales inexorablemente debemos referirnos a la Ley N° 23.967, mediante la cual se dispuso que las tierras de propiedad del Estado Nacional, sus empresas y entes descentralizados o de otro Ente donde el Estado Nacional tenga participación total o mayoritaria de capital, o en la formación de las decisiones societarias, *que sean ocupadas por viviendas permanentes*, serían transferidas a los Estados Provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, para su posterior venta a los actuales ocupantes, entre otros recaudos. El Decreto N° 591, del 8 de abril de 1992, fue el primero en reglamentar la norma y creo el Programa “ARRAIGO” bajo la dependencia de la Comisión De Tierras Fiscales Nacionales.

La reglamentación de la Ley N° 23.967 ha sufrido distintas modificaciones en el transcurso de los últimos años, pero lo importante en destacar es que siempre las acciones fueron dirigidas a procesos de escrituración de zonas urbanas ubicados a lo largo y ancho del país, dejando postergada la zona rural. Igual inteligencia han asumido las normativas provinciales, sobre las cuales nos referiremos en el próximo capítulo.

B. Ocupación De Tierras Privadas:

Los ocupantes de tierras privadas son aquellos que viven y trabajan en predios que se encuentran registrados bajo el dominio de otra persona física o jurídica. Estos ocupantes pueden por el transcurso del tiempo y la inacción del titular registral ejercer derechos de usucapión o prescripción adquisitiva que contemplada en los artículos 1.897 y 1.898 del Código Civil y Comercial de la Nación. Estos procesos de adquisición de dominio son además de extensos, costosos, sin mencionar que no existen en argentina fueros específicos destinados a la ruralidad y que el ocupante debe trasladarse a las zonas urbanas en donde tengan asiento los tribunales ordinarios para poder acceder a la justicia. Otra forma de adquirir el dominio es mediante acuerdos extrajudiciales u operaciones de inmobiliarias de transferencia ya sea a título gratuito u oneroso entre el o los ocupantes y el titular registral.

C. Campos Comuneros:

Se trata de tierras que fueron otorgadas en concesión por la corona española, con una delimitación muy poco precisa de la superficie afectada. La imprecisión de origen se acentuó con el tiempo ya sea por los cambios en las medidas de superficie (legua castellana, legua riojana, legua tucumana), por la falta de trámites de sucesión o

complicaciones en éstos, por la existencia de títulos de propiedad imperfectos, por las cesiones de derechos hereditarios, entre otras causas. Dentro de la unidad mayor coexisten diversas explotaciones de superficie sin límites definidos, y es frecuente observar la existencia de un sector que es utilizado en forma común por los productores (generalmente para pastoreo). Las dificultades para delimitar las tierras se deben a superposiciones de derechos de la misma o distinta especie.

Es importante destacar, como sostiene Boixadós y Farberman (2015), en la jurisdicción de la actual provincia de La Rioja coexistieron tres tipos de propiedad indivisa, siendo los “campos comuneros” la única existente en nuestros días.

D. Aparcerías Precarias:

La aparcería es un contrato agrario de tipo asociativo por medio del cual, el propietario (aparcerero dador) de un inmueble rural otorga a una persona (aparcerero tomador) la explotación agrícola de la tierra a cambio de un porcentaje en los resultados. Habitualmente trae anexo un derecho de habitación a favor del aparcerero tomador.

El aparcerero dador es el productor que no posee la tierra, pero participa con el titular del dominio en arreglos generalmente asimétricos. A nivel nacional, por carecer de políticas públicas que promuevan el acceso a la tierra, los programas nacionales giran sobre el apoyo a estos actores, en el fortalecimiento en términos del acceso a instrumentos de producción (capital fijo agrario) y de esta forma mejorar sus condiciones de producción y negociación. A través del Programa de Titulación y Arraigo Rural, creado por Resolución MAGyP N° Resolución 449/13, en algunas provincias se logró plantear estrategias de acceso a la tierra (tierras fiscales, Colonias Fiscales, tierras privadas ocupadas, etc.).

E. Comunidades Indígenas:

Se trata de tierra en propiedad de la persona jurídica que es el grupo poblacional indígena⁴⁵ reconocido por la legislación de la provincia respectiva. Las características legales propias de la naturaleza jurídica de la reserva indígena y en la usual conducta de las familias integrantes de estos grupos que desarrollan sus actividades agrarias sin establecer subdivisiones internas. Pero, por lo general, no se trata de "comunidades

⁴⁵ Los Pueblos Originarios son aquellos sujetos que se auto-reconocen como parte de un pueblo o su comunidad indígena u organizaciones y que desarrollan actividades en su territorio.

campesinas indígenas" propiamente dichas, sino de familias de etnias indígenas con pautas agrarias semejantes en muchos casos -con la excepción más significativa del Gran Chaco- a las de los productores criollos.

Quedan aún, a pesar de haber avanzado nuestro país en legislación específica para los pueblos originarios, cuestiones sin resolver. Tal es así, que por ejemplo respecto de las anotaciones en los registros de la propiedad inmueble de los territorios reconocidos a las comunidades indígenas, hoy se formalizan merced a anotaciones marginales con referencia a la cláusula constitucional⁶ ya que aún no se ha reglamentado la registración de este tipo de propiedad. Es entonces, que podemos observar el fuerte componente político y discrecional del cumplimiento de las normas constitucionales relativas al derecho a la tierra y territorios de las comunidades indígenas, variable de acuerdo a la provincia de que se trate y aún dentro de una misma provincia.

F. Sucesiones Indivisas Y Divisiones Condominiales Fácticas:

Se trata de situaciones muy extendidas y jurídicamente difíciles. Corresponden básicamente a tres casos posibles:

- Juicios sucesorios terminados pero sin partición. Es decir, procesos judiciales sucesorios que, por voluntad de las partes, han culminado en un condominio;
- Juicios sucesorios en curso o no comenzados. De modo que no se sabe si terminarían sin partición -condominios- o en particiones individuales para cada sucesor;
- Situaciones sucesorias nunca resueltas que llevan más dos o más generaciones sin solución. Las causas de este tipo de situaciones son fundamentalmente dos: por un lado, costos o dificultades procesales de tal importancia que entorpecen el ejercicio de los derechos sucesorios en una o más generaciones; por el otro, reglamentaciones del artículo 2.326 del Código Civil sobre unidad económica que impiden la subdivisión de determinados predios en condiciones sucesorias.

G. Otros Casos Especiales:

Existen casos muy particulares, en donde el Estado Nacional o los Estados Provinciales, mediante herramientas de tipo legislativas o jurídicas, con el propósito de lograr conservación, mantenimiento y protección de la biodiversidad y otros recursos

culturales o naturales, indisponen áreas geográficas, las cuales administra o maneja bajo pautas o normas específicas.

En Argentina, cada provincia define las categorías de manejo de sus áreas protegidas a través de sus legislaciones locales. No obstante, desde la Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza, se reconocen una clasificación que ha sido empleada en nuestro país, la cual establece seis categorías de manejo:

Categoría I. (a) Reserva Natural Estricta y (b) Área Natural Silvestre

Categoría II: Parque Nacional

Categoría III: Monumento Natural

Categoría IV: Área de Manejo de Hábitats / Especies

Categoría V: Paisaje Terrestre y Marino Protegido

Categoría VI: Área Protegida Manejada

Entre el año 1930 y 1993, se crearon 27 Áreas Naturales Protegidas en jurisdicción nacional, acumulando una superficie de 2.8000.000 hectáreas y 197 áreas naturales en jurisdicciones de provincias en una superficie acumulada de 10.900.000 hectáreas.

En el caso de la provincia de La Rioja, la misma cuenta con el Parque Nacional Talampaya, el Parque Geológico Sanagasta o Parque de los Dinosaurios, el Parque Provincial el Chiflón, La Zona de Reserva Ecológica Sierra de Los Quinteros o Quebrada de los Cóndores, EL Sitio Arqueológico de Hualco y las Reservas Provinciales: De uso múltiple Guasamayo, Laguna Brava y Los Colorados.

Pero ¿ que ocurre con los ocupantes o productores que trabajan la tierra que ha sido protegida por el Estado? En este punto podemos citar el caso de productores asentados o vinculados a las llamadas áreas naturales protegidas (ANP), tales como parques nacionales, parques provinciales, reservas naturales, entre otros, en donde los productores u ocupantes ven restringida sus actividades agrícolas o ganaderas, en pos de la conservación de algún recurso.

También se han planteado otras situaciones, cuando el Estado establece áreas de gran magnitud, dejando fracciones de tierra productiva sin ningún tipo de manejo o conservación. En este punto podemos citar el caso del Parque Pereyra Iraola, el cual, según relevamientos realizados en el año 2013 por el Ministerio de Asuntos Agrarios de la Provincia de Buenos Aires, dio cuenta que más de 180 hectáreas de tierra productiva

se encontraban ociosas, las que fueron parcialmente ocupadas por familias campesinas sin tierras.

3. Seguridad Jurídica en la Tenencia de la Tierra

La seguridad jurídica, es la certeza que tiene una persona sobre los derechos que posee sobre la tierra, los cuales son reconocidos y gozan de protección legal frente a turbaciones o impugnaciones de terceros. Esta seguridad depende de la percepción de los actores involucrados, por ejemplo, a corto plazo un arrendatario puede tener seguridad en la tenencia de la tierra, pero solo mientras se encuentra vigente su contrato.

Según la legislación argentina, solo el propietario tiene derechos absoluto, exclusivo y perpetuo, basando ésta seguridad en la protección ofrecida mediante sistemas catastrales y registrales. Existen distintas fuentes de seguridad jurídica sobre la tierra, las cuales varían de un contexto a otro.

Se puede obtener seguridad jurídica a través de mecanismos administrativos, judiciales o notariales y ésta seguridad jurídica también puede suprimirse o eliminarse si el Estado impone normas que reasignen el uso de la tierra, expropie por razones de utilidad pública o impida el acceso a los recursos naturales. Por ejemplo, la creación de Áreas Naturales Protegidas, en donde la conservación de algún recurso impida que se realicen actividades agropecuarias.

3.a. Regularización dominial de las distintas formas de ocupación de la tierra:

Las situaciones de tenencia precaria de la tierra son una fuente inagotable de conflictos, toda vez que la superposición de distintos derechos posesorios afecta principalmente a pobladores rurales, campesinos, productores minifundistas y pueblos indígenas, es decir, a los sectores más vulnerables de la sociedad, quienes ofrecen luchar por lo que consideran suyo, siendo muchas veces desalojados, perdiendo sus tierras, la libertad y en algunos casos la vida.

La seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra, es fundamental para facilitar la gobernanza de los recursos naturales y las consecuentes acciones de conservación en pos de la seguridad alimentaria, pero por sobre todo es vital para la planificación de los territorios y esto solo se logra a través de políticas públicas de acceso, distribución y regularización dominial de la tierra y los recursos naturales que ella alberga.

En materia de tierras fiscales, los marcos normativos a nivel tanto nacional como provinciales no establecen relaciones equitativas desde el punto de vista socio económico y mucho menos de género en los procesos de acceso a la tierra, salvo casos muy puntuales como en la provincia de Mendoza, en donde mediante disposición de Dirección de Desarrollo Territorial, perteneciente al Ministerio de Tierras, Ambiente y Recursos Naturales se dispuso que cuando se trate de *“arraigo de puesteros en tierras no irrigadas, se considera en igualdad de condiciones el rol del hombre y la mujer que efectivamente y de hecho ocupen la tierra, a título de poseedor o tenedor, habitándola o realizando en ella actos de aprovechamiento agropecuario”*.

Cuando la tierra es de propiedad de los Estados provinciales o presuntamente fiscal, a través de procesos administrativos que tienen por objeto legitimar la posesión, tenencia o promoción de saneamiento de los títulos, los ocupantes que acrediten que cumplan determinados requisitos, pueden acceder al dominio. Algunos ejemplos de estas normas lo encontramos en la provincia de Mendoza con la Ley de Colonización N°4.711 y Ley de Promoción de Puesteros y Arraigo N° 6.086; en la provincia de Chaco con el Régimen de Tierras Fiscales contenido en las Ley N° 2.913 y sus modificatorias, en Misiones con la Ley N° 4.093 de Arraigo y Colonización, en Catamarca con la Ley N°4.086; en Chubut la Ley N° 3.765, por la cual se crea el Instituto de Colonización y Fomento Rural; en Formosa la Ley N° 113 de Colonización y Tierras Fiscales; en Jujuy la Ley N°3.169 sobre Régimen de Tierras Fiscales, la Ley N°4.174 de Adjudicaciones de terrenos fiscales y Ley N° 4.394 De Tierras Fiscales Rurales, Colonización y Fomento; en San Juan encontramos la Ley N°5.287 y N° 7.577 de Creación del Régimen del Lote Hogar y de Colonización, División y Adjudicación de la tierra y la Ley N° 6.836 sobre Régimen de Regularización Dominial; y en la Provincia de La Rioja la Ley N° 6.595 y sus normas complementarias, la cual contempla los procesos de saneamiento de títulos o regularización dominial, la que desarrollaremos en el siguiente capítulo.

En el caso de las tierras de dominio privado que son ocupadas por quienes trabajan y habitan las mismas pero no son los titulares registrales, desde lo jurídico el tema está resuelto, toda vez que tanto el Código de fondo, como los Códigos procesales de las distintas jurisdicciones, son contestes al establecer la posibilidad del titular registral de reivindicar sus tierras, otorgándoseles herramientas legales contra los ocupantes a través de acciones de tipo civil y penal. Estos mecanismos claramente

fueron diseñados para proteger la riqueza de los sectores sociales dominantes, en el contexto del principio constitucional de que “la propiedad privada es inviolable”.

En Argentina, el Código Civil y Comercial de la Nación, contempla a través de los artículos 1.898, 2.565 y concordantes, la figura de la usucapión o prescripción adquisitiva veinteñal a favor del poseedor que acredite una ocupación pacífica e ininterrumpida por más de 20 años, sin oposición del titular registral o terceros. Esta herramienta legal claramente apunta a la función social de la propiedad, castigando al propietario que no ejerce la posesión y abandona la propiedad, dándole derecho a quien la cuidó en ese lapso.

Entonces, si los ocupantes tienen esta fabulosa herramienta para convertirse en propietarios ¿qué les impide ejercerla? El proceso de adquisición mediante la herramienta señalada, no es fácil, pues implica dos etapas, la primera en vía administrativa y la segunda judicial. Para acceder a la propiedad, el ocupante previamente debe realizar costosos trabajos, tanto legales, notariales como de agrimensura (mensuras, deslinde, amojonamiento, traslados, certificación de documentación, entre otras). Una vez que el ocupante cuenta con el asesoramiento, representación de profesionales del derecho y la mensura de la superficie pretendida (aprobada por las autoridades de la jurisdicción en donde se ubica el inmueble), recién comienza un proceso judicial ante juzgados, que generalmente se encuentran distantes de la ruralidad. La etapa judicial puede o no ser controvertida, son muy extensas en el tiempo y el resultado siempre es incierto.

Regularizar las situaciones de tenencia precaria de la tierra, no solo es un anhelo para otorgar seguridad jurídica, sino que es fundamental para lograr una sociedad justa y un desarrollo económico y sustentable. Esto se logra con políticas que democratizan el acceso y regularización dominial de la tierra, recursos naturales que alberga y la igualdad de oportunidades, de manera de lograr la vuelta al campo de miles de familias excluidas .

4. Expansión de la frontera agrícola y otros usos de la tierra en la provincia de La Rioja

4. a. Antecedentes de la tenencia y uso de la tierra en la provincia de La Rioja

Si nos remontamos al origen de las formas conocidas de tenencia de la tierra en la provincia, debemos citar a Boixadós y Farberman (2015), quienes en su trabajo de

investigación sobre la propiedad indivisa en La Rioja (siglos XVII-XIX) advirtieron tres formas particulares de propiedad indivisa existentes, a saber: el Mayorazgo, las Reducciones de Pueblos Originarios y los Campos Comuneros (la cual aún subsiste).

Para éstas investigadoras, “... los **campos comuneros** –de formación tardía– predominaban ampliamente en las costas de las sierras llanistas, las **reducciones indígenas** acabaron concentradas en el valle de Famatina y al pie de la sierra de Velasco, y, en su mejor momento, apenas superaron la docena. Por su parte, los **mayorazgos** –dispersos en las jurisdicciones de La Rioja y Catamarca pero pertenecientes a familias por lo general emparentadas– se redujeron a cinco, dos de los cuales alcanzaron vastas dimensiones ...” Boixadós y Farberman (2015- pag.23).

La similitud entre estas figuras estaba dada en la indivisión de los inmuebles. En el caso de las tierras comunitarias de los pueblos de indios, la imposibilidad de fragmentar tenía por objeto tutelar los derechos de los moradores legítimos de las tierras, mientras que en el mayorazgo funcionaba como figura jurídica relacionada a la formación de la aristocracia medieval castellana, fundada por vía testamentaria para impedir la división y reparto igualitario de tierras entre varios herederos. En el caso de los campos comuneros no surgieron de la aplicación de un marco legal sino de las mismas prácticas campesinas que posteriormente se institucionalizaron.

Estas tres formas de poseer, estaban asociadas tanto a la geografía riojana, como a las tradiciones agrarias de los actores involucrados; por ejemplo, en la zona de los oasis de riego de Arauco y Famatina, donde se asentaban los pueblos originarios, el uso de la tierra estaba orientado a la agricultura; los campos comuneros que se expandieron en la zona de los llanos, el suelo tuvo uso ganadero; mientras que los mayorazgos se presentaron con una mayor diversificación.

Finalmente las investigadoras resaltan que la historia de estas regiones describe un proceso de apropiación de tierras y de agua por parte de hispano-criollos –mestizos y castas– en el que se reconocen etapas signadas por la colonización no exentos de conflictos. Mientras los pueblos de indios quedaron constreñidos en sus tierras comunales, protegidas por la real corona de la fragmentación, algunos colonos o sus descendientes se plantearon la indivisión de sus dominios como una estrategia de adaptación a las condiciones ecológicas y socioeconómicas de la jurisdicción.

Por su parte, Mercado Reynoso (2003) nos presenta a la “merced de tierra”, como el principal título de dominio de tierras en la Ciudad de Todos los Santos de la Nueva Rioja (Siglo XVI-XVIII). El investigador riojano le otorga al acto fundacional de La Rioja⁴⁶, no solo una visión jurídico –legal, sino que además abre una perspectiva multidimensional.

Nos relata Mercado Reynoso (2003 pág. 66) que en el momento de la fundación, no solo se emplazó una ciudad, sino que también se introdujeron instituciones hispanas, lengua, religión, etc.. Además de los expedicionarios, participaron financistas, con quienes se firmaban capitulaciones⁴⁷, un sequito administrativo y un grupo de familias que constituían una *elite* portadora de un orden normativo e ideología propia.

En el caso de La Rioja, los conquistadores eligieron el mejor lugar del Valle de Yacampis, el cual ya se encontraba poblado por originarios de tradición altiplana que se dedicaban a la agricultura bajo riego. Legitimados por el poder que el *corpus indiano* otorga a los conquistadores de pueblos “paganos”, los indios Yacampis no solo fueron despojados de sus tierras a favor del nuevo colectivo, sino también de su libertad y de sus vidas⁴⁸, como relata Osvaldo Bayer (2010).

En tal contexto, el 27 de agosto de 1591, se firmó el primer documento que listaba varias adscripciones de cuadras y solares a favor de Conventos y diversos sujetos privados. Este es el primer documento de reparto y otorgamiento inicial de tierras registrado y que constituyó el primer título de propiedad. Mediante un acta pública y bajo la figura de “merced real”, cuyo corolario en el tiempo fueron los campos comuneros.

El calificativo de “derechoso”, existente en la cultura riojana, el cual se emplea para hacer referencia a quien tiene derechos y acciones sobre la tierra, es una figura que se construyó al margen de la normativa y no otorga a su titular el carácter de propietario. La transferencia de derechos y acciones sobre la tierra más antigua se

⁴⁶ Juan Ramírez de Velasco, gobernador español del Tucumán, fundó la Ciudad de Todos los Santos de la Nueva Rioja, el 20 de mayo de 1591, estableció su cabildo y trazó su ejido repartiendo solares al contingente de soldados que lo acompañaron en la proeza fundacional.

⁴⁷ Contratos de carácter público por los cuales la Corona de Castilla le encomienda a un caudillo la realización de un determinado servicio público, sea descubrir (en forma naval o terrestre), poblar o rescatar.

⁴⁸ En la obra de Bayer se relatan los actos perpetrados por el gobierno colonial contra el pueblo yacampis y amplían el marco histórico de los estudios dedicados a los crímenes de lesa humanidad cometidos por el estado nacional a los pueblos originarios.

remonta al año 1.601, en la jurisdicción de Córdoba, donde dos vecinos dejaban expresada su voluntad de trueque ante escribano, no solo de tierras sino también de indios encomendados⁴⁹.

Fue una constante que los “mercederos” fueran hispanos y que ocuparan cargos burocráticos locales como los de teniente gobernador, alcaldías y del cabildo. Así mismo, los silencios documentales de la época, tanto del gobierno como de los escribanos, dan cuentas de la ausencia del colectivo indígena como sujetos de derechos sobre las tierras, o en acciones de trueque, compraventa u otra forma de transferir bienes.

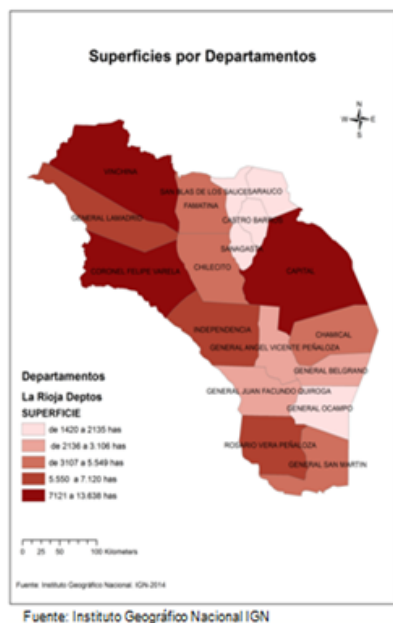
Finalmente y sobre el cambio de uso de la tierra, la pérdida de competitividad de los productos agrícolas, fueron dando lugar a la explotación intensiva de ganado para el mercado minero y de consumo, lo que revalorizó la tierra de los llanos riojano que se caracterizaba por la falta de agua. Para Mercado Reynoso no hay dudas históricas sobre el hecho de que un puñado de mercederos (señores de ganado) ejercieron no solamente el dominio sobre las tierras, sino que además comenzaron a consolidar la figura del terrateniente.

4. b. Estructura agraria y Acceso a la tierra a nivel local

La provincia de La Rioja se localiza en el noroeste del país, cuenta con una superficie de 89.680 km², es decir el 2,4% del total nacional y se encuentra dividida en 18 Departamentos: Arauco, Capital, Castro Barros, Chamental, Chilecito, Coronel Felipe Varela, Famatina, General Ángel V. Peñaloza, General Belgrano, General Juan F. Quiroga, General Lamadrid, General Ocampo, General San Martín, Independencia, Rosario Vera Peñaloza, San Blas de los Sauces, Sanagasta y Vinchina.

⁴⁹ La Encomienda de indios era el nombre asignado al sistema de servidumbre impuesto a los aborígenes por los conquistadores españoles que implicaba el reparto de grupos de indios a cada colono – encomendero – y el sometimiento de los originarios al régimen de servidumbre.

Mapa 2- Superficie Por Departamento



Cuadro 4- Superficie Por Departamento

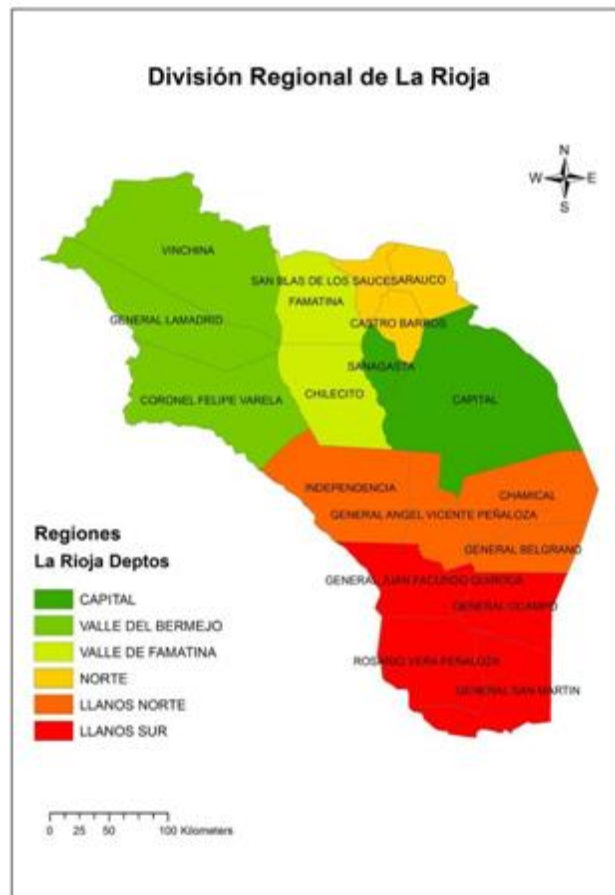
Departamento	Superficie en km2
Arauco	1.992
Capital	13.638
Castro Barros	1.420
Chamical	5.549
Chilecito	4.846
Coronel Felipe Varela	9.184
Famatina	4.587
General Angel V. Peñaloza	3.106
General Belgrano	2.556
General Juan F. Quiroga	2.585
General Lamadrid	6.179
General Ocampo	2.135
General San Martín	5.034
Independencia	7.120
Rosario Vera Peñaloza	6.114
San Blas de los Sauces	1.590
Sanagasta	1.711
Vinchina	10.334
TOTAL	89.680 Km2

Fuente: Instituto Geográfico Nacional

La geografía provincial está caracterizada por tener una gran parte de su superficie ocupada por cordones montañosos. En la región central encontramos las estribaciones occidentales de las Sierras Pampeanas, específicamente las que integran el Sistema de Velasco; hacia el oeste encontramos el Sistema de Famatina; la Precordillera y la Cordillera Frontal, integrando está última la Cordillera de Los Andes. Esta topografía montañosa se alterna con depresiones que son conocidas como “bolsones”, destacándose el de Chilecito, “llanos” y “valles”.

Acorde con esta topografía, el territorio provincial se divide en seis regiones geopolíticas, establecidas por la Ley Provincial N° 6.132, la cual está basada en criterios geográficos que posibilitan una mejor comunicación interregional y optimización de la distribución de los recursos disponibles en la provincia. Estas regiones son: **Región I:** Valle del Bermejo: Vinchina – General Lamadrid – Coronel Felipe Varela; **Región II:** Valle del Famatina: Famatina – Chilecito; **Región III:** Norte: Arauco – Castro Barros – Los Sauces; **Región IV:** Capital: La Rioja – Sanagasta, **Región V:** Llanos Norte: Independencia – Vicente Peñaloza – Chamical – General Belgrano; **Región VI:** Llanos Sur: General Juan Facundo Quiroga – Rosario Vera Peñaloza – General Ortiz de Ocampo – General San Martín.

Mapa 3- Regiones Ley N° 6132



Fuente: Instituto Geográfico Nacional

En La Rioja encontramos un mosaico de paisajes con variados recursos naturales, que se caracteriza por una economía mixta, agrícola y ganadera, minera y forestal, turística e industrial que se desarrollan a través de valles y quebradas, ejes sobre los que se trazaron los medios de comunicación. La minería ha sido históricamente una actividad de gran relevancia en donde conviven empresas multinacionales con las actividades de tipo artesanal como la pirquinera y la extracción de rocas de aplicación, la agricultura de subsistencia con los complejos agroindustriales que se instalaron durante la década del 70´.

Es importante destacar que el factor principal para la producción agrícolas es la calidad del suelo y fundamentalmente el régimen de lluvias y el recurso hídrico. La isohieta de 200 mm. divide a la provincia, por un lado, en tierras con aptitud agrícola y, por el otro, con potencial ganadero. Las dos zonas de mayor interés desde el punto de vista agropecuario son:

a) Los “**Llanos**” la cual cuenta con lluvias mayores a 200 mm. anuales, lo que posibilita el crecimiento de pastos, ocupa casi la mitad de la superficie total de la provincia y se ubica hacia el sur de provincia de La Rioja. Dadas las condiciones agroecológicas, la actividad principal es agropecuaria y se circunscribe casi exclusivamente a la ganadería (bovina y caprina) con rodeos cuyo rango promedio rondan las 20 cabezas, mientras que la actividad agrícola es menor, por lo escaso de las precipitaciones y la insuficiencia de agua subterránea para riego. En las pocas zonas bajo riego se desarrollan cultivos de olivo, vid, citrus y hortalizas.

En cuanto a la situación de tenencia de la tierra podemos destacar que existe una gran proporción de la superficie de los Llanos que corresponde a los denominados “**campos comuneros**” (o campos abiertos) y los campos cerrados.

Los campos comuneros o campos abiertos, es una problemática particular de la provincia de La Rioja y como indicamos en el primer capítulo de este trabajo, su origen se remonta a las “**mercedes reales**” que otorgaba la corona española de tierras y de aguas del nuevo mundo a sus súbditos. Estas “mercedes reales”, se fueron dividiendo de generación en generación, multiplicándose los herederos, y los compradores de superficies menores e imprecisas, dando origen a las denominadas “mercedes indivisas” o “campos comunero”, dedicados principalmente a la ganadería y caracterizados por no tener límites exactos. En el campo, los animales se desplazan libremente en superficies que varían entre las 2.500 y las 170.000 hectáreas. Otra particularidad es que no todos los productores necesariamente viven en los campos, ni han realizado actos posesorios. Frente a esta situación de indefinición de superficie y de titular registral se enfrentan los ocupantes que viven y trabajan la tierra y que ejercen una posesión real y efectiva.

Los Departamentos más afectados por esta situación son: Capital, Independencia, Ángel Vicente Peñaloza, Facundo Quiroga, Rosario Vera Peñaloza, Chamical, General Belgrano, General San Martín y General Ocampo. No obstante, esta situación no es ajena al resto de la Provincia, también se encuentra presente en la zona noroeste de la Provincia, con menor incidencia económica.

Los campos cerrados, alrededor de un tercio de los productores de la zona producen en estos campos comuneros con sectores de uso individual. En los llanos encontramos tres tipos de productores, en relación a la superficie que ocupan: a) los minifundistas (que son aquellos que ocupan hasta 1.900 hectáreas (aunque el promedio es entre 300 a 500 has); b) medianos productores: entre 1.900 y 4.000 hectáreas; y c) Grandes productores desde 4.000 hectáreas. Al tratarse de campos destinados a la

ganadería, y aunque el ocupante carezca de títulos perfectos sobre el inmueble, es práctica común cerrar con alambre perimetral las áreas de uso exclusivo, lo que posibilita un mejor manejo tanto del ganado como del pastizaje. Este cerramiento de campos con títulos imperfectos, ha generado importantes conflictos entre los usuarios de los campos comuneros, toda vez que impiden el tránsito de ganado.

b) Los “Valles Intermontanos” de Chilecito y el bolsón de Arauco en el oeste y norte de la provincia, y ocupa unas 36.600 hectáreas. Las mismas se caracterizan por la presencia de microclimas y disponibilidad de agua ya sea de riego o superficial lo que posibilita el desarrollo de la actividad agrícola (vid, olivo, nogal, jojoba y otros como frutales de carozo y pepita y hortalizas). Esta zona cuenta con lluvias anuales de apenas 100 milímetros y un alto potencial de riego superficial con agua de deshielo, por lo que tienen una gran aptitud de agricultura intensiva en oasis.

Se pueden diferenciar tres subsistemas de producción: a) Zona de cultivos tradicionales con agua superficial; b) Zona de cultivos tradicionales con riego de agua subterránea; y c) Zona de cultivos nuevos con riego de aguas subterráneas.

En esta zona donde la producción principal es agrícola, conviviendo dos tipos de productores: por un lado los “tradicionales”, que son los productores minifundistas que desarrollan sus actividades con técnicas y herramientas ancestrales, y por otro lado encontramos a las “Sociedades” que son aquellas personas jurídicas que desarrollaron la producción aplicando innovaciones tecnológicas. Estas sociedades surgieron en la provincia como consecuencia de distintos regímenes de promoción económica implementados por el Estado Nacional para las provincias extra pampeanas. Valiéndose de estas políticas de incentivos para la radicación de inversiones, La Rioja incorporó más de 10.000 hectáreas de olivo y 2.000 de vid.

En esta zona también encontramos una distinción de los productores en relación a la superficie que ocupan: a) El minifundista es aquel que cuenta con menos de una hectárea; b) el mediano productor es el que ocupa hasta cuatro hectáreas; y c) el gran productor entre cuatro y diez hectáreas de tierra bajo riego y los inversores de las Leyes de diferimiento impositivo que ocupan un promedio de 100 hectáreas.

Los grandes productores cuentan con capital, que posibilita el acceso a sistemas de riego y producción de alta tecnología. La producción tiene finalidad industrial y los cultivos son aquellos que promueve el Gobierno Provincial como la jojoba, el olivo, la vi que pueden producir a gran escala para el mercado internacional a precios competitivos.

Durante los años 70', se crearon colonias agrícolas de hasta 30 hectáreas, sobre tierras fiscales las cuales fueron adjudicadas a pequeños y medianos productores, el sistema de riego se sustentaba en perforaciones de agua subterránea y a la fecha solo han subsistido cuatro colonias.

La actividad forestal en La Rioja, ha tenido un limitado desarrollo, predominando aquella basada en los bosques nativos y en pequeña escala. Teniendo en cuenta los datos publicados por el Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos del año 2002, respecto a la superficie boscosa, la provincia de La Rioja cuenta con 321.777 ha. sobre las 33.190.442 ha. de bosques nativos existentes a nivel nacional (Cuadro5).

Cuadro 5- Superficie Forestal en hectáreas en la provincia de La Rioja.

	Superficie Sector Forestal												
	Complejo Forestal Implantada						Bosque Nativo						
	Eucalyptus	Pinus	Populus	Salix	Otras *	TOTAL	Selva Misionera	Selva Tucuman Boliviana	Bosque Andino Patagónico	Parque Chaqueño	Monte	Espinal	TOTAL
La Rioja	0	0	0	0	0	0	0	0	0	321.777	0	0	321.777
Total País	239.825	651.259	14.366	69.081	38.757	1.024.277	1.453.381	3.726.836	1.985.494	23.367.984	0	2.656.747	33.190.442

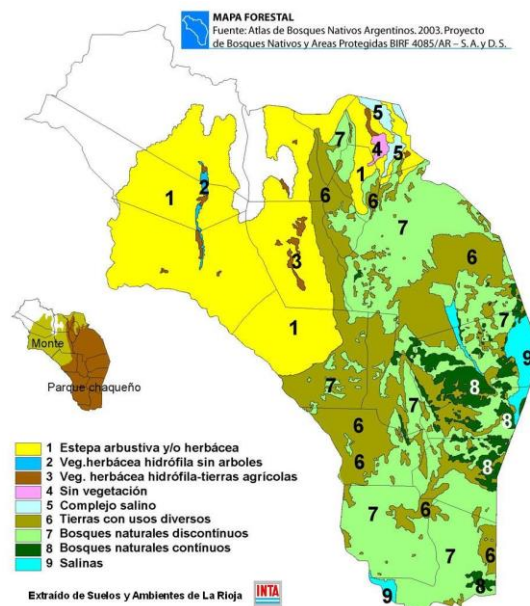
Fuente: Área SIG e Inventario Forestal. Dirección de Producción Forestal. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Año 2009.

Primer Inventario Nacional de Bosques Nativos. SAyDS, 2002.

* Otros géneros correspondientes al área de estudio con menor superficie de implantación.

Actualmente la actividad está prácticamente paralizada debido a la sanción de la Ley de Bosques y a la falta del inventarios establecido por la norma, lo cual no impide la tala y explotación del bosque nativo de manera indebida.

Mapa 4- Mapa Forestal – Provincia de La Rioja



Fuente: Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria- INTA

Según el último Censo Nacional Agropecuario 2002 (con datos definitivos), la provincia de La Rioja registraba un total de **8.116** Explotaciones Agropecuarias con límites definidos, las cuales representan 3.069.497 hectáreas, esto es 919 EAPs más que las censadas en 1988; de éstas, el 83%, o sea 6.772, corresponde a pequeños productores, mitad de los cuales se dedican a la producción agrícola y la otra mitad a la producción ganadera. Más del 70% del total de las EAPs tienen límites definidos pero existen unas 2.264 explotaciones sin límites definidos que se dedican principalmente a la actividad ganadera. Evidentemente se ve un aumento en la cantidad de explotaciones dedicadas a la agricultura, pero esta proyección no se repite en los datos recogidos en el Censo Nacional 2008, la cual evidencia la existencia de 7.620 EAPs.

Cuadro 6- Cantidad total de explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación y superficie de las explotaciones con límites definidos, según departamento-2002

Departamento	Cantidad de EAP		
	Total	Con límites definidos	Sin límites definidos
Total	8,116	5,852	2,264
Arauco	779	749	30
Capital	543	238	305
Castro Barros	556	484	72
Chamical	333	213	120
Chilecito	583	583	-
Coronel Felipe Varela	496	410	86
Famatina	921	805	116
General Ángel V. Peñaloza	347	94	253
General Belgrano	375	282	93
General Juan F. Quiroga	418	141	277
General Lamadrid	65	54	11
General Ocampo	599	308	291
General San Martín	414	373	41
Independencia	294	42	252
Rosario Vera Peñaloza	710	498	212
San Blas de los Sauces	290	237	53
Sanagasta	208	178	30
Vinchina	185	163	22

Nota: el período de referencia del CNA 2002 es el comprendido entre el 1º de julio de 2001 y el 30 de junio de 2002.

Fuente: INDEC, Censo Nacional Agropecuario 2002.

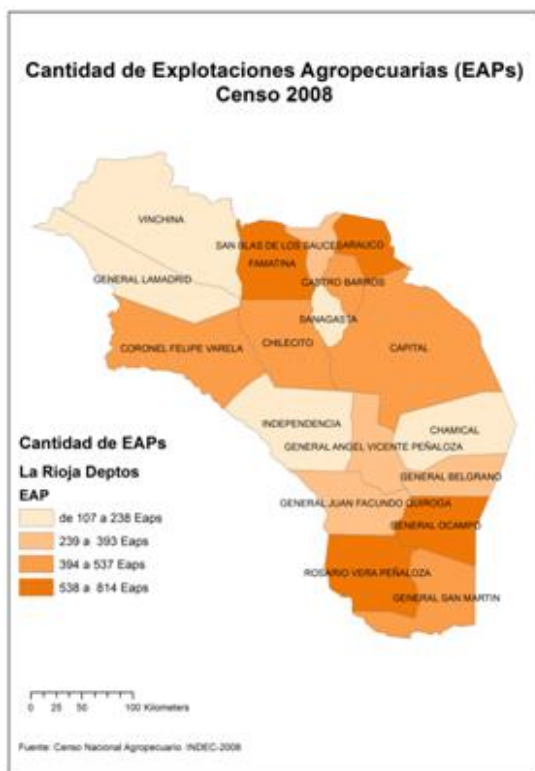
Cuadro 7- Cantidad total de explotaciones agropecuarias (EAP) por tipo de delimitación y superficie de las explotaciones con límites definidos, según departamento- 2008

Departamento	Cantidad total de EAP	Con límites definidos		Sin límites definidos
		Cantidad de EAP	Superficie (ha)	Cantidad de EAP
Total	7,576	5,767	2,981,032.2	1,809
Arauco	811	783	25,222.0	28
Capital	469	213	601,043.8	256
Castro Barros	488	474	6,077.9	14
Chamical	238	176	400,475.4	62
Chilecito	422	415	52,059.5	7
Coronel Felipe Varela	539	422	20,286.5	117
Famatina	741	710	3,476.4	31
General Angel V. Peñaloza	282	78	204,742.8	204
General Belgrano	382	248	174,967.2	134
General Juan F. Quiroga	379	213	219,243.3	166
General Lamadrid	107	79	13,045.5	28
General Ocampo	742	438	316,387.5	304
General San Martín	457	384	369,367.0	73
Independencia	176	56	158,684.0	120
Rosario Vera Peñaloza	678	527	411,401.0	151
San Blas de los Sauces	304	268	2,476.3	36
Sanagasta	160	150	514.9	10
Vinchina	201	133	1,561.2	68

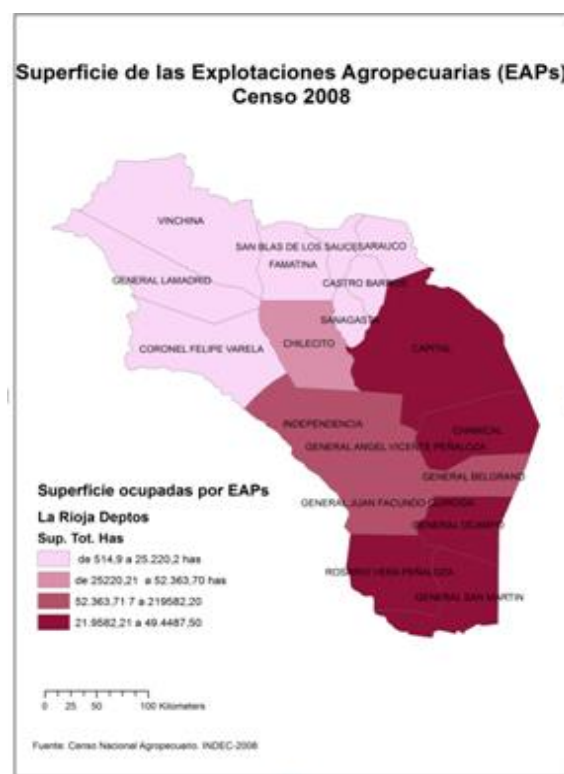
Nota: el período de referencia del CNA 2008 es el comprendido entre el 1º de julio de 2007 y el 31 de mayo de 2008.

Fuente: INDEC. Censo Nacional Agropecuario 2008.

Mapa 5- Cantidad de EAPs en la Provincia



Mapa 6- Superficie EAPs en la Provincia



Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2008.

Según el análisis que realiza el Raúl Corzo⁵⁰ en el informe sobre “*Las Explotaciones Agropecuarias (EAPs) cantidad y superficie en el territorio provincial*”, de acuerdo a los datos del CNA 2002, del total de la superficie agropecuaria (3.069.497 hectáreas) casi el 22% (672.621 ha) se encuentran explotadas por pequeños productores (PP), los que a su vez, en relación a la cantidad de EAPs concentran el 82,7%, es decir 6.709 de un total de 8.116 EAPs en toda la provincia.

Cuadro 8- Cantidad de Eaps y superficie productiva del sector agropecuario riojano

Datos CNA 2002	Provincia de La Rioja	
	Datos	Participación (%) de los P.P.
Total de EAPs del Sector Agropecuario	8.116,0	
Superficie Total	3.069.497,7	
Cantidad de EAPs CON Limite Definido	5.852,0	
Cantidad de EAPs SIN Limite Definido	2.264,0	Sobre el Total Provincial
EAPs De Pequeño Productor (PP)	6.709,0	82.7 %
Superficie EAPs De Pequeño Productor (PP)	672.621,0	21.9 %

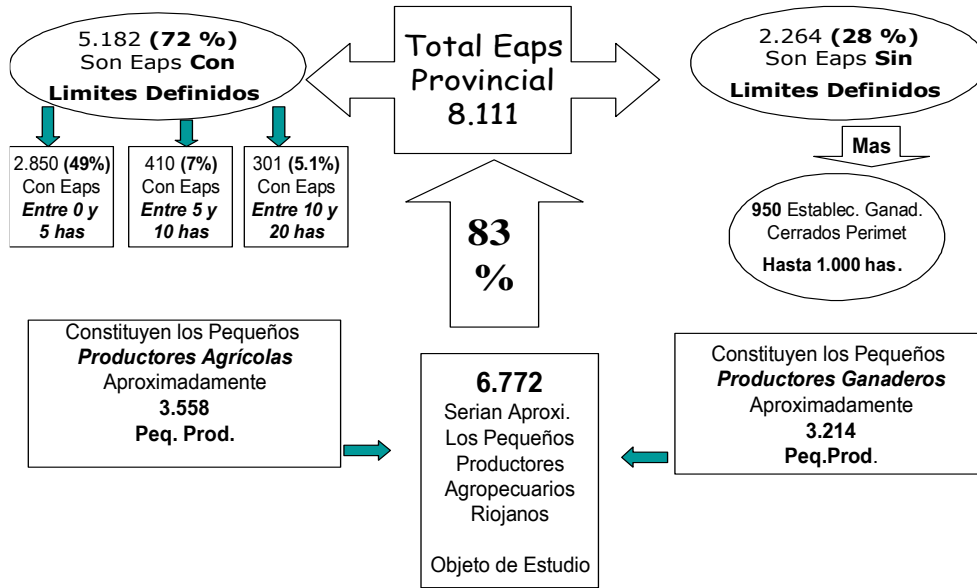
Fuente: PRODERNOA - La Rioja

Del cuadro que precede se advierte que las EAPs con límites definidos califican hacia aquellos productores que poseen los predios delimitados y cerrados, los cuales representan el 73% del total provincial, mientras que el 27% son EAPs sin límites definidos.

Para graficar mejor la información Corzo presenta un esquema que vislumbra la importancia que adquieren los pequeños productores tanto agrícolas como ganaderos en cuanto al tamaño de superficie que emplean para desarrollar sus sistemas agropecuarios.

⁵⁰ Ingeniero Raúl Corzo, Coordinador Técnico del Programa de Desarrollo Rural del NO (PRODERNOA). 2009 La Rioja Argentina.

Gráfico 8- Superficie ocupada por Pequeños Productores

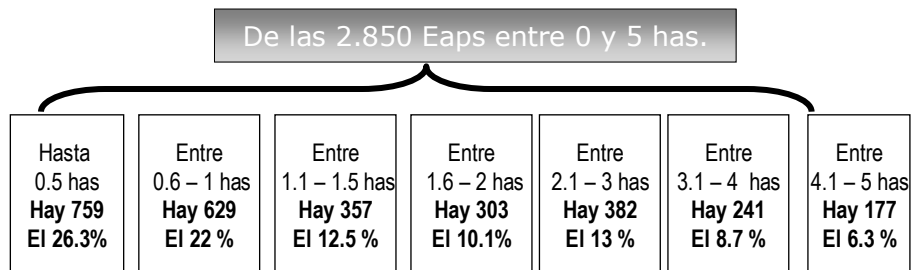


Fuente: Corzo 2009

La existencia de explotaciones de pequeñas superficies o la producción en baja escala se confirma al observar el esquema de Corzo (para el caso de las actividades agrícolas) que el grado de atomización de la tierra disminuye a media que aumenta la cantidad de tenedores de la misma. Así, puede observarse como prácticamente el 50 % de las EAPs Con Limites Definidos (2.850) se desarrolla en predios que van entre 0 y 5 hectáreas y como casi la mitad de las 2.850 EAPs se desarrollan en predios que van entre 0 y 1 hectárea.

Gráfico 9- tamaño de predios ocupados por PP

Los pequeños productores agrícolas y sus predios productivos



Fuente: Corzo (2009)

Siguiendo a Corzo, los pequeños productores agropecuarios riojanos se encuentran limitados en la cantidad y calidad de la tenencia de la tierra, no

acumulan capital, difícilmente contraten mano de obra, se ven obligados a vender su mano de obra en tareas rurales no agropecuarias, buscan en general maximizar su ingreso global para asegurar la subsistencia de la familia, y sobre ellos recaen con mucha crudeza las restricciones sociales y económicas, todas de carácter estructural.

Las EAPs del sector agropecuario riojano que, son consideradas pertinentes a los Pequeños Productores, deben cumplir con las siguientes exigencias:

1. Trabajar directamente en su explotación.
2. No emplear trabajadores no familiares remunerados permanentes.
3. No conformar formas jurídicas de ‘sociedad anónima’ o ‘en comandita por acciones.
4. Poseer una superficie total de la explotación de hasta 2.500 hectáreas.
5. Poseer una superficie cultivada de hasta 200 hectáreas.
6. Poseer hasta 500 UG (UG es una vaca de 400 Kg. que desteta un ternero de 150 Kg.).

Además, cumplir con las siguientes definiciones operativas basadas en los siguientes cinco indicadores del nivel de capitalización de acuerdo a las actividades productivas predominantes entre los pequeños productores (PP) en cada región:

1. Las existencias ganaderas
2. La superficie efectivamente regada en cultivos a campo
3. La posesión y edad del tractor
4. La superficie implantada con frutales
5. La tenencia de invernáculos

Tsakoumagkos y Godoy (2013) postulan una visión centrada en la heterogeneidad no solo de los pequeños productores, sino también de la agrariedad en general. Estos investigadores parten de una definición de pequeño productor ajustada a la presencia del trabajo familiar, la ausencia de trabajo asalariado permanente y ciertos límites de en la superficie de los predios y capital (2.500ha. totales – 25 ha cultivadas y 500 unidades ganaderas)

Bajo estas apreciaciones es posible identificar y diferenciar las tres tipologías del pequeño productor presente en el sector agropecuario riojano. Cuya breve caracterización se presenta en los siguientes esquemas.

Cuadro 9- Tipología de Productor riojano

Tipología 1	Criterios de construcción				
Tipo 1 Pequeño Productor Familiar Capitalizado	Tractor de menos de 15 años	Más de 100 U.G	Más de 5 Has, efectivamente regada	Mas de ½ Has. de superficie implantada con frutales	Superficie (M2) con Invernáculos
Características: <ul style="list-style-type: none"> • A pesar de la escasez relativa de recursos productivos con los que cuenta (tierra y capital) en relación al nivel medio de la actividad representado por el empresario agrario, puede evolucionar (realizar una reproducción ampliada de su sistema de producción). • No presenta en general rasgos de pobreza y sus principales carencias se refieren a servicios de apoyo a la producción (financiamiento y crédito, asistencia técnica, apoyo a la comercialización, etc.) 					
Tipología 2	Criterios de construcción				
Tipo 2 Pequeño Productor Familiar Transicional	Tractor de 15 años y mas	Entre 51 y 100 U.G	Hectáreas efectiva-mente regada Entre 2 y 5	Hasta ½ Has. de superficie implantada con frutales	
Características: <ul style="list-style-type: none"> • Posee una escasez de recursos (tierra, capital, etc.) tal que no le permite la reproducción ampliada o la evolución de su explotación, sino solamente la reproducción simple (es decir, mantenerse en la actividad). Presenta algunos rasgos de pobreza, principalmente por falta de acceso a servicios sociales básicos (vivienda, agua potable, salud, educación, etc.).					

Tipología 3	Criterios de construcción			
Tipo 3 Pequeño Productor Familiar Semiasalariado.	No posee tractor	No posee U.G o posee hasta 50 U.G	No posee superficie efectivamente regada o hasta 2 Has.	No posee superficie implantada con frutales
Características: <ul style="list-style-type: none"> • La dotación de recursos no le permite vivir exclusivamente de su explotación y mantenerse en la actividad, por lo que debe recurrir a otras estrategias de supervivencia (trabajo fuera de la explotación en changas y otros trabajos de baja calificación). • Posee acentuadas condiciones de pobreza (NBI), y su mantenimiento en el campo se explica en buena medida por el aporte que recibe de programas públicos de asistencia social. 				

Tsakoumagkos y Godoy (2013) son coincidentes con el criterio de Corzo respecto a la tipología del pequeño productor riojano y desde la perspectiva de la comparación entre las estructuras relativas en la superficie implantada de los PP de los

Valles en 1988, 2002 y 2008 mantienen su posición referida a la persistencia de este sector de las EAP e incluso, afirman que los estratos intermedio y superior mejoran levemente su participación relativa en la superficie cultivada por los PP mientras el estrato inferior la reduce.

Tabla 4- La Rioja. Distribución según estratos de PP de su proporción respecto de las EAP totales. 1988 y 2002.

Estratos	1988	2002
PP1 (%)	5	7
PP2 (%)	11	14
PP3 (%)	55	60
Total (%)	71	81

Fuente: Tsakoumagkos y Godoy 2013.

Sobre la base de esta calificación tipológica de los pequeños productores riojanos, se refleja en el siguiente cuadro la distribución de la superficie y de la cantidad de EAPs del pequeño productor⁵¹.

Cuadro 10- Cantidad de Eaps y superficie productiva ocupada según tipología de PP riojano.

Datos CNA 2002	Provincia de La Rioja		
	Datos	Participación (%) de los P.P.	
		Sobre el Total Eaps Prov.	Sobre el Total Eaps PP
EAPs De Pequeño Productor (PP)	6.709	82.7 %	
Superficie EAPs De Pequeño Productor (PP) (Has)	672.621	21.9 %	
EAPs De Pequeño Productor (PP) Tipología 1	622		9.3 %
EAPs De Pequeño Productor (PP) Tipología 2	1.197		17.8 %
EAPs De Pequeño Productor (PP) Tipología 3	4,890		72.9 %
Superficie EAPs De Pequeño Productor (PP) Tipología 1	210,771		31.3 %
Superficie EAPs De Pequeño Productor (PP) Tipología 2	205,702		30.6 %
Superficie EAPs De Pequeño Productor (PP) Tipología 3	256,147		38.1 %

Fuente: Corzo (2009)

⁵¹ Los Pequeños Productores aportan el 82.7 del total de Eaps provincial y desarrolla sus actividades productivas en el 21.9 % de la superficie productiva provincial.

Como se puede observar, la tipología 1 del PP, agrupa a 622 Eaps en 210.771 hectáreas que representan el 9,3 % de las Eaps y el 31,3 % de la superficie. La tipología 2 concentra 1.197 Eaps en 205.702 hectáreas que representan el 17.8 % de las Eaps y el 30.6 % de la superficie. La tipología 3 es la dominante con 4.890 Eaps y 256.147 hectáreas, que porcentualmente representan el 72.9 % de las Eaps y el 38.1 % de la superficie. Esta condición de mayor concentración de Eaps y superficie a mano de la tipología 3 no le confiere una mayor fortaleza productiva-económica (*respecto de las tipologías restantes*) por el contrario, agrupa a los productores que poseen los más altos valores de los indicadores socioeconómicos NBI-Pobreza e Indigencia.

Corzo continúa su análisis sobre la distribución de las EAPs y superficie de las mismas según las regiones productivas de la provincia. En tal sentido reafirma que la Tipología PP1 concentra en orden de importancia, el mayor número de Eaps y superficie en las regiones seis, cinco y cuatro (mapa 3). Mientras que la Tipología PP2 y la Tipología PP3, son más importantes en las regiones seis, cinco y dos, respectivamente. De un modo general puede indicarse que en el territorio productivo provincial las tres tipologías de pequeño productor son dominantes en las regiones seis, cinco, dos y cuatro respectivamente tanto en cantidad de EAPs de PP y superficie que concentran.

Como veremos, los cambios en la estructura agraria se combinan con un cambio en las formas de tenencia de la tierra. En tal sentido desde el año 1988 hasta el año 2002 se produjeron cambios en los modelos de tenencia de la tierra que continúan en la actualidad, reflejados en la drástica disminución de las EAPs de menor superficie, como así también en el proceso de concentración, evidenciando una distribución desigual de la tierra.

En tal sentido, para el año 1988, la cantidad de EAPs que comprendía una superficie de 2.444.793 has., de las cuales casi el 60%, correspondía a parcelas de menos de 5 has y 39 EAPs eran parcelas de más de 10.000 has. Para el Censo del año 2002, verificó la existencia de una disminución de las explotaciones de menor tamaño. A menos que se produzcan cambios estructurales significativos en las políticas públicas orientadas hacia la agricultura familiar, se vislumbra en el futuro una consolidación de los sectores productivos de medianos y grandes productores.

Estos cambios en la estructura agraria se ven combinados con un cambio en las formas de tenencia de la tierra, que si bien los últimos censos reflejan que la forma predominante en Los Valles es la propiedad y en los Llanos es la sucesión u otras formas de ocupación (campos comuneros). Destacamos que del análisis de la información sobre la situación de tenencia de la tierra, muestra que la gran mayoría de las tierras que se trabajan bajo la forma de propiedad, pero lo que no surge de los datos es en qué estado se encuentra la titularidad de la tierra (títulos perfectos, títulos insuficientes, en trámite, etc.). Estos resultados dan de bruces cuando lo confrontamos con la información proporcionada por organismos provinciales (Registro de la Propiedad Inmueble – Dirección General de Catastro de la Provincia de La Rioja) los cuales serán expuesto en el siguiente Capítulo y en donde se estima que 50% de la tierra carece de títulos perfectos y tampoco existen registros catastrales completos ni confiables, lo que tiene efectos directos en el sistema contributivo fiscal.

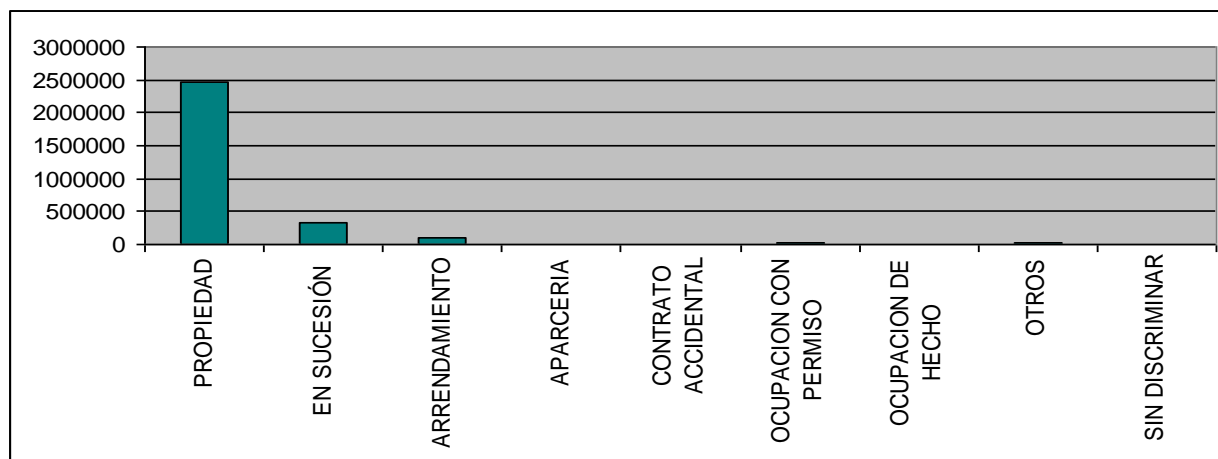
Las explotaciones que no poseen títulos de propiedad, encuentran un obstáculo para la inversión y el acceso a crédito, genera conflictos sociales, afecta la adecuada gestión de los recursos naturales e impide elaborar planes de ordenamiento territorial.

Cuadro 11- Régimen de tenencia de la Tierra- Superficie

PARTIDO	PROPIEDAD	EN SUCESIÓN	ARRENDAMIENTO	APARCERIA	CONTRATO ACCIDENTAL	OCUPACION		OTROS	SIN DISCRIMINAR
						CON PERMISO	DE HECHO		
CAPITAL	530540,6	16210	47118,1		12	818	263	28165	
ARAUCO	16910,2	1180,4	116,3	1,9	0,5		3,54		
CASTRO BARROS	5614	308,3	2,4	15,3	10,9	55,5	151		2,1
CHAMICAL	300464,6	44993,9	30755	800		10124,8	4		
CHILECITO	60618,6	356	356	8,3		9		16,8	247,2
CORONEL FELIPE VARELA	5257,6	76	76	1064	17	196,4	103,2		0,5
FAMATINA	3538	3	3	41,2	4,1	135,3	5,2	0,1	11,9
GENERAL ANGEL VICENTE PEDALOZA	172694	20	20			2302	99,5	30	
GENERAL BELGRANO	159320,5			140		5665	550		
GENERAL JUAN FACUNDO QUIROGA	179004,6					6274,5	300,2		4,4
GENERAL LAMADRID	4479,6	3		37,3	23	18	65		
GENERAL OCAMPO	257325,1	53351,3		147		178,5	161		100
GENERAL SAN MARTIN	216831,1	99183,5	24346			4271	840	2074	
INDEPENDENCIA	86996,1	10358				491,2	45,5	2006	1
ROSARIO VERA PEÑALOZA	398606,3	92542	3120		140		728	2000	211
SAN BLAS DE LOS SAUCES	6444	112	7	20	5	109,3	15,3		
SANAGASTA	525,8	21,9	1		1	47,9	93,1		1,9
VINCHINA	56429	331,6	348,5	409,3		30	270		23

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2002

Grafico 10- Régimen de tenencia según superficie



Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2002

Cuadro 12- Tierras Privadas y Fiscales – Superficie

PARTIDO	TIERRAS PRIVADAS	TIERRAS FISCALES	SIN DISCRIMINAR
CAPITAL	621961,7	1165	0
ARAUCO	18204,7	8,1	0
CASTRO BARROS	6006,8	150,6	2,1
CHAMICAL	387142,3	0	0
CHILECITO	73956,8	0	247,2
CORONEL FELIPE VARELA	7175,5	0	0,5
FAMATINA	4206,2	1	11,9
GENERAL ANGEL VICENTE PEDALOZA	192676	1,5	0
GENERAL BELGRANO	216877,5	0	0
GENERAL JUAN FACUNDO QUIROGA	213551,1	220	4,4
GENERAL LAMADRID	4602,9	23	0
GENERAL OCAMPO	311162,9	0	100
GENERAL SAN MARTIN	347545,6	0	0
INDEPENDENCIA	99849,1	47,7	1
ROSARIO VERA PEÑALOZA	497136,3	0	211
SAN BLAS DE LOS SAUCES	6712,6	0	0
SANAGASTA	597,6	93,1	1,9
VINCHINA	57835,4	0	6

Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2002

Uno de los objetivos principales del Plan Estratégico Provincial de La Rioja, fue el de sanear la situación dominial de los inmuebles rurales a fin de incorporar al tejido productivo las tierras desocupadas y consolidar las áreas actualmente en producción. Éste Plan Estratégico Provincial señala “*la necesidad de formular y ejecutar un plan de reingeniería organizacional, que permita repensar y disponer de los recursos humanos, técnicos, políticos y financieros necesarios para la prestación efectiva y equitativa de los beneficios de la política de tierras*”. No obstante el esfuerzo tanto del Estado, como

de los actores involucrados, sabemos que el acceso equitativo a la tierra, la “titulación” y la mayor seguridad de la tenencia representan una parte importante del desarrollo rural, pero por sí mismos no generan capacidad productiva, para ello es necesario el fortalecimiento o adaptación de recursos institucionales y productivos, financiamiento, capacitación, apertura de mercados, tecnología e infraestructura rural, para que se hagan realidad los beneficios del mayor acceso a la tierra.

5. Conflictos sobre la Tenencia de la Tierra y sus principales causas en la Provincia de La Rioja

Existe una estrecha relación entre la tenencia irregular y los conflictos en relación a la tierra. La provincia de la Rioja no se caracteriza por ser una provincia agrícola, no obstante durante fines de los años 90' y con el furor de las herramientas de fomento de inversiones, se instalaron en la provincia las empresa vinculadas a los beneficios de los diferimiento impositivo, las que necesitaban tener “títulos perfectos” de los inmuebles que iban a ocupar, con objeto de que tanto el Estado Nacional como Provincial, pudiese eximir las de tributos. Fue así, que con una celeridad poco habitual, la autoridad administrativa provincial encargada de registrar los derechos reales sobre los inmuebles, convirtió derechos posesorios de campo comuneros en títulos perfectos a favor de las empresas agroindustriales, vulnerando el derecho de numerosos poseedores.

Así, el privilegio a los grandes inversores en la regularización administrativa de las tierras desatinadas a la agroindustria, consiguieron poner en jaque la tenencia de poseedores con títulos irregulares, concentrado los derechos sobre la tierra en pocas manos y en perjuicio de los demás poseedores, en particular las mujeres y otros grupos vulnerables, que tienen derechos individuales o comunes.

Otra fuente de conflicto ha sido el crecimiento demográfico de los poseedores con tenencia irregular, la falta de delimitación del área rural, la transmisión informal de los derechos posesorios o hereditarios de quienes ocupan el territorio y el cambio de usos de la tierra.

En líneas generales, los conflictos se generan a partir de un enfrentamiento de intereses vinculados a la tenencia de la tierra y los recursos naturales, no siendo La Rioja un caso aislado, sino que los conflictos responden a una realidad común al resto del país y son productos de un cambio de paradigma sobre la concepción de la tierra y del desarrollo.

El relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares dirigido por Karina Bidaseca (2013), permitió registrar en Argentina un total de 857 situaciones de conflicto sobre la tierra, abarcando una superficie del territorio nacional del orden de 9.293.233,80 hectáreas que afectan a 63.843 familias de agricultores familiares.

A los fines del estudio citado, se entiende por problemas de tierras, aquellos que agobian a un colectivo de hogares de agricultores familiares que territorialmente ocupan espacios rurales o periurbanos, en tanto cumplan algunas de estas condiciones: a) Precariedad en la tenencia de la tierra (falta de títulos, problemas en el acceso, ocupación, sucesiones indivisas, entre otros); b) Conflictos manifiestos (desalojo) y no manifiestos, judicializados y no judicializados.

Se pudo observar que en la Región del Noroeste Argentino - NOA⁵² se concentra la mayor cantidad de conflictos (28,2%) y le siguen en importancia la Región Patagónica Argentina⁵³ (21,1%), el Nordeste Argentino - NEA⁵⁴ (19,8%), Centro⁵⁵ (19,1%) y Cuyo⁵⁶ (11,7%).

En relación a la condición jurídica que detentan los agricultores familiares que se encontraban involucrados en conflictos, el 87,6% eran poseedores el 8,5% eran propietarios y el 4% tenedores. De estos poseedores, el 77,6 % se encontraban ejerciendo la posesión por más de 20 años, requisito indispensable para que prospere la prescripción adquisitiva establecida por el artículo 1899 del Código Civil. Aunque la mayoría de los poseedores tienen límites claros sobre las tierras que detentan, carecen de planos de medidas. Los trámites tendientes al saneamiento de títulos (judiciales y no judiciales) son bastante onerosos, debiendo ser sufragados generalmente por las propias comunidades o por las organizaciones de base (campesinas, indígenas, etc.).

Las situaciones de problemáticas en un 49% sobre tierras privadas, en un 34% en tierras fiscales (provinciales, municipales y nacionales, en ese orden de importancia) y en un 17 % en tierras mixtas privadas y fiscales. Siendo las razones que originan los conflictos: a) Títulos incompletos e inexistencia de títulos (18,25%); b) Usurpación de tierras campesinas e indígenas (8,95%); c) Despojo (8,15%), d) Pedido de

⁵² Integrada por las provincias de: Jujuy, Salta, Tucumán, Catamarca, La Rioja y Santiago del Estero.

⁵³ Formada por las provincias de Chubut, Neuquén, parte de la Provincia de La Pampa, parte de la Provincia de Buenos Aires, el extremo sur de la Provincia de Mendoza, Río Negro, Santa Cruz y Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur.

⁵⁴ Comprende las provincias de Formosa, Chaco, Corrientes y Misiones.

⁵⁵ Formada por las provincias de Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe.

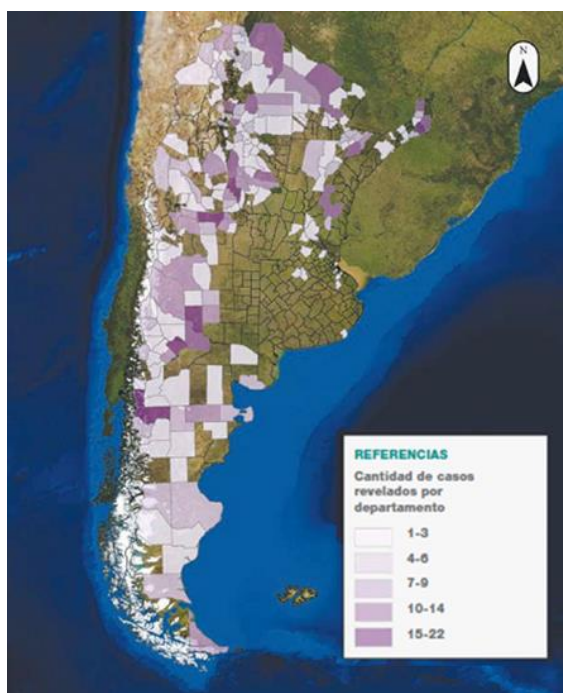
⁵⁶ Conformada por las provincias de Mendoza, San Juan y San Luis.

reconocimiento de territorio indígena (7,89%); e) Falta de tierra el 6,57%, problemas relacionados con territorios fiscales a nivel provincial el 6,39%, fraude 6,13% y falta de información el 6,8%; f) Otros (9,17%).

A nivel nacional se pudo detectar que el 33,5% de los conflictos tienen una antigüedad de 20 años o más, el 43,1% entre 1 y 9 años y el 20,9% entre 10 y 19 años.

El trabajo que dirigió Bidaseca, es una excelente línea de base que representa una muestra amplia pero no representativa, en sentido estadístico estricto, pues si bien se pretendió relevar un promedio de 50 casos por provincia, debido a las particularidades de cada jurisdicción, los resultados obtenidos en términos de cantidad y distribución de cuestionarios por provincia no indican niveles o grados de problematización en el país, sino de la accesibilidad, la colaboración de organizaciones sociales, la disponibilidad de informantes claves, el nivel de organización de las familias involucradas, entre otros.

Mapa 7- Problemas de tierra relevados por departamento. Total país. 2011



Fuente: Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los Agricultores Familiares en la Argentina- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2013).

En el caso de la provincia de La Rioja, los conflictos territoriales más importantes no han sido exclusivamente por la tenencia de la tierra con destino agropecuario, sino más bien por uso de la tierra y el acceso a los recursos que ésta alberga. Teniendo todos los conflictos un denominador común: la criminalización de la

demanda social y las debilidades de los mecanismos formales de resolución de conflictos.

Cuando los conflictos son judicializados, generalmente el ocupante de tierras rurales no se encuentra en las mismas condiciones socio económicas que el titular registral, máxime cuando la administración de justicia solo se brinda en las ciudades más importantes de la provincia, los tiempos de los procesos y los costos de los mismos son inalcanzables para el productor minifundista riojano.

La provincia cuenta con mecanismos y actores gubernamentales implicados en los procesos de saneamiento de títulos, no obstante carece de relevamiento de datos para la cuantificación de conflictos sobre la tierra y mucho menos cuenta con un resorte institucional para la resolución de conflictos, los que solo se pueden disipar por la vía judicial.

En el año 2010, me toco participar como consultora experta del Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) en el Proyecto “REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE TIERRAS RURALES Y DESARROLLO PRODUCTIVO DE LAS REGIONES AGROPECUARIAS DE CAPITAL Y DEPARTAMENTO ORTIZ DE OCAMPO DE LA PROVINCIA DE LA RIOJA”⁵⁷, con tal propósito, se realizó una encuesta entre 108 productores distribuido en distintos Departamentos según el detalle que recoge el cuadro siguiente. Con la encuesta se propuso indagar sobre: a) Medidas que el productor considera necesarias para acceder al título de propiedad; b) cuáles son las razones por las cuales necesita contar con el título de propiedad; c) en qué medida estarían dispuestos en llevar a cabo los trámites y cuáles serían los obstáculos que se le presentarían; y d) Si están informados de que la provincia lleva a cabo procesos de regularización.

Cuadro 13- Cantidad de Encuestas a Productores de la provincia de La Rioja

Departamentos	Nº de encuestas	Porcentaje
Arauco	19	17,59
Famatina	18	16,67
Capital	20	18,52
Rosario Vera Peñaloza	24	22,22
Felipe Varela	27	25,00
Total	108	100,00

Fuente: Proyecto de Regularización Dominial de Tierras Rurales y Desarrollo Productivo de las regiones agropecuarias de Capital y Departamento Ortiz de Ocampo de la provincia de La Rioja (2010)

⁵⁷ El proyecto nunca fue ejecutado por la provincia.

De la encuesta realizada, pudo constatarse, que la mayoría de los productores independientemente de la documentación que acredite la titularidad de la tierra, perciben ser los dueños. En tal sentido, las encuestas muestran que el 65% de los productores se declararon dueños, el 31% declaran ser dueños en sucesión indivisa y sólo un 1% es ocupante de hecho. No obstante, al ser consultados sobre la documentación que acrediten el título de propiedad, solo el 20% dijo tener escritura a su nombre, el 11% tenía escritura a nombre del padre o madre, un 22% tiene la propiedad en sucesión, el 34% sólo tiene un “boleto de compra venta”, y el 13% restante dice tener “título, derechos de acción, posesión, comprobantes de pago de impuestos, constancia de donación o cesión de derechos”.

Respecto a las razones por las cuales los productores consideran necesario contar con el título de propiedad, el 48 % indicó por “seguridad”, “para confirmar que es el dueño”, “para poder probar la propiedad”, “para estar tranquilo”, “para que no nos puedan quitar la tierra”, etc. El cuadro siguiente sintetiza las razones

Cuadro 14- Encuesta a Productores de la provincia de La Rioja- Razones de la importancia de tener el título de propiedad

Razones	Respuestas	Porcentaje
Innovaciones	12	10.62
Préstamos	22	19.47
Seguridad	48	42.48
Arrendar	1	0.88
Renovar plantas	1	0.88
Para tomar decisiones	10	8.85
Para vender	1	0.88
Para valorizar	2	1.77
Por necesidad	16	14.16
Total	113	100.00

Fuente: Proyecto de Regularización Dominial de Tierras Rurales y Desarrollo Productivo de las regiones agropecuarias de Capital y Departamento Ortiz de Ocampo de la provincia de La Rioja (2010)

Cuando se preguntó sobre los inconvenientes que les ocasionaba no tener los títulos, el 90 % coincidió en la inseguridad jurídica, en los riesgos de usurpaciones o desalojos, entre otras.

Sobre la tercera cuestión planteada en la encuesta, 34 productores manifestaron haber realizado algún trámite de titulación, 72 productores indicaron que jamás habían iniciado trámite de regularización dominial y 2 productores no contestaron. Al preguntar a los productores que no habían iniciado trámites de

regularización, cuáles eran los motivos, el 35% indico que como el principal inconveniente la falta de recursos económicos, una parte mucho menos significativa dice que no los hizo por falta de conocimientos, interés o tiempo. Existen también situaciones en las cuales se realizaron mensuras pero estas no fueron inscriptas conforme a la normativa vigente en el Registro de Planos de Mensura que lleva el Registro de la Propiedad Inmueble. Es importante destacar que productores que iniciaron los trámites de titulación lo abandonaron al momento de mensurar (39%) y otros adujeron que el trámite se detuvo en la Secretaria de Tierras y Hábitat Social de la provincia.

La gran mayoría de los encuestados (95 casos) expreso la necesidad de contar con asesoramiento predominantemente legal y técnico en materia de producción, así como información acerca del procedimiento de saneamiento de títulos (pasos, tiempos, costos, etc.). Todos ellos manifestaron dificultades económicas para solventar gastos de titulación.

Cuadro 15- Productores según necesidad de asesoramiento

Necesita asesoramiento	Frecuencia	Porcentaje
Sí	95	87.96
No	8	7.41
Ns/Nc	5	4.63
Total	108	100.00

Fuente: Proyecto de *Regularización Dominial de Tierras Rurales y Desarrollo Productivo de las regiones agropecuarias de Capital y Departamento Ortiz de Ocampo de la provincia de La Rioja (2010)*

Existen varios casos de conflictos sociales por la tierra y el territorio, pero el más emblemático fue el de la empresa Italiana Nettis Impianti que compró 418.000 hectáreas en la zona cordillerana de Jagué.

El problema se complejizó al tratarse de tierras ubicadas en zona de frontera⁵⁸ con una importante concentración de recursos naturales estratégicos, tierras con vocación productiva y agua dulce en poder de extranjeros asociados a la actividad minera.

Para comprender éste casos, es importante tener en cuenta que parte de la provincia sirve de límite internacional con Chile, en un área de cordillera, en donde la existencia de recursos naturales estratégicos y la dificultad de controlar el uso y

⁵⁸ Aquellas ubicadas en la franja de 150 kilómetros (abarcando la cordillera) y de 50 kilometro desde las costas.

conservación por parte del Estado, la tornan de un cierto atractivo. Ya en el año 1944, por Decreto-Ley N° 15.385 se declaraba de “conveniencia nacional que los bienes ubicados en zonas de seguridad pertenezcan a ciudadanos argentinos nativos”. En ese mismo año de establecimiento de las zonas de seguridad de frontera, se expropió numerosas propiedades extranjeras, para preservar el territorio nacional y la integridad nacional. Con igual espíritu en Diciembre de 2011, se sanciona la Ley N° 26.737, de Protección al Dominio Nacional sobre Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras Rurales, la cual fue reglamentada por el decreto 274/12 y modificada más tarde, en franco retroceso a la protección de los recursos naturales, mediante Decreto 820/2016 se flexibilizó la venta de tierras a capitales extranjeros.

La Ley 26.737 estableció un límite para la compra de tierras rurales por parte de extranjeros, e instituyó un límite de 1.000 has. en zona núcleo⁵⁹, o su equivalencia en el resto de las provincias. Además estableció que los extranjeros no pueden adquirir más del 15% de la superficie nacional, provincial o municipal; para finalmente estipular una restricción por nacionalidad al establecer que foráneos de una misma nacionalidad, no podrán adquirir más del 4,5 % de la superficie nacional, provincial o municipal; Así mismo prohibió la adquisición por parte de extranjeros de tierras que contengan o limiten con cuerpos de agua de envergadura y permanentes.

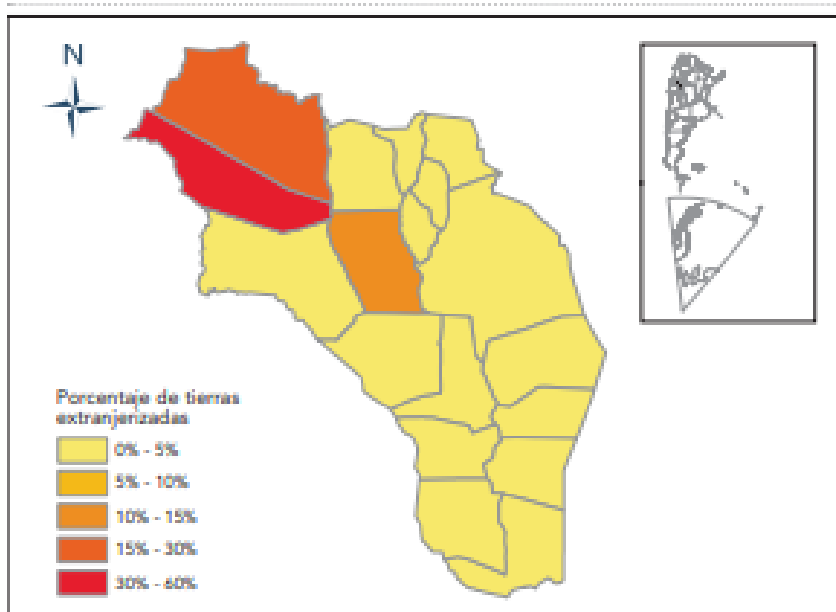
En relación a la ley citada, se realizó un relevamiento en el año 2015 para determinar la posesión de tierras rurales, el cual reveló que el 5,93 % de las tierras rurales nacionales se encontraba en manos de extranjeros, mientras que en la provincia de La Rioja las tierras extranjerizadas ascendían al 7,63 % , lo que implicaba un total de 683.690 hectáreas.

Mediante Decreto 1922/14, la provincia de La Rioja estableció su equivalencia a la zona núcleo, de la siguiente manera: dividiendo la provincia en 6 regiones: Región I: Valle del Bermejo (Felipe Varela, General Lamadrid y Vinchina) 40.000 has; Región II: Valle del Famatina (Famatina y Chilecito) 20.000 has; Región III: Norte (Sanagasta, Arauco, Castro Barros, San Blas de los Sauces) 10.000; Región IV: Capital 30.000 has;

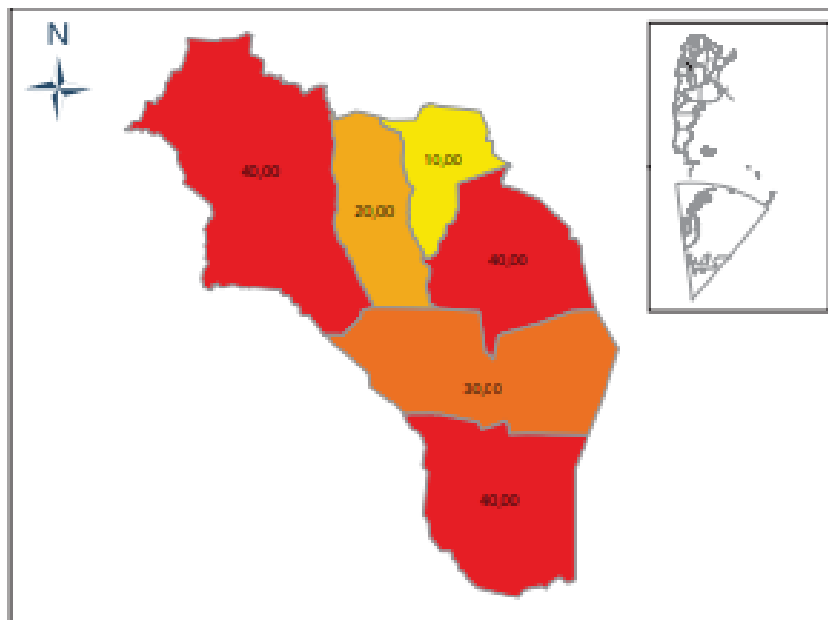
⁵⁹ La zona núcleo, en virtud del Art. 10 del Decreto 274/12, establece que queda comprendida por los departamentos de Marcos Juárez y Unión en la provincia de Córdoba; Belgrano, San Martín, San Jerónimo, Iriondo, San Lorenzo, Rosario, Constitución, Caseros, General López en la provincia de Santa Fe; y los partidos de Leandro N. Alem, General Viamonte, Bragado, General Arenales, Junín, Alberti, Rojas, Chivilcoy, Chacabuco, Colon, Salto, San Nicolás, Ramallo, San Pedro, Baradero, San Antonio De Areco, Exaltación De La Cruz, Capitán Sarmiento, San Andrés De Giles, Pergamino, Arrecifes Y Carmen De Areco en la provincia de Buenos Aires.

Región V: Llanos Norte (Independencia, Chamental, General Belgrano, General Ángel Vicente Peñaloza) 30.000 has; Región VI: Llano Sur (General Ortiz de Ocampo, Rosario Vera Peñaloza, General San Martín, General Juan Facundo Quiroga) 40.000 has.

Mapa 8 - Provincia de La Rioja. Porcentaje de extranjerización por Departamento- 2015



Mapa 9-Provincia de La Rioja. Zonas equivalentes, 2015 (en miles de ha)



El caso Laguna Brava:

Laguna Brava se encuentra ubicada en el extremo Noroeste de la provincia de La Rioja, en zona de la cordillera de Los Andes, rodeada de Glaciares, limita al sur con la Provincia de San Juan y al oeste con la República de Chile.

Ocupa parte de los Departamentos General Lamadrid y Vinchina, la ciudad más cercana es Jagüe y se encuentra a 75 km. La Laguna está enclavada a 4.300 m.s.n.m. y es un refugio en donde se conjuga la flora y fauna puneña con la historia del pueblo inca. En la zona se encuentra el glaciar “El Potro”, cuyo nacimiento es el Rio Blanco, que es el de mayor caudal hidrológico de la provincia.

Mapa 10- Localización de Laguna Brava



En la última dictadura cívica militar, las tierras de Laguna Brava⁶⁰, fueron usadas en garantía para la obtención de préstamos, como patrimonio de bancos como el Banco Iguazú, entre otros entes de créditos.

En el año 1980, a los fines de otorgar protección a la flora y fauna autóctona, se creó por Ley Provincial N° 3.944/1980 el Área de la Reserva Provincial de Vicuñas y Protección del Ecosistema Laguna Brava, la cual comprende una superficie de 405.000 hectáreas.

⁶⁰ Reserva Natural ubicada en zona de la cordillera de Los Andes en la provincia de La Rioja, Es un sistema de lagunas altoandinas salinas e hipersalinas de escasa profundidad con bofedales (vegas) asociadas, situadas por encima de la cota de los 3.500 m.s.n.m..

En el año 1997, la empresa italiana Nettis Impianti, dedicada a actividades mineras, adquiere 418.000 has. en la Localidad de Jagüe, con el objeto de destinarlas al desarrollo turístico, específicamente para safaris exóticos en Laguna Brava. La compra que realizó la empresa incluía además de la Laguna, el pueblo con alrededor de 500 habitantes. Debido a la movilización de los pobladores y el apoyo de toda la sociedad riojana, el estado provincial debió expropiar el área y dar de baja la inscripción dominial a nombre de la empresa Italiana. Pero la lucha por el territorio, el agua y los recursos naturales, no terminó aquí.

Si bien en el año 2001, se sancionó la ley 7.138 que crea el Sistema Provincial de Aéreas Protegidas y en el año 2003 se declarada Laguna Brava “Sitio RAMSAR” al ser considerado humedal, comprendiendo la totalidad de la reserva de altísimo valor ecológico; en el año 2006, se sanciona la Ley 8.078, la cual modifica la Ley 7.138, designando la zona como “Reserva Provincial de Usos Múltiples”, permitiendo de esta manera realizar actividades económicas, incluso explotación minera. Acto seguido la Secretaría de Ambiente de la provincia, en plena vigencia de la Ley 8.137 (prohibición de la mega minería), dicta la Resolución 133/07, por la cual se reglamenta el uso minero de la Reserva, la cual se flexibilizo aun más en el año 2012 con el dictado de la Resolución 280/12.

Una vez más, los pobladores afectados, organizaciones sociales y ambientalistas, salieron a las calles a defender el derecho a la autodeterminación de los pueblos en sus territorios, lo que conto con el contundente informe de la “Asamblea Riojana Capital⁶¹”, en donde se denuncia que alrededor de 20 empresas mineras con autorización de la provincia se encontraban realizando actividades mineras en una superficie equivalente al 60% del la reserva, lo que implica un riesgo importantísimo para el reservorio de agua dulce.

Esta lucha tuvo alcance nacional, y aunque por la federalización de los recursos naturales establecidos por el artículo 124 de la Carta Magna nacional, el Estado Nacional tiene pocas herramientas para su accionar, por tratarse de un Sitio RAMSAR,

⁶¹ Es una organización de vecinos de la provincia de La Rioja, sin tendencias partidarias que realiza acciones de concientización y de resistencia pacífica y popular frente a actividades que agotan y degradan los bienes comunes como el agua, la tierra, el aire y la biodiversidad.

la Secretaria de Ambiente de la Nación, propendió a dejar sin efecto la autorizaciones emitidas por la provincia para las actividades extractivas en la zona.

CAPITULO 4

RÉGIMEN JURÍDICO DE REGULARIZACIÓN DOMINIAL DE TIERRAS RURALES

Es importante destacar, antes de comenzar el desarrollo temático, que cuando hablamos de regularizar la tierra ocupada por quienes no son los titulares de dominio, encontramos un abanico de situaciones fácticas que supera ampliamente las previsiones contenidas en las normas.

El reconocimiento de derechos de los tenedores precarios y el tipo de título a través del cual se asegura su permanencia u ocupación, debe estar determinado por un sistema de regularización y políticas públicas integrales y específicas, para lograr la seguridad jurídica y evitar conflictos sociales, pero por sobre todo, para propender a una planificación del territorio.

Desde el punto de vista estrictamente registral, la regularización dominial, es un proceso técnico realizado por distintas funciones del Estado, a través del cual se establece la situación de tenencia de un inmueble en relación con el ocupante. El objetivo del proceso es facilitar la coherencia entre los datos del inmueble, del ocupante y el dato de inscripción registral en los organismos públicos.

La regularización como política pública involucra distintas áreas de gestión del Estado, o como establece la Constitución de la provincia de La Rioja, involucra distintas funciones del Estado, tales como la Legislativa, la Ejecutiva y la Judicial.

En este Capítulo trataremos de reflejar las “buenas prácticas” identificadas por la FAO en relación con determinados aspectos particulares de la tenencia de la tierra rural y otros recursos naturales, en cuanto al acceso a la tierra, la seguridad en la tenencia, su administración en pos a la sostenibilidad de los recursos y la seguridad alimentaria y por consiguiente, en relación al desarrollo rural.

Pensar en el acceso seguro a la tierra y en la consolidación del dominio de quienes ocupan de manera pública, pacífica e ininterrumpida la tierra que trabajan, es un factor crucial para erradicar el hambre y la pobreza. Por tal motivo, desarrollar un sistema de administración de tierras que aborde vínculos entre lo urbano y lo rural y ejecute políticas públicas que dignifique la ruralidad y ofrezcan igualdad de condiciones a sus pobladores, promuevan la competitividad mediante la atención a las demandas del sector productivo, promuevan la asociatividad y la conformación de cadenas, tienden a hacer que la tierra realmente, cumpla con una función social.

1. Visión sobre Administración y Uso de La Tierra

La administración y uso de la tierra, comprende un conjunto de sistemas y procesos destinados a hacer ejecutivas las normas sobre tenencia de la tierra. En Argentina, la administración y uso de la tierra lo regula el Estado, tanto Nacional como Provincial y Municipal a través de sus órganos administrativos.

Sabemos que la tierra es el recurso natural primario para la seguridad alimentaria, la paz, el crecimiento y el progreso social y económico de nuestro país; en las últimas décadas, la incorporación de nuevos actores sociales en lucha agraria ha evolucionado el pensamiento y la visión tradicional sobre la administración de la tierra.

La disputa por la tierra, motivada por el auge del agro negocio y las industrias extractivistas, en donde la figura jurídica predominante es el arrendamiento, pasó de concebir a la tierra como un recurso ilimitado a una visión de la tierra como recurso estratégico, de inclusión económica y social, en la medida en que el Estado despliegue políticas públicas que apoyen a los pobladores rurales, campesinos y pueblos originarios a salir de la pobreza y tener la opción de vivir dignamente en las tierras que ocupan y trabajan.

Para el presente trabajo, la visión sobre la administración de la tierra va a ser forjada en los términos acuñados por la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE) la cual la define como: *“los procesos de registro y diseminación de información sobre propiedad, valor y uso de la tierra y sus recursos asociados. Estos procesos incluyen la determinación (en algunas ocasiones conocida como ‘adjudicación’) de los derechos y otros atributos de la tierra, la agrimensura y descripción de los mismos, su documentación detallada, y la provisión de información relevante para el apoyo de los mercados de tierra”*.

En esta línea de pensamiento, un sistema de administración de la tierra es idóneo si: El concepto de unidad económica se basa en un modelo de producción conforme al cual todos los ingresos familiares provienen de la agricultura. Actualmente, sin embargo, muchos pequeños productores, sean ganaderos o agrícolas, complementan sus ingresos con trabajos fuera del predio, lo que no se tiene en cuenta en el concepto de unidad económica

1. *Garantiza la propiedad y seguridad en la tenencia,*
2. *Apoya el sistema de impuestos sobre la tierra y la propiedad*
3. *Constituye una seguridad para los sistemas de crédito*
4. *Desarrolla y monitorea los mercados de tierras*
5. *Proteja las tierras del Estado*
6. *Reduzca los conflictos de tierras*
7. *Facilite la reforma de la tierra*
8. *Mejore la planeación y el desarrollo de infraestructura*
9. *Apoye una gestión de la tierra basada en la consideración del ambiente*
10. *Produzca datos estadísticos.*

La administración de los derechos sobre la tierra es fundamental para el desarrollo económico de una provincia, toda vez que otorgan mayor seguridad en la tenencia de la tierra, facilidad de acceso al crédito, de inversión en infraestructura, de impulso al mercado inmobiliario, que permite utilizar la tierra y los recursos naturales de manera planificada y sustentable.

En un contexto legal formal, la información sobre los derechos reales sobre inmuebles, se mantiene mediante sistemas de registros de propiedad y catastro. Para ello la información sobre la tierra, las personas y sus derechos es fundamental para una administración eficaz, ya que los derechos a la tierra no existen de forma física y deben representarse de alguna manera.

Existen distintos procedimientos para gestionar la información sobre los derechos reales de los inmuebles, entre ellos tenemos los relativos a la determinación en la forma de acceder o transferir la tierra; los referidos a reglamentación del uso y planificación de la tierra y los recursos naturales; y finalmente los relativos a la valoración de la tierra y las cargas tributarias.

Estos procedimientos actuando de manera simultánea tiende al uso racional de la tierra y a la transparencia en las transacciones, no obstante, en materia de tierras rurales, los procedimientos son de difícil acceso a los pobladores rurales, no solo por que los organismos administrativos se ubican en la Capital de la provincia, sino porque en todos los casos necesitan de asesoramiento y patrocinio de profesionales puesto a que los formularios y procesos a cabo en idiomas y formas que resultan incomprensibles para muchos actores que requieren la aplicación de los procedimientos. En tales casos, los

altos costos de transacción pueden dar lugar a que las transferencias y otros acuerdos no se registren o se lleven a cabo de manera informal.

1a. El Rol del Estado en las Estrategias en materia de Acceso, Administración y Uso de la Tierra en Provincia de la Rioja.

El Estado Provincial riojano intervine en la temática de tierras desde sus tres funciones, a saber: Desde la función Legislativa, en normar los modos de acceder a las distintas formas de tenencia de la tierra, en establecer el tipo de derechos que se tutelan, para que personas y por cuánto tiempo. También establece las unidades económicas agropecuarias mínimas a resguardar, el uso del suelo, entre otros aspectos a tener en cuenta al momento de administrar la tierra rural.

A través de la función judicial provincial, se disparan los mecanismos y recursos técnicos y humanos necesarios para hacer conocer, respetar e implementar el contenido de las leyes y los derechos, que a través de su aplicación, se consolidan. Así mismo aportan mecanismos para la resolución de conflictos, a través del sistema de administración de justicia.

Desde la función ejecutiva y advirtiendo que la problemática en la tenencia de la tierra no era estrictamente urbana, en el año 1967 se creó el Instituto del Minifundio y de las Tierras Indivisas⁶² (IMTI), el cual tuvo por misión el saneamiento por mutuo acuerdo entre el Estado y los ocupantes o poseedores de campos comuneros. Luego de marchas y contra marchas, el gobierno de la Provincia de La Rioja al reconocer que la falta de regularización de los títulos de propiedad era un impedimento para el desarrollo económico, rural y humano, otorga a la temática de tierras rango Secretaria de Estado, dictando posteriormente leyes que fueron necesarias para hacer ejecutivo el saneamiento de títulos y la organización institucional, tales como la Ley N° 6.601 en virtud de la cual se instituye el sistema de Mensuras Colectivas para iniciar trámites de acceso a la tierra tanto judicial como administrativo, la Ley N° 6.920 sobre Saneamiento de Títulos y Colonización, Ley N° 7.165 sobre Plan de Regularización Dominial por Mensura Colectiva y Escrituración Masiva, la Ley N° 8.244, la cual ratifica los Decretos N° 062/07, 089/07 y 118/07, Ley N° 8.892 en merito de la cual se declaran

⁶² Creado en 1967 en virtud de la Ley 3207, considerado una entidad de Derecho Público con autarquía técnica, funcional y financiera.

intransferibles las tierras fiscales urbanas destinadas a construcción de viviendas para personas de escasos recursos, Ley N° 8.896 de registración de tierras fiscales a nombre del Estado Provincial, Ley N° 9.340, sobre restructuración y modernización del Registro General de la Propiedad Inmueble, entre otras.

En esta línea de pensamiento, la Secretaria de Tierras y Hábitat Social (STyHS), dependiente del Ministerio de Infraestructura de la Provincia de La Rioja, es el actual organismo encargado de las políticas públicas de tierras, en cuanto a la ubicación, identificación, legalización, registro y saneamiento de las tierras en el territorio provincial.

La Ley N° 8.244, establecen las funciones, facultades e integración de la Secretaria de Tierras y Hábitat Social, poniendo bajo su dependencia organismos ya existentes como la Dirección General de Catastro, la Dirección General de Administración, la Dirección General del Registro de la Propiedad Inmueble; y crea las Direcciones de Bienes Fiscales, Desarrollo Territorial, Ordenamiento Territorial, Hábitat Social, Legal y Técnica, Recursos y Planeamiento y la de Informática y Sistemas; lo que constituye una ventaja, al momento de la implementación de políticas, directivas e instrumentos de gestión de aspectos de regularización dominial.

La Dirección General de Catastro, creada por la Ley N° 493 del año 1929 y modificada en 1953, por Ley N° 2.112, tiene la responsabilidad de aprobar y registrar la representación física de los inmuebles, con referencia a los títulos jurídicos involucrados o a la posesión ejercida. Según la Ley Provincial N° 3.778, la misión del organismo es:

- a) De orden físico: La individualización, la vinculación y la descripción geométricas de los bienes inmuebles;
- b) De orden jurídico: Establecer el estado parcelario y el ordenamiento Territorial para el desarrollo de aquel. Contribuir en la esfera de su acción y medida de sus facultades a la bonificación de Los títulos de dominio y a complementar el más práctico sistema de publicidad de los derechos reales sobre aquellos;
- c) De orden económico: Establecer la valuación que sirva de base para la determinación del impuesto inmobiliario en correspondencia con el estado parcelario; conocer la riqueza territorial y su distribución; recopilar y elaborar datos económicos y estadísticos de base para la legislación tributaria y la acción de planeamiento de los poderes públicos.

Catastro cuenta con cartografía catastral e información alfanumérica, la cual aun no se encuentra perfectamente actualizada por demoras en la inscripción de transferencias y subdivisiones de inmuebles en zonas urbanas y por falta o inexactitud de relevamiento en la zona rural. Es importante destacar en el año 1994, en el marco del proyecto “Catastro Urbano Y Rural De La Provincia De La Rioja”, financiado por un programa de inversión y asistencia técnica del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), la provincia pretendió organizar un sistema de información territorial la cual abarco el 97 % de las zonas de asentamientos poblacionales, lo que comprendía 23.000 parcelas, dejando la zona rural relegada. Otro asunto a resalta es que la actualización catastral citada, no se llevó a cabo para toda la provincia, ni en forma paralela con las otras reparticiones que intervienen en la administración de tierras.

En cuanto a la función registral del Ejecutivo es fundamental y está a cargo del Registro General de la Propiedad, en donde se llevan a cabo los mecanismos de inscripción de derechos formales con el objeto de dar publicidad a los actos jurídicos con trascendencia real sobre los inmuebles. La anotación de los derechos reales sobre inmuebles, es oponible *erga omnes*, dando publicidad sobre la situación de los inmuebles, sus titulares y las restricciones a su disponibilidad en forma cierta. Esta actividad en un primer periodo, que comenzó en el año 1900, se realizó mediante el sistema de registro de títulos denominados cronológicos y personales. Los documentos contenidos en ése sistema, se encuentran deteriorados y ofrecen escasa confiabilidad jurídica. En el año 1971, se dicto la Ley 3.335, la cual previo el Sistema de Folio Real y con el mismo espíritu la Ley Nacional N° 17.801, en el año 1978, en virtud de la se comenzó aplicar a nivel nacional el Sistema del Folio Real para la inscripción de los inmuebles, la provincia inscribió hasta casi el año 2000 derechos personales. Para el traspaso de los derechos contenidos en el sistema cronológico y personal al sistema de folio real, se faculto al organismo registrador, a calificar y convertir derechos personales en reales, lo que permitió otorgar matriculas especial, con una característica que sirve para designar cada inmueble; pero la contracara fue la quebrantamiento de derechos de ocupantes o tenedores precarios a favor de quienes adquirieron un título en alguna escribanía, sin perfeccionar jamás la tradición material del inmueble.

En base a la información proporcionada por funcionarios del organismo registrador, más del 50% de los antecedentes registrados, aun no han sido exportados al sistema del Folio Real, produciéndose este solo cuando hay una transferencia de

dominio o se constituye otro derecho real sobre el inmueble. Por lo cual, sabemos que casi la mitad de los antecedentes de inmuebles se encuentran aun en el antiguo sistema y con una conservación material deficiente, lo que conlleva a situaciones de inseguridad al momento de saber si un inmueble esta registrado, si tiene gravámenes y dificultades para individualizar los protocolos en los archivos correspondientes.

1.b. Regularización Dominial de Tierras Rurales con Intervención Estatal

El principal antecedente normativo que permite la regularización dominial administrativa de tierras rurales, y cuyo espíritu sigue incólume, se remonta a Noviembre de 1998 cuando se promulga la Ley Provincial N° 6.595, a través de la cual se aprueba el Régimen Legal de Saneamiento de Títulos y Colonización para la Provincia de La Rioja. Esta norma ha sido fundamental en materia de políticas de tierras. Si bien fue modificada en algunos aspectos, es la que estipula a nivel provincial los diferentes mecanismos, procedimientos y funciones de organismos involucrados en el proceso de saneamiento y colonización de tierras. Estableció como autoridad de aplicación en materia de saneamiento y colonización al Instituto del Minifundio y de Tierras Indivisas. Este organismo dejó de existir en virtud de la Ley Provincial N° 3.810 convirtiéndose en Dirección Provincial entre los años 1978 a 1985. Actualmente la Secretaría de Tierras y Hábitat Social absorbió sus funciones y facultades en materia de Tierras. La Ley 6.595 fue modificada parcialmente por la Ley 6.643, básicamente en los temas vinculados a las atribuciones conferidas a la Comisión de Pre Adjudicación en el ámbito del IMTI, y luego encomendados al Director del IMTI (hoy al Secretario de Tierras y Hábitat Social).

El 5 de noviembre de 1998 se sanciona la Ley Provincial N°6.601, en virtud de la cual se establece el sistema de mensuras colectivas⁶³ a los fines de:

- Iniciar el juicio de información posesoria (esto es como se denomina a los juicios de usucapión o prescripción adquisitiva⁶⁴).
- Iniciar el procedimiento de Saneamiento de Títulos por vía expropiatoria.

Si bien las informaciones posesorias o usucapiones se encuentran regladas en el Código Civil en los aspectos de fondo, corresponde a las provincias, mediante sus leyes, establecer los procedimientos, para lo cual la Provincia de La Rioja permite las

⁶³ Se consideran mensuras colectivas aquellas por las cuales se vuelca en un solo documento cartográfico, el resultado del levantamiento referido a más de una parcela y distintos poseedores. Este levantamiento será válido a todo efecto individualmente para cada una de las parcelas.

⁶⁴ La usucapión o prescripción adquisitiva es un instituto regulado por el Código Civil en sus Art. 1899 y concordantes, mediante el cual un poseedor de un fundo que acredite un tiempo de posesión (de 10 años en el caso de tener justo título, o de 20 años en el caso de no tenerlo) de manera pública, pacífica e ininterrumpida.

mensuras colectivas por las cuales se disminuye notablemente el costo de mensuras tanto en los casos de usucapión o Información Posesoria Judicial, como también en caso de saneamiento administrativo por parte de la Secretaria de Tierras.

Con posterioridad, se sanciona la Ley N° 7.165, en mérito de la cual se establecen los plazos para la publicación por edictos de la declaración de “Área Bajo Procesamiento”, la suscripción del acta acuerdo igual al “Mutuo Acuerdo” para los procesos de saneamiento en general (sin distinguir propiedades urbanas de las rurales), plano de mensura colectiva, inscripción en el Registro de la Propiedad inmueble y posterior escrituración. La ley exime a los profesionales intervinientes del pago de impuestos y tasas profesionales para estos trámites. Sin embargo, es conveniente realizar la aclaración de que estas mensuras y escrituras masivas se aplican en líneas generales a inmuebles urbanos.

Es a partir de la promulgación del Decreto Provincial 118 de fecha 27 de diciembre de 2007, que se asignan a la Secretaria de Tierras y Hábitat Social las facultades conferidas por las Leyes Provinciales N° 6.595, su modificatoria Ley N° 6.643, la Ley N° 7.165 de mensuras colectivas.

Proceso de saneamiento administrativo de Títulos

El proceso de saneamiento puede ser iniciado a través de dos alternativas:

- a) De oficio,
- b) A pedido de parte.

El pedido de parte se inicia con una solicitud de los aspirantes, acto seguido, la administración evalúa la solicitud y se hace un estudio respecto de necesidad de saneamiento y en base a ello justifica la posibilidad de declarar o no lo que se denomina Área Bajo Procesamiento (ABP). El Área bajo Procesamiento constituye una medida preventiva en virtud de la cual queda prohibido por el termino de 180 días, prorrogables por 90 más, la ejecución de todo acto de hecho o derecho que pueda alterar la situación física y/o jurídica de los inmuebles y en particular todo acto de toma de posesión de cualquier superficie del inmueble sin la autorización de la Secretaria de Tierras y Hábitat Social. Esta declaración de ABP, permite en los casos de inminencia de conflictos de tierras otorgar tiempo a la autoridad de aplicación para recabar los antecedentes dominiales necesarios para restablecer la situación a la normalidad. Esta declaración de Área bajo Procesamiento si bien emana como un acto administrativo,

tiene efectos similares a una declaración judicial llamada “medida de no innovar”, aunque limitada en el tiempo.

Al trámite de saneamiento de títulos podemos dividirlo en las siguientes etapas:

I- ETAPA- Solicitud:

Los sujetos que aspiran titular a su favor el campo que ocupan realizan la solicitud de saneamiento, regularización dominial, y/o declaración de Área Bajo Procesamiento ante la Secretaria de Tierras y Hábitat Social.

II- ETAPA -Estudio Preliminar - Análisis de Factibilidad:

El Departamento Legal y Técnico de la Secretaria de Tierras y Hábitat Social, realiza un análisis de factibilidad sobre el área a sanear.

III- ETAPA -Declaración de Área Bajo Procesamiento:

a) Si se decide llevar a cabo el saneamiento sobre el área solicitada, el Departamento Legal y Técnico redacta el acto administrativo que consiste en una Resolución declaratoria de Área Bajo Procesamiento que deberá ser suscripta por el Secretario de Tierras y Hábitat Social.

b) Se publica la Resolución de Declaración de Área Bajo Procesamiento mediante edictos y en los diarios de mayor circulación de la zona del área a sanear por tres (3) días.

c) Una vez publicada la declaración de Área Bajo Procesamiento quienes se opongan tienen 30 días para hacerlo. Realizadas oposiciones se resuelven en una instancia de mediación y si esta no resulta, se excluye al beneficiario pudiendo estos recurrir a la vía judicial. En caso de que vencido el plazo y no se presentaron oposiciones, se inicia el Estudio de Títulos.

IV-ETAPA -Estudio de Títulos:

a) El Departamento Legal y Técnico analiza la documentación aportada por los solicitantes. Esta información se consigue muy fácilmente ya que es aportada en copia al inicio del trámite ante la Secretaria de Tierras y Hábitat Social.

b) Se realiza la búsqueda de antecedentes dominiales relativos al área de procesamiento y sus parcelas en el Registro de la Propiedad Inmueble. Las búsquedas son a pedido de Legal y Técnica y las realiza personal del organismo registrador.

c) Se realiza la búsqueda de información catastral de las parcelas ante la Dirección General de Catastro a fin de su identificación catastral.

d) En base a la información aportada en relación a las parcelas del área a procesar por Catastro y Registro de la Propiedad Inmueble, Se produce el “Estudio de Títulos y Diagnostico” que contiene la identificación catastral de la parcela, copias de los antecedentes dominiales y un apartado llamado “observaciones” donde se resuelve si existen objeciones o no para llevar adelante el saneamiento. Si no existieren objeciones en el Dictamen, se remite el expediente a la Dirección General de Ordenamiento Territorial.

V-ETAPA -Reconocimiento en Terreno:

La Dirección General de Ordenamiento Territorial efectúa el relevamiento de los puntos de los lotes del Área Bajo Procesamiento, confronta las medidas tomadas con el plano borrador y se promueve la presencia de todos los beneficiarios en una reunión conjunta con los técnicos de la Secretaria de Tierras y Hábitat Social que realizan el relevamiento. Las mensuras tienen lugar en ésta etapa.

VI- ETAPA -Inscripción del Área Bajo Procesamiento:

a) Si el relevamiento realizado por Ordenamiento Territorial no tiene objeciones se inscribe el Plano de Mensura como sujeto a “Área de Procesamiento” en la Dirección General de Catastro y en la Dirección General de Registro de la Propiedad Inmueble mediante un formulario al que se denomina comúnmente “Minuta C”.

b) La Dirección de Catastro otorga la matricula Catastral con detalle de Circunscripción, Sección, Manzana y Parcela de modo que permita su identificación geográfica. Luego de aprobada la mensura, mediante el otorgamiento de la matricula catastral, la Dirección de Catastro remite la información a la Dirección General de Ingresos Provinciales, a fin de que los poseedores comiencen a tributar sobre sus parcelas.

VII-ETAPA -Mutuo Acuerdo:

También llamada de Acta Acuerdo, toda vez que mediante instrumento privado suscripto por el Secretario de Tierras y Hábitat Social y cada sujeto solicitante mediante el cual se garantiza al organismo que lleva adelante el saneamiento, la no judicialización de la posesión o tenencia. Por este medio se reconoce la posesión del solicitante, quien autoriza a la Secretaria de Tierras a realizar todos los relevamientos necesarios en

terreno, renunciando al derecho a percibir indemnización a los fines del saneamiento, comprometiéndose a abonar el pago en tiempo y forma de los gastos ocasionados por el saneamiento. Finalmente por tratarse de una regularización dominial administrativa, el poseedor u ocupante se compromete a devolver el testimonio público, si una vez escriturado por el área notarial administrativa, apareciese un tercero con mejor derecho⁶⁵.

VIII- ETAPA -Resolución de Expropiación:

El Departamento Legal y Técnico prepara el acto administrativo que consiste en una “Resolución de Expropiación” a suscribir por el Secretario sobre el área a sanear. Esta resolución lleva como anexo el Plano de Mensura y los Mutuos Acuerdos suscriptos y se inscribe en el Registro de la Propiedad. Esta resolución de expropiación contiene la mención detallada de los poseedores de cada lote, identificación de parcelas, mensuras y superficie de cada una. Debiendo en caso de que corresponda hacer constar las bajas de cada superficie, si de cada mensura hubiere un resultado diferente en cuanto a la superficie, expresada en los antecedentes dominiales que figuran en el Registro de la Propiedad Inmueble para esos sujetos. Finalmente se publica la resolución de expropiación por edictos y en diarios de mayor circulación. Si no existiese oposición alguna en el término de 30 días, el Área Legal y Técnica inscribe la expropiación en el Registro de la Propiedad Inmueble.

IX- ETAPA -Adjudicación:

El Departamento Legal y Técnico prepara el acto administrativo “Resolución de Adjudicación” a suscribir por el Secretario de THS sobre el área a sanear (dentro de los 10 días de vencido el término para presentar oposiciones). Vale lo dicho anteriormente para la Resolución de expropiación ya que contiene la mención detallada de los poseedores de cada lote, identificación de parcelas, mensuras y superficie de cada una, el precio y la forma de pago. Debiendo en caso de que proceda hacer constar las bajas de cada superficie totales o parciales. La misma Resolución de Adjudicación se aprueba

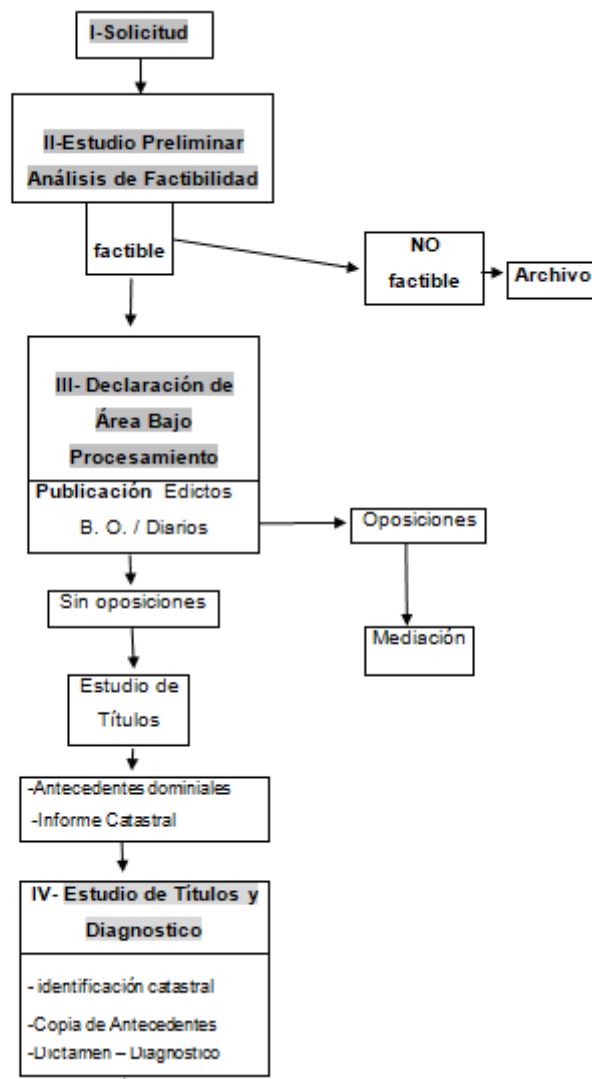
⁶⁵ La importancia del Mutuo Acuerdo, consiste en que el Estado Provincial no asume los costos de una posterior judicialización luego de haberse llevado a cabo un proceso de saneamiento. Así también en el caso de verificarse una presentación de un tercero con mejor derecho que el beneficiario que suscribió el mutuo acuerdo, o al menos esté en discusión este mejor derecho la Secretaria de Tierras y Hábitat Social excluye del proceso de saneamiento a este beneficiario cuestionado, y continúa con las demás parcelas.

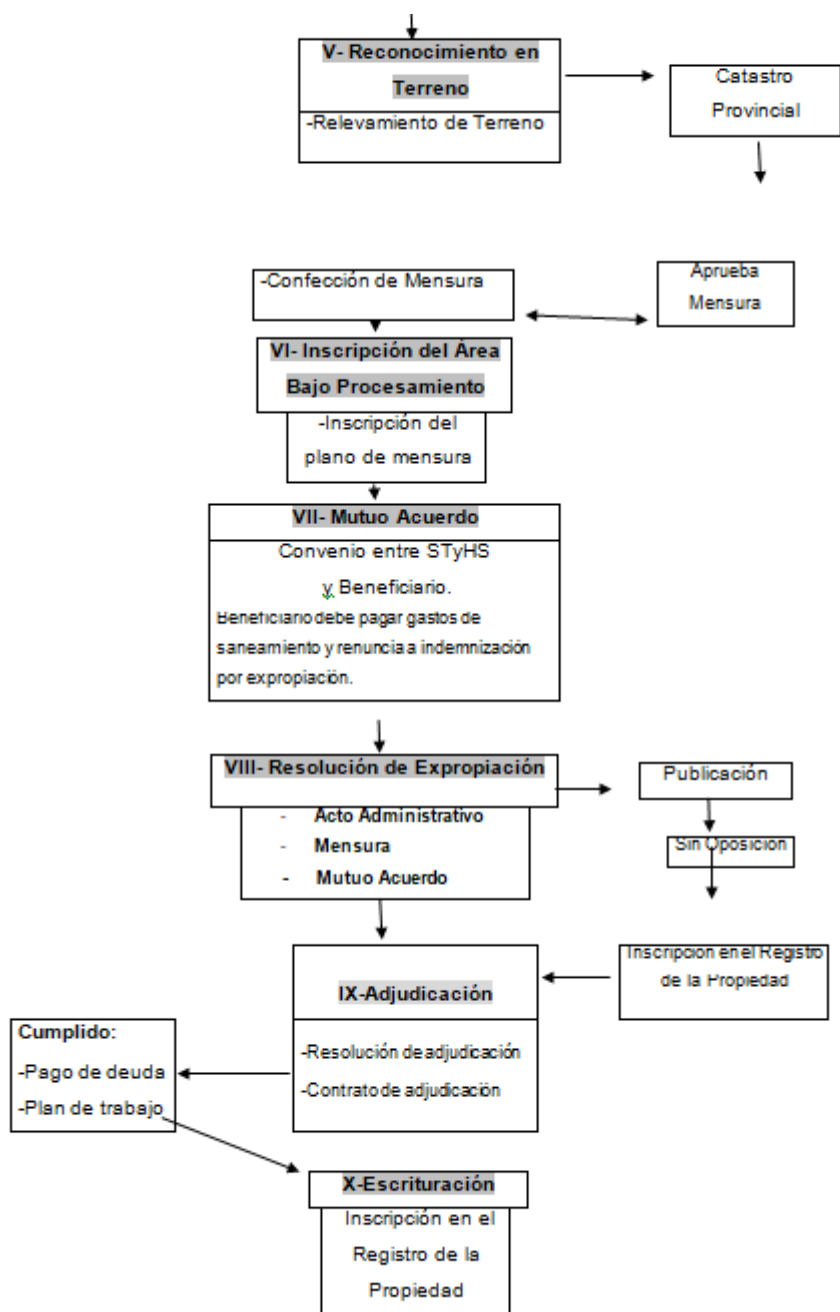
como Anexo, el contrato de adjudicación suscrito entre los poseedores y la Secretaria de Tierras y Hábitat Social.

X- ETAPA -Escriuración:

Luego de cumplidas y comprobadas por parte de la Secretaria de Tierras y Hábitat Social las obligaciones del adjudicatario, concernientes al pago de la deuda y al cumplimiento del plan de trabajo propuesto, se procede a la Escrituración a través de la Dirección Notarial.

Grafico 11- FLUJOGRAMA





Fuente: Elaboración propia

Los tiempos administrativos para llevar a cabo las tareas de regularización dominial difieren según la localización del área a sanear. Según la Dirección de Ordenamiento Territorial, los trámites de regularización demoran entre 8 y 10 meses una vez realizado el análisis de factibilidad.

En el siguiente cuadro hemos sintetizado aproximadamente los tiempos que insume cada etapa del procedimiento de regularización dominial, el cual luego fue confrontado con un expediente testigo y entrevistas a funcionarios de las distintas áreas de la Secretaría de Tierras y Hábitat Social.

Cuadro 16- Tiempos estimados de trámite administrativo ante la STyHS

ETAPA		Duración trámite Días
I	Solicitud	-
II	Estudio Preliminar Análisis de Factibilidad	30
III	Declaración de Área Bajo Procesamiento	40
IV	Estudio de Títulos	130
V	Reconocimiento en Terreno:	60
VI	Inscripción del Área Bajo Procesamiento	10
VII	Firma de Contrato de Mutuo Acuerdo	20
VIII	Resolución de Expropiación:	40
IX	Adjudicación	10
IX	Escrituración	30

Fuente: Elaboración propia

Para cotejar el tiempo aproximado de los procesos de titulación administrativa de tierras, se tomó como modelo los autos Expte. N° A6-00189-9-10, Caratulados: “XXX y Otro s/ Regularización Dominial XXX- en el Departamento Capital de la provincia”, y junto a integrantes del Departamento Jurídico de la STyHS, repasamos el trámite impreso en el proceso de regularización, el cual se detalla a continuación:

- 04/03/10: Aprobación de Mensura: Dirección Catastro Provincial- Disposición N° 018238/10
- 11/03/10: Solicitud de saneamiento de título
- 15/03/10: Anotación de Plano de mensura en el Registro de la Propiedad Inmueble
- 08/04/10: Resolución de Expropiación N° 244/10
- 09 al 11/04: Publicación de Edictos en el diario local.
- 13 al 20/04: Publicación de Edictos en el Boletín Oficial.
- 28/05/10: Resolución de Adjudicación N° 416/10.
- 08/06/10, pasa a la Dirección Notarial- Protocolo de la Secretaria de Tierras para la confección de la Escritura de Donación Irrevocable.

En este caso en particular, observamos que: a) el inmueble a sanear se encuentra situado en el Departamento Capital de la provincia, el cual por su ubicación cuenta con un sistema de información territorial basado en un catastro digital, en donde se pueden observar la identificación unívoca de las parcelas rurales, no ocurre lo mismo en otros Departamentos de la provincia; b) el solicitante inicia el trámite de regularización,

contando con mensura aprobada por el organismo pertinente, lo que situó el proceso de saneamiento en la Etapa VI.

Es importante destacar que en materia de regularización dominial y a los fines de alcanzar un uso efectivo y responsable de la tierra y de los recursos naturales, es decir, armonizar la propiedad privada con el interés común, es menester que el Estado accione las herramientas necesarias para regular el acceso a la propiedad privada, con el objeto de que éste no sea fijado exclusivamente por el mercado inmobiliario, sino que se oriente a la satisfacción de las necesidades de quienes ocupan el territorio, la consecución de una calidad de vida digna, armonía con la naturaleza y la prolongación de la cultura e identidad de la comunidad.

Acceso y restricciones a la compra de tierras:

Como ya expresáramos, los derechos sobre la propiedad de la tierra están contemplados por la Constitución Nacional y leyes nacionales, la provincia solo regula las distintas formas de acceso a ese derecho.

El mercado de la tierra rural en La Rioja estuvo deprimido hasta el comienzo del proceso de promoción industrial y de los programas de fomento agrícola puestos en práctica a partir de 1984. En este contexto, tal como lo expresáramos en el Capítulo tercero, en virtud de la Ley 22.021 se radicaron en la provincia grandes inversores que adquirieron tierras con títulos perfectos y a precios sobrevaluado por parte de capitalistas provinciales. Estos Capitalistas locales, previamente accedieron a pequeñas posesiones a muy bajo precio, para después unificarlas y sanear los títulos de propiedad correspondientes, fundamentalmente mediante los procedimientos administrativos o con el aval de las autoridades del organismo registrador, quienes están facultados para mutar derechos personales a derechos reales, en virtud del cambio del Sistema cronológico o Personal al Sistema de Folio Real.

Así es como los cambios legales y tecnológicos de los últimos veinte años, dieron un fuerte impulso al mercado de tierras en la provincia. Durante la gestión del Gobernador Ángel Eduardo Maza (1995/2007)⁶⁶, se promulgaron leyes tendientes a aumentar la superficie regada con aguas subterráneas y por goteo, como así también aquellas destinadas a la incorporación de inversores mediante leyes de diferimiento

⁶⁶ Fue Gobernador de la Provincia de La Rioja durante tres mandatos. El Primero entre el 10 de diciembre de 1995 al 10 de diciembre de 1999, el Segundo del 10 de diciembre de 1999 al 10 de diciembre de 2003 y el tercero del 10 de diciembre de 2003 hasta su suspensión el 13 de marzo de 2007 y posterior destitución el 12 de abril del mismo año.

impositivo, y como estas leyes exigían que los poseedores tuviesen títulos perfectos sobre las tierras, su puesta en vigencia redundó en un aumento de tierras registradas por vía administrativa y, por ende, en una activación del mercado de tierras fundamentalmente entre los años 2003 y 2007. Mientras que durante el gobierno de Luis Beder Herrera (2007/2015)⁶⁷, se aplicó una política de expropiación provincial bastante cuestionada por algunos sectores, toda vez que puso la tierra en función de los intereses de la burguesía local, como se verán plasmado seguidamente cuando nos refiramos a la “*Venta del Cerro de la Cruz*”.

En todos los casos, las tierras saneadas administrativamente, fueron objeto de transmisión a título gratuito u oneroso, sin mayores restricciones, pues el Estado provincial al adjudicarlas no se reservó el derecho de preferencia para adquirirlas nuevamente, ni tampoco se previó el derecho de compra preferencial a los propietarios colindantes o a los productores sin tierra.

Si el Estado necesitara rescatar tierras productivas ociosas, la única figura jurídica que les queda es la “Expropiación”, lo cual conlleva una ingeniería de gestiones de la función legislativa, ejecutiva y en el caso de oposición del titular del inmueble, también judicial, distorsionando la naturaleza jurídica de la expropiación y transformándola en una herramienta peligrosa cuando está al servicio de intereses sectoriales.

Como sabemos, el titular de un inmueble tiene la facultad libremente de vender a quien considere, la única dificultad que podría encontrar sería la superficie a transferir, ello en el marco de lo reglado por el segundo párrafo del artículo 228 del Código Civil argentino, en cuanto a que: “...*Las cosas no pueden ser divididas si su fraccionamiento convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento. En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales.*”.

La autoridad local dictó en consecuencia la Ley N° 7.594 sobre fraccionamiento de predios rurales⁶⁸. Esta ley es muy general y no contempla al productor, el tipo de suelo y la tecnología, quedando a merced de las reglamentaciones que dicte el gobierno de turno, según sus necesidades y convicciones.

⁶⁷ Fue Vice Gobernador de Ángel Maza, durante sus dos gobernaciones, y Gobernador por la provincia de La Rioja, durante dos periodos que van desde el 8 de marzo de 2007 hasta el 10 de diciembre de 2015.

⁶⁸ El concepto de Unidad Económica Mínima es muy difícil de aplicar, toda vez que no se ha dictado el respectivo reglamento.

Respecto a las limitaciones en el acceso a la tierra, es importante recalcar que los ciudadanos argentinos no tienen restricciones para la compra de tierras rurales, no obstante, los extranjeros encuentran limitaciones para acceder a la propiedad, conforme lo contemplado por la Ley Nacional 26.737 y Decretos reglamentarios, encontrando su correlato en leyes provinciales, tales como la Ley N° 8.895.

Afirmamos que la tierra rural con vocación productiva, al ser escasa en la provincia, debe ser considerada como recursos estratégicos, debido a su importancia en la economía local. Las condiciones y modos de su administración trascienden la responsabilidad individual del titular registral o de su ocupante, por lo que se transforma en una responsabilidad social que debe ser regulada por el Estado.

1.c. El Rol de los Actores Sociales e Institucionales

Actores Sociales, son aquellas personas físicas, grupos o instituciones que son afectados o afectan el desarrollo de determinadas actividades, son aquellos que poseen información, recursos, experiencia y alguna forma de poder para influenciar la acción de otros. Sus acciones tienen significado y actúan basados en sus principios y valores en beneficio de la comunidad o de los miembros que los componen.

De este modo, los actores asumen un rol para defender o lograr ciertos intereses sociales, por lo que es frecuente que los distintos actores de manera conjunta, fijen estrategias comunes para lograr cambios en el desarrollo y evolución de la sociedad. Los actores sociales son claves para que una situación se manifieste de determinada manera, tienen algo para ganar o para perder a partir de los resultados de una determinada intervención o acción de otros actores.

En la provincia de La Rioja encontramos distintos actores en materia de saneamiento de títulos de tierras rurales, pero sin duda, los principales son: el Estado en su doble rol de autoridad competente en el saneamiento de títulos y de facilitador de la resolución de los conflictos, los ocupantes o tenedores precarios de la tierra y los titulares dominiales o propietarios.

Entendemos al Estado, como el conjunto de personas e instituciones a través del cual se ejerce el poder en un determinado territorio. Es el que establece las reglas de

juego y determina de qué forma se articulan los intereses privados con los de la sociedad en su conjunto.

El Estado en ocasiones ha jugado un rol como árbitro imparcial, pero en los últimos diez años se percibe que sus acciones son dictadas por grupos y organizaciones que tienen el control de la economía local.

El caso más resonado es el conocido como la “Venta del Cerro de la Cruz”, por medio del cual la Secretaria de Tierras adjudicó en venta tierras fiscales a un funcionario provincial. Esta causa, iniciada como una Acción de Amparo interpuesta por *ocupantes ancestrales* de las tierras, en contra de la Secretaría de Tierras y Hábitat Social, la Dirección Provincial de Catastro y el Ex Ministro de Salud de la provincia, llevó a un fallo inédito por parte del Superior Tribunal de Justicia, quien resolvió que el ex Ministro de Salud, no se puede apropiar de los bienes inmuebles que pertenecen al dominio público y ordenó dejar sin efecto la inscripción de las escrituras públicas que adjudicaron tales bienes de manera irregular.

Asimismo, desde la Función Judicial se advirtió que el caso citado no sería el único caso de apropiación irregular de bienes del dominio público, por lo cual el máximo órgano Judicial remitir todos los antecedentes al Ministerio Público Fiscal, a los fines de que se investigue y establezca si se han cometido delitos con este tipo de maniobras sobre tierras y se determine el curso de acción seguir. En esta línea de acción se ordeno por oficio a la Secretaría de Tierra y Hábitat Social, que remita al Ministerio Público Fiscal la nómina, los antecedentes, y todos los expedientes de regularización dominial y saneamiento de títulos, que obran en poder de la Secretaria de Tierras y Hábitat Social, desde la fecha del Decreto Provincial N° 118/2007, es decir desde el 27 de diciembre de 2007 en adelante.

En un Estado de derecho, esperamos que los gobiernos se comprometan a entender en los problemas sociales y busquen el equilibrio y la solución de conflictos de manera justa. El poseedor o tenedor irregular, es un sujeto de derecho y como tal debe contar con las garantías y condiciones mínimas para su desarrollo. En base a los cuestionamientos judiciales relatados, el Estado como principal actor ha sido una herramienta de control al servicio de los sectores con poder económico y político.

En cuanto a los ocupantes o tenedores precarios de la tierra, debemos tener en cuenta que su ADN⁶⁹ se encuentra impregnado por los primeros pobladores del actual

⁶⁹ Ácido Desoxirribonucleico, abreviado como ADN, es un ácido nucleico que contiene las instrucciones genéticas usadas en el desarrollo y funcionamiento de todos los organismos vivos.

territorio riojano. En tal sentido antes de la Conquista española, el territorio estaba ocupado en su mayor parte por el pueblo Diaguita, en la zona de la Sierra de los Llanos por los Olongastas, y por los Capayanes en las estribaciones de la Cordillera de los Andes. Para estos pobladores la tierra constituyó el sustento cotidiano y un medio de producción vital, sin contar el valor inmaterial que la misma representaba.

La actual configuración del sujeto rural ha sido conformada por un largo proceso de mestizaje. Este proceso que data desde la época de la conquista, donde la administración de la tierra se configuró por el sistema de mercedes reales, que ha dejado en la actualidad derechos de posesiones irregulares, en cuanto a los derechos de propiedad de sus pobladores.

Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010⁷⁰, La Rioja cuenta con una población total de 333.642 habitantes, de los cuales 288.518 residen en zonas urbanas, mientras que 45.124 lo hacen en la zona rural. A su vez, de la población rural podemos diferenciar aquellas que se encuentra viviendo de manera agrupada, es decir, en áreas de hasta dos mil habitantes (30.730 hab.), de aquellas que se encuentran de manera dispersas o a campo abierto (14.394 hab.).

Estos pobladores realizan explotaciones con característica de producción para subsistencia, son productores pobres, que no poseen tecnología, cuyas posibilidades de ampliar su producción están vinculadas a la disponibilidad presupuestaria de algún programa nacional o provincial, con políticas orientadas al sector. En este contexto, las dos figuras tradicionales del agro como el patrón y el campesino, se transforman en los ricos y los pobres del campo.

La realidad del poblador rural, heredada de las circunstancias históricas lo ha llevado a dos opciones, por un lado, quedarse en el campo intentando sobrevivir con lo producido año a año, o migrar a zonas urbanas buscando empleo para sacar adelante a sus familias.

Quienes profesaron el arraigo y la apropiación del territorio, han tenido muchas veces que manifestarse y alzar la voz para ser escuchados, perfilase como actores sociales al momento de fijar intereses y posiciones sociales. Estos agrupados en organizaciones sociales, o actores sociales colectivos, han demandado el reconocimiento de la tenencia precaria o posesión de inmuebles adquiridos por instrumentos privados o por cesión de derechos posesorios o hereditarios.

⁷⁰ Instituto Nacional de Estadísticas y Censos

Un caso testigo fue aquel en donde la comunidad de Cortaderas, en la provincia de La Rioja, en Febrero de 2009, con la colaboración técnica y financiera de la Secretaria de Agricultura Familiar de la Nación (SAF) y la Secretaria de Tierras y Hábitat Social, lograron el saneamiento de tierras que ocupaban ancestralmente 20 familias. Ese proceso de titulación logró sanear la situación de 40 parcelas que involucraron unas 3.500 hectáreas en total. Las familias comprendidas participaron del proceso, con el acompañamiento de técnicos de la SAF, recorrieron todos los predios y sus límites, con navegadores satelitales croquizaron y ubicaron geográficamente sus propiedades acordando los límites de cada una entre todos los vecinos y luego cuando vinieron los agrimensores no existían problemas de superposición, cada vecino sabía que tamaño y forma presentaba su campo en un plano y con quien colindaba. El proceso culminó después de dos años con la entrega de las “Escrituras” a cada poseedor. Lamentablemente esta experiencia de titulación no fue acompañada de políticas de desarrollo rural.

No obstante a la lucha por intereses comunes, en la provincia no se ha constituido una organización o movimiento independiente, como se ha dado en otras provincias como Santiago del Estero con Mocase⁷¹, la Unión de Trabajadores Sin Tierra⁷² de la provincia de Mendoza y San Juan, el Movimiento Agrario Misionero (MAM)⁷³, la Red Puna⁷⁴, el Movimiento Campesino de Córdoba (MCC)⁷⁵, entre otras organizaciones provinciales que integran el Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI)⁷⁶, pertenecientes a Vía Campesina internacional⁷⁷ y a la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (CLOC)⁷⁸.

⁷¹ Movimiento Campesino de Santiago del Estero: organización formada con el objetivo de reivindicar los derechos de los campesinos, basado en la lucha por la tierra y el desarrollo de emprendimientos productivos autónomos.

⁷² organización de campesinos y trabajadores rurales organizados en grupos de base de distintas comunidades rurales de Mendoza.

⁷³ Movimiento Agrario Misionero: es un movimiento agrario de pequeños y medianos productores, que comenzaron a movilizarse en el año 1971 en defensa de mejores condiciones de producción, comercialización y acceso a la tierra.

⁷⁴ Red Puma es una Organización conformada por más de 30 organizaciones de comunidades aborígenes, campesinas, artesanas, de mujeres y jóvenes de la Puna y la Quebrada de la Provincia de Jujuy.

⁷⁵ Movimiento Campesino de Córdoba es una agrupación de 600 familias de productores rurales de la Provincia de Córdoba, cuya misión es reivindicar la producción rural y la vida campesina, garantizar el acceso a los recursos, la salud, la educación y el derecho a la tierra

⁷⁶ Movimiento Nacional Campesino Indígena: conformado por más de 20.000 familias de agricultores campesinos e indígenas de Argentina. Sus ejes más fuertes de la lucha son lograr la Reforma Agraria Integral y la Soberanía Alimentaria a través de la Organización Popular.

⁷⁷ Vía Campesina: Es una coalición de 182 organizaciones en 81 países, que defiende la agricultura sostenible basada en la agricultura familiar y fue el grupo que acuñó el término "soberanía alimentaria". Fue fundada en 1993 por organizaciones de agricultores de Europa, América Latina, Asia, América del Norte, América Central y África.

⁷⁸ Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo: es una instancia de articulación continental que trabaja junto a Vía Campesina, integrada por 84 organizaciones en 18 países de América Latina y el Caribe.

Desde la perspectiva local, los pequeños productores se vinculan con las organizaciones campesinas regionales y nacionales para asegurar el apoyo de las mismas y para reforzar su capacidad de resistencia ante sus contendientes.

Un factor para entender la gestación de organizaciones sociales en la provincia, es el gran déficit que aún se da en materia de desarrollo de la ciudadanía. La aparición esporádica de acciones colectivas para reclamar el derecho a la tierra, ha sido sustentada por la normativa local de saneamiento de títulos, en donde se reconoce a los ocupantes el derecho a solicitar su regularización dominial.

Las demandas puntuales de los pobladores rurales ha sido siempre el acceso regular a la tierra, el crédito, infraestructura de salud, educación y productiva, asistencia técnica y de comercialización. Compartiendo la misma inquietud los propietarios minifundistas.

Respecto a los propietarios de tierras rurales, tal como refleja el Censo Nacional Agropecuario 2008, la provincia cuenta con 7.576 Explotaciones Agropecuarias lo que abarca una superficie total de 2.981.032 hectáreas. Las extensiones de explotaciones agropecuarias (EAPs) que prevalecen son las de menos de 5 hectáreas, las cuales incluyen 2.769 EAPs (superficie 4.403 has). Otro dato importante a tener en cuenta es que 46 EAPs cuentan con una superficie de más de 10.000 hectáreas representando una superficie total de 1.139.147 hectáreas.

En base a los datos estadísticos referidos, claramente observamos que existen en la provincia dos tipos de propietarios con intereses y demandas distintas. Los pequeños propietarios, cuya demanda coincide en gran medida con la de los poseedores irregulares en cuanto a infraestructura productiva y acceso al crédito. El caso de los propietarios de grandes extensiones, son actores sociales poco estudiados y que se caracterizan por tener influencias dentro de la estructura del Estado, por resistirse a la transformación de la estructura agraria concentradora y excluyente y por reclamar sus intereses a través de asociaciones como la Sociedad Rural.

Tal como resalta Olivera, G. (2017), El territorio ha cobrado mayor valor con el corrimiento de la frontera sojera y ganadera pampeana, ya que la expansión de la superficie cultivada con soja ha acrecentado el interés por comprar tierras para uso ganadero más allá del territorio pampeano, lo que a su vez, ha impulsado procesos de titulación de tierras por parte de empresarios vinculados al agronegocio. Las titulaciones

no han tenido en consideración los antiguos derechos posesorios de campesinos e indígenas y entonces se han producido confrontaciones y denuncias por usurpación de tierras, en algunos casos violentas (Barbetta et al, 2009: 190-201). Además, los mega emprendimientos mineros, sus requerimientos de agua, tierra y la contaminación ambiental derivada de las nuevas tecnologías han confinado a los antiguos pobladores a una disminución cuantitativa y cualitativa de sus territorios.

También encontramos como actores sociales secundarios a Organismos Gubernamentales de Nivel Nacional, como lo fue el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (hoy Ministerio de Agroindustria) del cual dependieron el Programa Social Agropecuario, la Unidad para el Cambio Rural (UCAR), Programa de Servicios para el sector agropecuario (PROSAP), el Programa de Titulación y Arraigo Rural, entre otros.

Los colegios profesionales de abogados, escribanos e ingenieros, como así también los claustros académicos, se conforman como actores sociales, debido a la necesidad del Estado de contar con interlocutores organizados para dialogar con los actores principales y para constituir una red de actores que interactúen en forma sistemática para producir resultados concretos en cuanto a los índices de bienestar de los pobladores rurales. Estos actores han tenido un rol importante como mediadores o facilitadores de la resolución de conflictos por la tierra.

En el año 2013, en mi carácter de Directora Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, junto al equipo técnico, dimos inicio al Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural (PRONTAR), el cual tenía como objetivo central, no solo promover el acceso a la tierra y contribuir a la regularización dominial, sino también favorecer el arraigo e impulsar la actividad de los productores. Así, a través de convenios entre el Ministerio, el Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA) y los gobiernos provinciales o municipales, se financiaba a los pequeños productores el estudio de título, la escrituración, la mensura, alambrados o cercos, inversión en infraestructura, estudio de suelo y proyectos productivos.

En el marco del PRONTAR, en Diciembre de 2014 se firmó con la provincia de La Rioja el Convenio marco de Cooperación N° 384/2014, el que sirvió como base para el desarrollo de Proyectos específicos tales como el Proyecto: a) “Potrerillo”, ubicado en el Departamento de Rosario Vera Peñaloza y General Ocampo, en donde se

beneficiarían 20 Familias que ocupaba de forma irregular 5.000 ha.. Con el Programa se financiaría las operaciones de mensura, deslinde y amojonamiento, cierre perimetral de huertas, mejoras en aguadas, construcción de pequeño muro derivador y estanque en vertiente; b) “Bañado de Uyubil y Horcavil”, ubicado en el Departamento de Famatina, involucrando a 30 Familias que ocupan aproximadamente 260 ha.. El PRONTAR afrontaría los gastos de Mensura, deslinde y amojonamiento, reservorio y distribución de agua y la compra de un Tractor. La provincia solo logró llevar a la etapa de ejecución el proyecto Potrerillo, aportando solo los resortes administrativos de saneamiento de título, sin participar con políticas para el desarrollo productivo.

Si bien no existe demasiada información disponible sobre los impactos socio económico de los procesos de regularización de la tenencia y las dinámicas del mercado de la tierra en La Rioja, en virtud de la ejecución de políticas públicas sobre saneamiento de títulos de tierras, se han generado lecciones aprendidas. Analizarlas y comprenderlas es fundamental para orientar las nuevas políticas y reforzar la buena administración de la tierra rural riojana.

CAPÍTULO 5

CONCLUSIONES

La idea principal de esta tesis era describir las situaciones predominantes de tenencia de la tierra en la provincia de La Rioja, las herramientas institucionales de regularización dominial, el éxito en la ejecución de las mismas y el rol de los distintos actores sociales, especialmente del Estado en el saneamiento de títulos y regularización dominial de tierras rurales. Finalmente abreviar si las políticas públicas en materia de regularización y saneamiento de títulos, son adecuadas para emprender un desarrollo rural sostenible.

Para demostrarlo se partió de la búsqueda de información en los censos nacionales disponibles e información de los organismos públicos locales como por ejemplo la Dirección de Estadísticas y la Dirección de Planeamiento dependientes del Ministerio de Planeamiento e Industria, la Dirección de Desarrollo Territorial y Ordenamiento Territorial, dependiente de la Secretaria de Tierras y Hábitat Social, e informes de profesionales del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) que nos permitió representar la situación de tenencia de la tierra en La Rioja y las características de los pobladores rurales.

Luego, tomando como base al modelo teórico acuñado por la Comisión Económica de Naciones Unidas para Europa (UNECE) la cual contempla las previsiones que debe tener la administración de la tierra para ser idónea, no solo para lograr adecuados *procesos de registración e información*, sino también para lograr la *gobernanza responsable de la tierra y los recursos naturales*; se analizó un periodo temporal que involucra dos gobernaciones con idéntica orientación política. No obstante observamos que no interesa la ideología subyacente a las políticas, sino más bien, sus características intrínsecas relacionadas con un modelo de desarrollo y orientación hacia el interés público en materia de adjudicación de tierras rurales.

Dentro de los objetivos de la investigación se buscó profundizar el estudio del marco institucional y normativo vigente para el saneamiento de títulos ejecutado por la Secretaria de Tierras y Hábitat Social, así como también el papel que desempeñaron los actores, independientemente de cualquier cambio en el rumbo de la gestión.

De lo revisado se desprende que las distintas funciones del Estado, tanto Legislativa, Ejecutiva, como la Judicial, no tienen en cuenta al momento de regularizar el dominio de tierras, ni la vocación productiva, ni la función social de la propiedad, y

mucho menos la protección y manejo de los recursos naturales, especialmente el agua y los bosques nativos.

La legislatura provincial, si bien regló el concepto de unidad económica, la norma es muy general y no fue el resultado de un estudio acabado respecto a los tipos de suelo de la provincia, características de los productores, disponibilidad de recurso hídrico, entre otras variante de las cuales se nutre un adecuado Plan Estratégico de Desarrollo.

El enfoque del legislador, solo se basó en un modelo de producción, en merito al cual todos los ingresos familiares provienen solo de la agricultura. Situación que no se refleja en el territorio, la cual ha sido perfectamente reflejada en los trabajos de Raúl Corzo (2009) y Tsakoumagkos y Godoy (2013) descriptos en el Capítulo 3, respecto de los cuales, los productores locales ganaderos o agrícolas, obtienen ingresos también de trabajos extra prediales, lo que no se tiene en cuenta en el concepto de unidad económica.

Tampoco se tuvo en cuenta la producción intensiva, la cual permite que una superficie inferior a la unidad económica sea perfectamente rentable.

En base a los experiencias advertidas, sobre todo en la zona de los valles intermontanos, es preferible la existencia de un mayor número de minifundios, incluso aunque la producción no bastara para el sustento de las familias, a que exista un menor número de explotaciones rentables de mayor superficie, situación que la hemos advertido también en el Capítulo anterior, en donde se resalta la alta concentración de la tierra productiva en pocas manos.

En tal sentido, si no se acepta la existencia de los minifundios, en virtud del concepto de unidad económica, los pobladores rurales con pequeñas superficies, no tendrán otra opción que emigrar hacia las grandes urbes a engrosar los cordones de pobreza. Por lo que en vez de impedir la legalización de la tenencia por causas de superficies antieconómicas, el Estado debería no solo autorizar la regularización, sino también acompañar con políticas públicas integrales tendientes a garantizar una mejor calidad de vida a la ruralidad riojana.

En la misma línea de pensamiento, el Estado debería contemplar el derecho de compra preferencial a los propietarios colindantes o a los productores locales sin tierra propia, lo que daría prioridad a los lugareños por sobre los inversores afuerinos en la compra de tierra, redundando, a su vez, en un aumento de la productividad.

Desde la función Judicial, encontramos la herramienta de regularización dominial a través del juicio de información posesoria que se debe iniciar ante las cámaras ordinarias Civiles, Comerciales y de Minas de cualquiera de las cinco circunscripciones judiciales de la provincia, todas ellas con asiento en las ciudades cabeceras de los Departamentos más importantes, generando una dificultad al sujeto rural al momento de tener que trasladarse hacia los centros poblados para hacer valer sus derechos posesorios.

Pero la mayor dificultad para el poseedor de tierras rurales tiene que ver con la falta de conocimiento de sus derechos, los costos de un juicio y el tiempo que demora el dictado de una sentencia, que en muchos casos no es favorable al tenedor irregular de la tierra.

El altísimo costo del juicio, realmente constituye una barrera casi insalvable para los pequeños productores. Este costo está conformado por los gastos en concepto de mensura (cuyo valor depende del relieve, el tamaño de la parcela y la lejanía a los centros urbanos), los gastos de profesional del derecho y los gastos de administración de justicia (tasas judiciales, publicación de edictos en el boletín oficial y diario de circulación local). Los juicios tienen una demora entre un año como mínimo, aunque la mayoría de los juicios de información posesoria pueden rondar entre los 3 a 10 años.

Una situación que se da con frecuencia es que los distintos profesionales que intervienen en el procedimiento de información posesoria, reciban como parte de pago por sus honorarios profesionales, una fracción de la tierra.

El trámite de regularización de dominio judicial, muchas veces supone un desembolso superior al valor de la tierra, por lo que si la misma carece de vocación productiva, de acceso al agua para riego o la superficie es muy pequeña, lo más probable es que el poseedor continúe con la tenencia irregular de la tierra que trabaja.

Desde la función Ejecutiva, el saneamiento de títulos por parte de la Secretaria de Tierras y Hábitat Social es mucho más barato que el proceso judicial, y su costo varía según el número y el tamaño de las parcelas a sanear, en éste procedimiento nos hemos detenido en el Capítulo 4.

Los procesos de regularización buscan fortalecer la seguridad y certeza jurídica de la tenencia entregando títulos de derechos de propiedad a poseedores, hombres, mujeres y grupos de interés colectivo del sector urbano y rural. Esa seguridad jurídica de la propiedad va a estar dada por la coincidencia entre los datos provenientes del Catastro y del Registro de la Propiedad Inmueble.

Ésta herramientas de saneamiento de títulos, si es usada con un fin social y conforme a derecho, redundará en beneficios no solo para el poseedor irregular que tendrá una mayor posibilidades de acceder al crédito y a la inversión en infraestructura productiva, sino también para el Estado, toda vez que en el marco de una planificación del territorio podrá tener un control tendiente a mejorar el uso del suelo y de los recursos naturales, especialmente del agua; sin contar que desde el punto de vista fiscal, tendrá mayor recaudación impositiva.

El saneamiento administrativo de títulos ha sido analizado en un período, signado por un contexto de relativa rigidez y existencia de intereses particulares por sobre los intereses comunes. En el periodo que va desde el año 2000 al 2007, se produjo una reestructuración y modernización de los organismos del Estado involucrados en el saneamiento de títulos. La distribución de la tierra fiscal tuvo el claro objetivo de fomentar el desarrollo de la agroindustria riojana, incentivando con una diáspora de beneficios fiscales a grandes inversores y omitiendo asistir y acompañar a los pequeños y medianos productores en el proceso de crecimiento y apropiación del sistema de explotación a escala. En esta etapa se registraron prácticas en el Registro de la Propiedad Inmueble de conversión de derechos personales a folio real, convirtiendo un derecho de posesión en un título de propiedad, en muchos casos para favorecer a empresas agroindustriales.

Durante el periodo 2007 al 2016, se incentivó la compra de tierras públicas por parte de grupos de poder o empresarios locales con capitales foráneos. No se desarrollaron las acciones contempladas en el Plan Estratégico Provincial y mucho menos se desarrollaron políticas integrales dirigidas a los ocupantes de la tierra, ni al desarrollo económico o productivo de los pequeños o medianos productores. Lo que si se desarrollaron fueron empresas con la forma jurídica de “Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM) que lejos de fortalecer a los pequeños productores, salieron a competir con éstos. Un caso puntual fue la empresa *Agro Arauco SAPEM*⁷⁹, la cual dentro de sus objetivos centrales debía brindar el servicio de pesado, quemado, secado, fermentado y control de calidad a todos aquellos pequeños productores que tuviesen la posibilidad de afrontar esos trabajos en la aceituna “variedad Arauco”, para su posterior comercialización. Lo que buscaba el Gobierno era

⁷⁹ Es una empresa que nació el 4 de marzo de 2010, su planta industrial se encuentra emplazada en el Valle de Arauco a 930m de altura, en la localidad de Aimogasta. Produce las variedades Arauco, Manzanilla, Aloreña y Picual; con la visión de fortalecer el sector olivícola provincial

consolidar la cadena de valor y de calidad de estos productos, pero terminó por dejar las aceitunas de los pequeños productores en la planta y adquirir la materia prima de otros productores o cooperativas ya consolidadas en el mercado olivícola.

La reflexión que pretendemos dejar planteada es que el Estado cuenta con los recursos e instituciones necesarios para desarrollar políticas públicas en materia de regularización de tierras rurales, con un enfoque en la función social de la propiedad, en la gobernanza responsable de la tierra y los recursos naturales, en definitiva en el desarrollo rural sostenible. La falta de ésta visión integral ha generado un efecto no deseado, como es la apropiación de la tierra y los recursos naturales por parte de sectores vinculados al poder. Aquí se pone en evidencia la tensión que existe entre dos caras de una misma moneda, por un lado la propiedad privada que según nuestra carta magna es inviolable, y por el otro lado los bienes comunes que la tierra privada alberga.

Coincidimos con Villagrán (2009) cuando afirma que la regularización dominial de tierras rurales constituye uno de los factores limitantes del desarrollo de la Provincia, y también con los teóricos citados en el Capítulo I de éste trabajo, en lo relativo a que la regularización evita transmitir una carga negativa en la convivencia social, evita conflictos a las siguientes generaciones, propende al desarrollo de la producción agrícola y, por consiguiente, a la seguridad alimentaria.

Esto quiere decir que determinadas características de la tenencia regular de la tierra son una condición esencial para el desarrollo sostenible, no obstante, la titulación de las mismas *per se* no implica el desarrollo de las comunidades rurales.

La titulación es un primer paso al desarrollo y produce un impacto positivo por un lado, para quien ocupa el territorio, dotándolo de una herramienta fundamental al momento de permanecer de manera pacífica o de negociar la tierra, e incentiva la inversión y por el otro para el propio Estado, el cual tendrá un territorio ordenado, con un mayor número de parcelas debidamente legalizadas e inscritas en el Catastro y Registros de la Propiedad, bajo el sistema de Folio Real, el cual podrá planificar desde la perspectiva del ordenamiento territorial .

No obstante, la falta de órganos independientes de control y la carencia de normativas claras y sistematizadas, mecanismos que garanticen los derechos de los ocupantes veinte años, ha sido ámbito propicio para que grupos vinculados al poder se apropien ilegalmente de tierras públicas, solo con fines de acumulación y especulación inmobiliaria. Ello sumado a la baja participación y falta de coordinación entre los

actores con poder de decisión, dan lugar a nuevas preguntas que deberán ser respondidas en futuras investigaciones.

6.- BIBLIOGRAFÍA:

- Bandieri, Susana y Blanco, Graciela (1998): *Política de tierras en los Territorios Nacionales. Entre la norma y la práctica*. Informe de investigación inédito.
- Barsky, Osvaldo (1993): “*La evolución de las políticas agrarias en la Argentina*”. En: *La Problemática agraria. Nuevas aproximaciones.*, páginas 51-88. Buenos Aires. CEAL.
- Bartolome, Leopoldo (2000): *Los colonos de Apóstoles. Estrategias adaptativas y etnicidad en una colonia eslava en Misiones*. Posadas, Misiones, Editorial Universitaria de Misiones.
- Bayer, Osvaldo (2010): *Historia de la crueldad argentina*. Ediciones El Tugurio, Buenos Aires.
- Bidaseca, Karina (2013): Directora Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios PROINDER. Serie Estudios e Investigaciones N° 32. “*Relevamiento y Sistematización de Problemas de Tierra de los Agricultores Familiares en la Argentina*.” 1° Ed. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- Blancha, Luis (2006): “*Los Cárcano: entre la política y la academia*”; en Graciano, Osvaldo y Gutiérrez, Talía (directores), *El agro en cuestión: discursos, políticas y corporaciones en la Argentina, 1870-2000*; Buenos Aires, Prometeo, pp. 63-87.
- Blanco, Graciela (2008): “*Tierra y ganado en Patagonia: Políticas Públicas y conflictividad en las primeras décadas del siglo XX*”; en Anuario del Centro de Estudios Históricos de Córdoba “Profesor Carlos S. A. Segreti”, N° 7; Córdoba, Centro de Estudios Históricos de Córdoba “Profesor Carlos S. A. Segreti
- Blanco, Graciela y Gbanzano Guillermo (2009): *La cuestión de la tierra pública en Argentina: a 90 años de la obra de Miguel Ángel Cárcano*; Rosario, Prohistoria Ediciones, 208 p.
- Blanco, Mónica (2007): *Arrendamientos rurales en la provincia de Buenos Aires, entre la ley y la práctica, 1940-1960*. Buenos Aires. CONICET, Facultad de Ciencias Humanas, Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires.
- Boixadós R. y J. Farberman (2015): *Tres formas de la propiedad indivisa en La Rioja colonial: mayorazgos, pueblos de indios y campos comuneros (siglos xvii-xix)*, Revista de Ciencias Sociales, segunda época, año 7, N° 27, Bernal, Editorial de la Universidad

- Nacional de Quilmes, otoño de 2015, pp. 19-45, edición digital, Disponible en: <http://www.unq.edu.ar/catalogo/357-revista-de-ciencias-sociales-n-27.php> (27/01/2020)
- Bresia, Víctor y Lema, Daniel (2004). *Tenencia de la Tierra, contratos y uso de recursos en la producción agrícola pampeana: Teoría y Evidencia*. Buenos Aires. En Asociación Argentina de Economía Política. Disponible en: <http://www.aaep.org.ar/publicaciones>, fecha del último ingreso (16/09/2016)
- Bruce, John W. (1998): “*Tenure Brief, Land Tenure Center- An Institute for research and Education on Social Structure, Rural, Industrial, Resouce Use, and Development*”, en Land Tenure Center (LTC) (s/n), Madison. University of Wisconsin.
- Calderón, Fernando (2007): “*Ciudadanía y Desarrollo Humano*”; en Calderón, Fernando (coordinador): *Ciudadanía y Desarrollo Humano (Cuaderno de Gobernabilidad Democrática N° 1)*; Nueva York-Buenos Aires, PNUD-Siglo XXI.
- Consejo Federal de Inversiones (1987): “*Desarrollo Rural Integral del Área de los Llanos*”. Provincia de La Rioja. Informe Final. Buenos Aires.
- Cárcano, Miguel Ángel (1972): *Evolución histórica del régimen de la tierra pública, 1810-1816*; Buenos Aires, EUDEBA.
- Censo Nacional Agropecuario (2002). Disponible en: http://www.indec.mecon.gov.ar/cna_index.asp, (10/04/2016).
- Censo Nacional Agropecuario (2008). Disponible en: http://www.indec.mecon.gov.ar/nuevaweb/cuadros/novedades/cna08_08_09.pdf, (10/04/2016).
- Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas (2010). Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2010). Disponible en: <http://www.indec.gov.ar>, (10/04/2016).
- Cerde, Hugo (1991): *Los elementos de la Investigación*. Caracas Venezuela, Editorial Episteme.
- Comisión Económica para América Latina y el Caribe (2000): *Equidad desarrollo y ciudadanía*; Santiago de Chile, Naciones Unidas-CEPAL.
- Corzo, Raúl (2004): *Síntesis del Diagnostico Socio Productivo de los Pequeños Productores Agropecuarios Riojanos*. Área de Desarrollo Rural Riojana. La Rioja.
- Craviotti, Clara (2011): *Argentina, ocupaciones y fuentes de ingresos de los habitantes rurales: un análisis a partir de las encuestas de niveles de vida y producción*. Buenos Aires. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, PROINDER, Estudios e Investigaciones N° 27.

- Davis, Shelton y Alaka Wali (1994): “*Indigenous Land Tenure and Tropical Forest Management in Latin América*”, Washington, disponible en: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/139598/forest.pdf>, fecha de ultimo acceso: 04/04/2016.
- Delahaye, O. (2001): *Políticas de tierras de Venezuela en el siglo XX*; Caracas, Fondo Editorial Tropykos.
- Delahaye, O. (2003): *La privatización de la tierra agrícola en Venezuela desde Cristóbal Colón: la titulación (1493-2001)*; Caracas, Fondo Editorial Tropykos.
- Eco, Umberto (1994): *Como se hace una tesis*; Barcelona, Gedisa.
- FAO (2003): “*Tenencia de la tierra y desarrollo rural*”, en: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, Estudios sobre Tenencia de la Tierra 3, Roma. Disponible en <http://www.fao.org/DOCREP/005/Y4307S/y4307s05.htm>, fecha de último acceso: 10/04/2016.
- Feder, Gershon y Tongroj Onchan (1987): "*Land Ownership Security and Farm Investment in Thailand*", en American Journal of Agricultural Economics. Vol. 69. N°2. pp. 311-320; Oxford, University Journal.
- Foro Nacional de la Agricultura Familiar - FONAF. (2006a), Documento de Mendoza, Mendoza, mayo.
- Foro de Políticas Públicas Rurales (2006), Documento Institucional. Recomendación al Secretario de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos según lo establecido por Resolución SAGPyA N° 133/2006, Buenos Aires, SAGPyA, septiembre.
- Forster, Nancy y Stanfield, David (1993):“*Tenure Regimes and Forest Management: Case Studies in Latin America*”, en Land Tenure Center (LTC), Paper 147, Madison. Disponible en <https://nelson.wisc.edu/ltc/docs/Lessons-about-Land--Tenure-Forest-Governance-and-REDD.pdf>, fecha de último acceso: 06/04/2016.
- Gómez, J. A., Picazo, A. y Reig, E. (2008): *Agricultura, Desarrollo Rural y Sostenibilidad medioambiental*; Madrid, CIRIEC-España
- González De Canales López-Obrero, F. (2003): “*Concepto de territorio*”. Nota técnica en Revista del Instituto de Desarrollo Comunitario (s/n); Madrid, Fundación INFODAL.
- González De Canales López-Obrero, F. (2004): *Desarrollo local y ordenación del territorio. Determinación de principios generales de planificación a partir de los programas de desarrollo Leader y Proder. El futuro de los espacios rurales*; Santander, Ed. Universidad de Cantabria.

- Grosso, Paolo (1997): “*La FAO y la Reforma Agraria en América Latina: hacia una nueva visión*”, Roma. Dirección de Desarrollo Rural de la FAO. Disponible en www.fao.org, fecha de ultimo acceso 06/04/2016.
- Guimares, Roberto (1996): “*El desarrollo sustentable ¿propuesta alternativa o retorica neoliberal?*”, en Haya de la Torre, Agustín (compilador): *América Latina y la Economía Mundial*, Lima, Derrama Magisterial, pp. 265-301.
- Herrera, Adriana (1996): “*Mercado de Tierras en América Latina: su Dimensión Social*” Roma. Disponible en: <http://www.fao.org>., fecha de ultimo acceso 06/04/2016.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1990): *Censo Nacional Agropecuario, 1988: resultados generales: características básicas*; Buenos Aires, INDEC, República Argentina, Presidencia de la Nación, Secretaria de Planificación.
- Lattuada Mario y Otros (2012): *Desarrollo Rural y Política*, Buenos Aires. Ciccus.
- Manzanal, Mabel (2009), “*El desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica*”, en Jalcione Almeida e João Armando Dessimon Machado (compiladores): *Desenvolvimento Rural no Cone Sul/Desarrollo rural en el Cono Sur, Associação Holos Meio Ambiente e Desenvolvimento*, (365 p.), Porto Alegre. Disponible en: <http://www.filo.uba.ar/contenidos/investigacion/institutos/geo/pert/Manzanal%20DesRurPerspCrit,%20RedSur%202009.pdf>, fecha de ultimo acceso: 06/04/2016.
- Marradi A., Archenti, N. y Piovani, J., (2007): *Metodología de las Ciencias Sociales*. Buenos Aires, EMECE.
- Mertins, Gunter (1996): “*Land Tenure Regulations and Land Tenure Forms in Latin América: Structures - Problems - Trends; an Overview*”, Disponible en: <https://www.giz.de/fachexpertise>, fecha de ultimo acceso: 12/04/2016.
- Monteiro Da Costa, José (1996): *Globalización, desarrollo sustentable y desarrollo económico*; Santiago de Chile, EURE, Vol XXII, N° 65.
- Navarro, Carmen (1996): “*Posibles interrelaciones entre el Mercado Laboral y el Mercado de Tierras en el Sector Rural: Búsqueda de evidencia empírica a partir de estudios de caso*”, Roma, Disponible en www.fao.org, fecha de ultimo acceso 06/04/2016.
- Olivera, G. (2017). *Políticas neoliberales y agronegocio en Argentina (1991-2002). Vertientes, antiguas y nuevas organizaciones agrarias empresariales, de la agricultura familiar, campesina e indígena. Trabajos y Comunicaciones* (45), Disponible en: <https://doi.org/10.24215/TyCe033> (25/01/2020)

- Organización de Estados Iberoamericanos por la Educación, la Ciencia y la Cultura (OEI) (2012): “*Desarrollo rural y Sostenibilidad*”. Disponible en: <http://www.oei.es/decada/accion>, fecha de ultimo acceso: 14/04/2016.
- Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2016. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación (2013): “*PEA*”. Disponible en: http://www.minagri.gob.ar/site/areas/escuelas_agrotecnicas/03, fecha de ultimo acceso: 14/04/2016.
- Peña, Milciades (1974): *Industria, Burguesía Industrial y Liberación Nacional*; Buenos Aires, Ediciones Fichas.
- Pérez Castañeda, Juan Carlos (2002): “*En torno al concepto de seguridad jurídica en la tenencia de la tierra- El nuevo sistema de propiedad agraria en México*”. Disponible en: <http://www.pa.gob.mx> ., fecha de último acceso: 12/04/2016.
- Posada, Marcelo y otros (1997): “*Empleo y Desarrollo Capitalista en el Agro Argentino*” en Revista Debate Agrario N° 26 p.111-127; Lima, Centro Peruano de Estudios Sociales. Disponible en: http://www.renida.net.ni/cgi-bin/opac_cenida/wxis.exe?IsisScript, fecha de ultimo acceso: 18/04/2016.
- Rofman, Alejandro (1997): *Economías regionales extra pampeanas y exclusión social en el marco del ajuste*; Santiago de Chile, EURE, Vol XXIII, No. 70.
- Sancho Comins, José (2002): *Desarrollo Rural: de los fundamentos a la aplicación*. Madrid, Ed. Paraninfo.
- Schaller, Enrique (1995): *La política de tierras en la provincia de Corrientes (1850-1900)*. Resistencia, Folia Histórica del nordeste N° 11, IIGHI Fundanord, CONICET.
- Schweigert, Thomas (1989): “*Land Tenure Issues in Agricultural Development Projects in Latin América*”, en Land Tenure Center (LTC), Paper 132, Madison. University of Wisconsin. Disponible en: <https://minds.wisconsin.edu>, fecha de ultimo acceso: 14/06/2016.
- Scobie, James (1968): *Revolución de las Pampas*. Buenos Aires, Ediciones Solar Hachette.
- Slutzky, Daniel (2007) “*Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina*”; Buenos Aires, 1a ed. Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Estudios e investigaciones N° 14.
- Sen, Amartya (1996): “*Capacidad y bienestar*”, en Nussbaum y Sen (compiladores): *La Calidad de Vida*; México, Ed. FCE.

- Sili, Marcelo y Soumoulou, Luciana (2011): *La Problemática de la Tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*; Buenos Aires, FIDA- Ministerio de Agricultura.
- Starkoff, Silvia (1999): *Lineamientos políticos para el tratamiento de áreas de doble categoría en la Secretaría de Recursos Naturales y Aéreas Protegidas*; La Paz, Mimeo.
- Tsakoumagkos Pedro y Godoy Teresa (2013): *Pequeño Productor y Pluriactivo. Estudio de caso con enfoque local*. ARTÍCULOS - Revista Abordajes UNLaR – ISSN 2346-8998 Año 2013 – Volumen 1 – Número 1 - Primer Semestre.
- Thiesenhusen, William (1996): *Trends in Land Tenure Issues in Latin America: experiences and recommendations for Development Cooperation*, GTZ, Mimeo, Page 60 y 61.
- Valcarcel-Resalt, G. (1992): “*Balance y perspectiva del desarrollo local en España*”, en Canto, C. (compilador): *Desarrollo Rural. Ejemplos Europeos*; Madrid, IRYDA.
- Vilches, A. y otros (2016): “*Desarrollo rural*”. Disponible en: <http://www.oei.es/decada/accion.php?accion>, fecha de ultimo acceso 06/04/2016.
- Villagrán, Eliana (2009): “*El proceso de Innovación Tecnológica en áreas productivas marginales. El caso de la pastura de Buffelgrass en los establecimientos de productores ganaderos del Departamento Chamental en los Llanos de La Rioja*”. Tesis de Maestría. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede Argentina.
- Vogelgesang, Frank (1999): “*After land reform, the market?*” Disponible en: www.fao.org, fecha de ultimo acceso 06/04/2016.