

3

Las tierras fiscales en la Patagonia argentina: un viejo problema irresuelto

Marcelo Sili¹ y Sebastián Li²

¹ CONICET - Depto. de Geografía, Universidad Nacional del Sur. Argentina

² INTA-EEA Esquel. Argentina

@ [sili@uns.edu.ar]

Fecha de recepción: 30/05/2012

Fecha de aprobación: 15/10/2012

Resumen

La problemática de la tierra fiscal es clave en grandes áreas de la región patagónica. Dichas tierras son ocupadas desde hace muchas décadas por pequeños productores agropecuarios que viven en condiciones de marginalidad o con muy pocas oportunidades de desarrollo social y productivo. Frente a esta situación los gobiernos provinciales han realizado campañas de mensura y titulación, no obstante en las últimas décadas la situación se ha vuelto mucho más compleja debido a la emergencia de nuevos actores y nuevas demandas de tierras para usos no tradicionales. Frente a esta nueva realidad los estados provinciales tienen muy poca capacidad para resolver las complejas problemáticas de las tierras fiscales y de los pequeños productores que las ocupan. Por ende, una profunda revisión de las políticas públicas, con nuevos instrumentos y marcos normativos se avizora como fundamental para avanzar en cualquier propuesta de mejora y solución al viejo problema de la tenencia de la tierra.

Palabras claves: tierras fiscales, pequeños productores agropecuarios, Patagonia.

Public lands in the Argentine Patagonia:
an old and unresolved problem

Abstract

Public lands are a key issue in large areas all over the Argentine Patagonia. Such lands have long been occupied by small agricultural producers who live in poor conditions or with minimal opportunities for social and economic development. Facing this situation, province governments have carried out surveying and title deeds campaigns. Yet, in the last decades it has all turned more complicated due to the emergence of new social actors and new land demands for non-conventional use. In view of these new circumstances, province governments have little ability to solve the resulting difficulties for the people and lands involved. Thus, a deep revision of public policies -along with new instruments and normative frameworks- is funda-

mental in order to move forward with any proposal for improving or solving the old problem of land holding.

Key words: public land, small agricultural producers, Patagonia.

As terras fiscais na Patagônia argentina:
um velho problema não resolvido

Resumo

A problemática da terra fiscal é chave em grandes áreas da região patagônica. Tais terras são ocupadas há muitas décadas por pequenos produtores agropecuários que vivem em condições de marginalidade ou com poucas oportunidades de desenvolvimento social e produtivo. Frente a essa situação, os governos provinciais têm realizado campanhas de mensuração e titulação. Não obstante, nas últimas décadas a situação se tornou muito mais complexa, devido à emergência de novos atores e novas demandas de terras para usos não tradicionais. Frente a essa nova realidade, os estados provinciais têm pouca capacidade para resolver as complexas problemáticas das terras fiscais e dos pequenos produtores que as ocupam. Nesse sentido, uma profunda revisão das políticas públicas, com novos instrumentos e quadros normativos, se vislumbra como fundamental para avançar em qualquer proposta de melhoria e solução do velho problema da posse da terra.

Palavras-chave: terras fiscais, pequenos produtores agropecuários, Patagônia.

Introducción

La Patagonia es la región más extensa y despoblada de la Argentina, a pesar de ello la misma tiene una larga historia de ocupación territorial en la cual la tierra jugó un rol fundamental desde el punto de vista económico y desde el punto de vista del imaginario colectivo.

La conquista de la tierra no ha terminado aún desde el punto de vista formal, millones de hectáreas de tierras patagónicas pertenecen a los estados provinciales o municipales, los cuales ceden las mismas a pequeños y medianos agricultores o ganaderos para su uso. Sin embargo, la organización y el desarrollo de las áreas rurales donde existen todavía tierras fiscales (también denominadas tierras públicas) es sumamente compleja debido en primer lugar a los permanentes conflictos y tensiones existentes, entre fiscaleros¹

1 Se denomina fiscalero a la persona que ocupa bajo cualquier forma jurídica una parcela de tierra fiscal.

vecinos pues no existen mensuras ni delimitación clara entre los mismos, o bien entre fiscaleros con nuevos actores que aparecen en el territorio, como empresas agropecuarias que llegan a invertir en los valles o emprendimiento megamineros en la meseta. En segundo lugar en estas zonas no es sencillo construir sociedades rurales ni procesos de desarrollo estables a través del tiempo, debido a que los fiscaleros no tienen capacidad financiera ni las condiciones legales para invertir en equipamiento e infraestructura sobre tierras que pueden perder hacia el futuro.

En este artículo pretendemos repasar algunos problemas salientes en torno a las tierras fiscales de la Patagonia Argentina, haciendo especial referencia a la evolución histórica de la misma y a los problemas sociales y productivos que se generan por la falta de resolución de la tenencia precaria de las mismas, situación que nos obliga a analizar brevemente el modelo de gestión de las tierras fiscales por parte de los Estados provinciales. Este breve diagnóstico tiene como objetivo contribuir al debate sobre la situación de las tierras fiscales para permitir a partir del mismo mejorar la definición de una política de regularización de las mismas.

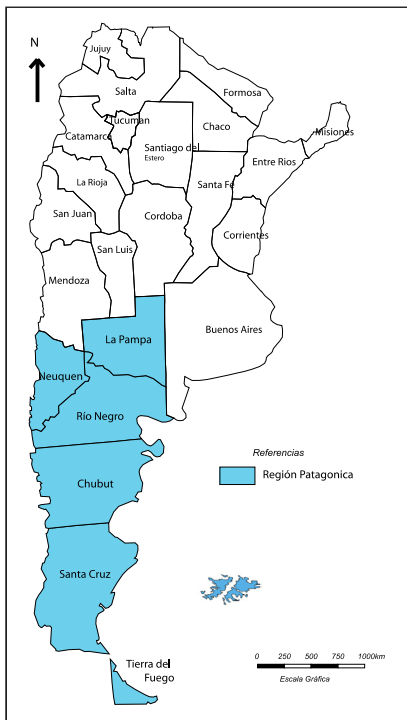
Materiales y método

El análisis de la problemática de las tierras fiscales se realizó teniendo en cuenta tres fuentes de información básica. En primer lugar se utilizaron los datos de los censos agropecuarios del año 1988, 2002 y los resultados preliminares del censo 2010, con estos datos se realizó una primera caracterización de las dinámicas de uso, tenencia y estructura de la tierra de la región en general, lo cual nos brindó un marco de referencia general sobre la problemática en la región. En segundo lugar se utilizaron datos del estado de situación de las tierras fiscales de las Provincias de Río Negro y Chubut como modelo o ejemplo de lo que sucede con las tierras fiscales en la región patagónica en general. En tercer lugar se realizaron numerosas entrevistas a pobladores rurales, a técnicos y funcionarios provinciales y agentes inmobiliarios de la región, de tal manera de identificar las principales problemáticas de las tierras fiscales de las Provincias. Los datos utilizados se presentan en el desarrollo de cada uno de los temas analizados.

La Patagonia, el reinado del viento y la soledad

Formalmente, la región Patagónica está formalmente conformada por las provincias de La Pampa, Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Sin embargo, si bien se toma como límite convencional al Río Colorado, las condiciones morfológicas y estructurales así como la distribución de la población y sus formas de organización muestran transformaciones espaciales paulatinas que configuran un área de transición con las regiones de Cuyo y Pampeana. Así, el norte de la Patagonia es un área de transición cuyo eje central coincide con las nacientes del río Neuquén y continúa por los ríos Atuel, Salado, Chadileuvú, Curacó y Colorado, incorporando de este modo, a parte de las provincias de Mendoza y Buenos Aires y a en forma íntegra a la Provincia de La Pampa, aunque la zona norte y este de esta Provincia se inserta plenamente en la región pampeana.

Figura 1. La Patagonia argentina.



El ambiente natural y los procesos de ocupación y organización territorial permiten diferenciar dos grandes conjuntos o subambientes dentro de la región. La Patagonia andina, caracterizada por la presencia de encadenamientos montañosos discontinuos con alturas que no superan los 3.000 metros, separados por valles transversales de origen tectónico y glaciar, que permiten el paso de los vientos húmedos del Pacífico y favorecen la presencia del bosque templado-húmedo de los Andes Patagónico Fueguinos; y la meseta patagónica, dominada por un relieve mesetario, escalonado, atravesado por serranías bajas y cruzado en sentido oeste-este por grandes valles fluviales y cañadones. En ocasiones, en lugares bajos, con agua y al reparo de los fuertes

vientos, encontramos los mallines, con suelos turbosos cubiertos por gramíneas.

Hasta la llegada de los europeos, el territorio patagónico estuvo ocupado por grupos culturales de hábitos nómades, dedicados a la caza, la pesca y la recolección: pehuenches, tehuelches, selk'nam y alacalufes.

En la segunda mitad del siglo XIX Argentina se incorporó al mercado mundial como productora de materias primas agropecuarias. Esto marcó el inicio del avance sobre el territorio patagónico para incorporar tierras a la producción. Paralelamente surgió la necesidad de afirmar los derechos en la región sobre la ocupación territorial ante una eventual disputa fronteriza con Chile. Se realizaron así campañas militares que ampliaron la frontera agropecuaria de la región pampeana y exterminaron al indio con la excusa de la pacificación interna. La región fue organizada política y administrativamente como un territorio nacional subdividido en gobernaciones con autoridades designadas por el poder central. En estos nuevos territorios nacionales (ley 1532 de 1884) que incluían Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén, se trató de poner en marcha una política de poblamiento, con una subsiguiente puesta en producción de las tierras.

Con el desplazamiento de la ganadería ovina desde la región pampeana a la Patagonia comenzó una nueva etapa de poblamiento. Se fundaron ciudades como sedes del poder político y militar que crecieron inicialmente a la par de las necesidades rurales. En 1879 la tierra se subdividió y se la otorgó en arrendamiento. Se organizaron dos tipos de productores: las grandes sociedades especulativas –La Patagonian Sheep Farming Company que arrendaba unas 200 mil has., y las familias pioneras con unidades que no superaban las 40 mil has. La aridez de los suelos, la pobreza del drenaje y una vegetación arbustiva discontinua hicieron de la meseta una región frágil con escasa capacidad ganadera, destacándose las explotaciones de los mallines y los valles más resguardados de la subregión cordillerana.

La ganadería ovina se asoció con el cultivo extensivo de alfalfa en los valles fluviales de los ríos Negro y Chubut. Hacia 1916 se introdujeron sistemas de riego y los suelos fueron revalorizados; el Alto Valle del Río Negro reorientó su actividad hacia la fruticultura y el área se dinamizó.

La expansión ganadera de fines del siglo XIX favoreció la fundación de ciudades sobre la costa atlántica, centros de abastecimiento y servicios, y sedes de los frigoríficos. El crecimiento de la actividad ganadera se man-

tuvo hasta 1920, momento en el cual entró en una profunda crisis que se agravó con la intensificación en el uso de la tierra, el avance del proceso de desertificación y la emigración rural.

El descubrimiento de petróleo en 1907 en Comodoro Rivadavia permitió una salida a esta crisis y, hacia la década de 1940, el aumento de la demanda de combustibles, como consecuencia del desarrollo industrial, el mayor consumo de energía y la aparición del automóvil determinaron el crecimiento y dinamismo de los centros cercanos a los puntos de explotación (Comodoro Rivadavia, Neuquén, Caleta Olivia) configurando entonces una red de relaciones estructurada en torno a los recursos energéticos.

En 1970, las políticas de promoción del sector industrial básico y la participación de inversiones extranjeras, la construcción de la central hidroeléctrica del Chocón sobre el Limay, la ampliación de la red de oleoductos y gasoductos, el mejoramiento de la red vial y de las comunicaciones y las nuevas inversiones relacionadas con la producción primaria (frigoríficos, procesadoras de fruta, industrias pesqueras) y la creación de complejos industriales, favorecieron la atracción de mano de obra y el crecimiento urbano, transformando a las provincias patagónicas en polos de atracción de migración, principalmente del norte argentino y de Chile. Las inversiones respondieron a la zona más dinámica del país, pero no modificaron el eje económico de la región basado en la producción y comercialización de bienes primarios.

Desde finales de la década del '80, el nuevo esquema económico nacional y mundial, la desregulación económica y la apertura de los mercados, resultaron negativos para la región. Se abre entonces un nuevo escenario que afecta y reestructura a las actividades económicas tradicionales de la Patagonia (ganadería ovina, fruticultura, pesca y minería), al tiempo que favorece el dinamismo de otras, como el turismo.

En efecto, la retracción del Estado dejó a las actividades económicas, productivas y sociales tradicionales sin su principal actor organizativo, profundizándose la falta de integración interna de la región. Las privatizaciones de empresas como YPF e YCF llevaron a la precarización de las relaciones laborales y al aumento del desempleo. Se desmanteló la estructura social y productiva organizada por el Estado a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Los centros industriales promocionados entraron en crisis afectando a las economías regionales como la lana y la fruticultura. Los migrantes, antes atraídos por la industrialización, retornaron a sus lugares de origen.

En las últimas décadas el crecimiento de los centros urbanos se mantuvo en un ritmo más lento que en las etapas anteriores. Sólo crecieron aquellos vinculados a las necesidades de reactivación turística de la región.

Desde el punto de vista demográfico la Patagonia cuenta con 2.100.000 de hab. (5% de la población nacional), a pesar de la escasa cantidad de población relativa, la Patagonia sigue la misma tendencia que Argentina en cuanto a la distribución: hay un gran desequilibrio. Mientras Neuquén presenta una densidad de 5 hab/km², Santa Cruz tiene 0,8 hab/km². En el interior de las provincias, la población está fuertemente concentrada en las capitales provinciales, en los valles de los ríos, o sobre la costa atlántica. A modo de ejemplo, en Neuquén casi el 70% de la población se encuentra en la capital. Según el último período intercensal (2001 a 2010), las provincias patagónicas aumentan su población a un ritmo superior que el resto del país: un 17,3% de variación relativa, frente a un 11,2% del país. Sin embargo, hay fuertes diferencias entre las provincias: en Tierra del Fuego el crecimiento fue del 45,7%, mientras que en Río Negro fue del 9,1%. No obstante, en general la región muestra la misma tendencia nacional a disminuir el ritmo de crecimiento demográfico.

En esta región la mayor parte de la población es urbana: más del 90% en Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego; 89% en Neuquén y 84% en Río Negro. En Río Negro, la población rural dispersa disminuyó el 24 por ciento entre 1991 y 2001 y el número de explotaciones agropecuarias cayó el 19 por ciento entre 1988 y 2001. La migración rural ha sido rápida en Santa Cruz, tanto de las áreas agrupadas como de las dispersas, mayormente debido a la persistencia de los bajos precios de la lana durante el período 1992-2001.

Desde el punto de vista económico productivo, las provincias Patagónicas tienen, tal vez más que otras regiones del país una dependencia estructural de los recursos naturales y energéticos, especialmente de recursos petrolíferos, gasíferos, pesca, ganadería y fruticultura, además de servicios y turismo. El sector agropecuario ha transitado como todas las demás regiones durante la década de los '90 un período de crisis muy fuerte que afectó principalmente a los pequeños y medianos productores que tenían una baja escala productiva, especialmente a los productores laneros (principal actividad en términos territoriales) y a los fruticultores.

Desde el punto de vista agrícola la región se dedica a la producción frutihortícola, en especial la producción de frutas en los valles irrigados y cordilleranos (manzana, pera, frutas finas, avellanos, almendras, nogal, etc.),

y de hortalizas también en los mismos valles. También hay una reducida producción de cultivos anuales en las zonas de secano de la norpatagonia que cuentan con clima más templado y con suelos más aptos, los cuales permiten el desarrollo de algunos cultivos como trigo y avena, y en los últimos años la producción de girasol en las zonas irrigadas.

Con respecto a la ganadería, la misma cubre la mayor parte de la superficie regional, destacándose la ganadería ovina, y luego la ganadería bovina y caprina. La misma se desarrolla en toda la región con mayor o menor especialización según la capacidad productiva de cada área. Sin embargo podemos observar un crecimiento de la superficie dedicada a la producción de forrajes y pastizales destinados a la producción ganadera. La actividad forestal por otro lado es incipiente en la región. La explotación del bosque natural es importante en la Provincia de Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro. Si bien el cuadro presenta un aumento de los bosques naturales, este aumento se debe a un mayor número de explotaciones en la categoría de explotaciones delimitadas.

Historia de la posesión de la tierra en la Patagonia Argentina

La cuestión de las tierras fiscales ha sido históricamente un elemento central para el Estado argentino y para las Provincias patagónicas pues es un tema sin resolución. La problemática actual de las tierras fiscales tiene su génesis en la creación de la Gobernación de la Patagonia en 1878. A partir de 1880 la Argentina entra en una fase de profundas transformaciones políticas, económicas y sociales debido a la consolidación del Estado Nación. En el plano económico, la Argentina vive un crecimiento vertiginoso a partir de su inserción a la economía mundial a través de un modelo de especialización agroexportadora. Este nuevo país exportador de materias primas necesita expandir sus fronteras agropecuarias para dar respuesta a un mercado internacional creciente y permitir la consolidación de un mercado interno en formación, las “tierras” pasan a tener entonces un rol estratégico.

A fines de siglo entonces a través de las campañas militares a la Patagonia (1879-1884) el Gobierno nacional expulsó a los indígenas e incorporó grandes cantidades de tierras a la actividad productiva. En estos nuevos

territorios nacionales (ley 1532 de 1884)² se trató de poner en marcha una política de poblamiento, puesta en producción de las tierras y obtención de un recurso adicional de ingresos para el Estado³. Esta nueva situación determinó la necesidad de un nuevo sistema jurídico que reconociera los derechos de posesión y ocupación de las tierras fiscales y sus efectos legales, para lo cual se sancionaría la Ley 1552 de 1884⁴.

Sin embargo, las tierras fiscales asistían a una dificultosa tramitación para su entrega. Desde 1878 los problemas administrativos comenzaron a agravar la problemática del desconocimiento de la real situación y ubicación de las mismas. La duración del trámite varió en función del tipo de ocupante. Las revalidaciones de títulos provinciales duraban entre uno y tres años; las revalidaciones sin títulos promediaron los doce años. La burocracia administrativa hacía que los expedientes quedaran paralizados en las oficinas públicas o bien que se reiteraran pedidos de información sobre los ocupantes, lo que hacía que el expediente retrocediera en su camino administrativo. Además de estos problemas burocráticos, la existencia de intereses creados en torno a la concesión de tierras, hicieron de las mismas un objeto de negociación e intercambio, conllevando a la detención de los expedientes y a dilatar su resolución, impidiendo la aparición de otras figuras interesadas.

Pero la cuestión que más profundizó la confusión y las dificultades de la tramitación, ha sido sin duda, una casuística legislación y la simultaneidad de leyes y decretos que regulaban la entrega, lo que generó el caos administrativo, haciendo que en reiteradas oportunidades, tierras entregadas a nuevos solicitantes fueran objeto de agudas disputas entre éstos y ocupantes de antiguo arraigo. Así Cárcano consideró que “...organizada la República, (...) el suelo fiscal fue adquirido invariablemente por el capitalista, que tenía la supremacía absoluta sobre el trabajo (...). Los latifundios que creaban las leyes de tierras eran legalizadas por administraciones deficientes y presiones irresistibles...” (1917, p.35), a lo que suma el hecho de una legislación improvisada y coyuntural. Jacinto Oddone coincidió al decir que “...

2 La ley creó las siguientes gobernaciones: Formosa, La Pampa, Misiones, Neuquén, Río Negro, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Se incluyó a la gobernación del Chaco.

3 Cortés Conde R. (1994) Afirma que “*Con la Campaña al Desierto en 1880, el volumen de tierras incorporadas a la actividad económica aumentó en unos treinta millones de hectáreas, casi a la mitad de la oferta hasta entonces disponible*”. (p.53).

4 Esta Ley no establecía un sistema estable para la adquisición de las tierras públicas, sino que buscaba regularizar la situación de los “actuales” ocupantes de tierras.

la tercera parte de la tierra pública de los territorios nacionales, la mejor, la más rica, la más productiva, ha sido despilfarrada por los gobiernos que la regalaron y en el mejor de los casos la vendieron a vil precio a particulares que han acumulado así, a costa del Estado, una fortuna colosal...” (1930, p. 63).

Por otro lado, trabajos realizados por historiadores patagónicos demuestran que el latifundio no fue la norma aplicada en la Patagonia y que existió la intención de lograr una distribución justa y equitativa a pesar del caos administrativo que también afectó las tierras patagónicas. Sin embargo en la Patagonia existió otro problema, Ruffini señala que “...*las instancias que siguieron los trámites de tierras pusieron de manifiesto la escasa preocupación oficial por esta zona y el desconocimiento de las mismas por parte de las autoridades provinciales, lo que anunciaría futuros conflictos de tierras que aparecerán a partir de 1878, durante la etapa de la Gobernación de la Patagonia...*” (2000, p. 65).

La situación planteada será una constante a través del tiempo, si bien los diferentes gobiernos de turno trataron de regularizar la misma. Hasta la provincialización de los territorios nacionales⁵, iniciada en la década del 50^o del siglo XX, la falta de una adecuada administración que debió enfrentar la cuestión de las tierras fiscales desde la administración nacional, no encontró una solución concreta que pusiera fin a los mismos. Debemos agregar, además, que las leyes y los modelos de gestión de las tierras fiscales que funcionaron en la Provincia de Río Negro, tenían como objetivo regular el proceso de apropiación de la tierra dentro de un marco de organización territorial con predominio de la urbanización central, en donde las áreas periféricas y marginales no tenían valor.

Con la provincialización de los territorios Patagónicos, era de esperar que los históricos problemas que aquejaban a las tierras fiscales tuvieran una resolución pronta y contundente a partir de una legislación local que permitiera respuestas diferenciadas para cada situación provincial. Si bien los parlamentos provinciales hicieron suyo el tema, las dificultades en la tramitación de los expedientes, la demora en la resolución de los mismos y la falta de un conocimiento sistemático de la cuantificación y realidad social, no lograron desvanecerse. La vorágine burocrática siguió dilatando

5 En 1951 se provincializaron Chaco y La Pampa, en 1953 Misiones, en 1955 Chubut y Santa Cruz, en 1958 Río Negro y en 1990 Tierra del Fuego.

no sólo la tramitación en sí misma, sino también la ocupación definitiva de las tierras. La situación continuó siendo un problema irresuelto.

Uso, distribución y tenencia de la tierra en la Patagonia argentina

Para comprender en detalle como funciona y cuales son los problemas de las tierras fiscales es necesario como paso previo considerar la evolución de la tierra en su conjunto en la región. En función de ello se analiza a continuación el estado de situación del uso, la distribución y la tenencia de la tierra en toda la región.

Con respecto al uso de la tierra, se verifica un aumento importante en los últimos años de los cultivos anuales, obviamente en las zonas de riego (cuadro 1). No obstante, hay que tener en cuenta que la superficie que ocupan dichos cultivos es muy reducida dentro del contexto regional, pero muy importante para los valles irrigados.

Por otro lado, se desarrollan cultivos perennes, cuya producción se basa en un sistema de producción muy articulado: la industria de procesamiento y empaque, que permite grandes volúmenes de exportación, especialmente para la pera, la manzana, la vid y las frutas finas. Sin embargo, según el CNA, estos cultivos han sufrido un estancamiento en la década de los 90. Pese a ello, las superficies y las densidades de estos cultivos, especialmente de frutales y vid, tienden a aumentar en las Provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut. Sería importante analizar con más detalle y precisión esta situación a nivel local, pues, por una parte, las grandes empacadoras han emprendido el cultivo de grandes extensiones con riego por goteo y plantacio-

Cuadro 1. Modelo tendencial del uso del suelo en la Región Patagónica.

Uso del suelo	% de variación 1988-2002	Tendencia actual
Cultivos perennes	-14,90%	↘
Superficie no apta	-6,36%	↘
Superficie apta no utilizada	108,44%	↗
Cultivos anuales	100,43%	↗
Bosques introducidos	50,44%	↗
Bosques naturales	42,18%	↗
Forrajeras	2,86%	↗
Pastizales naturales	1,36%	↗

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo y CNA 2002.

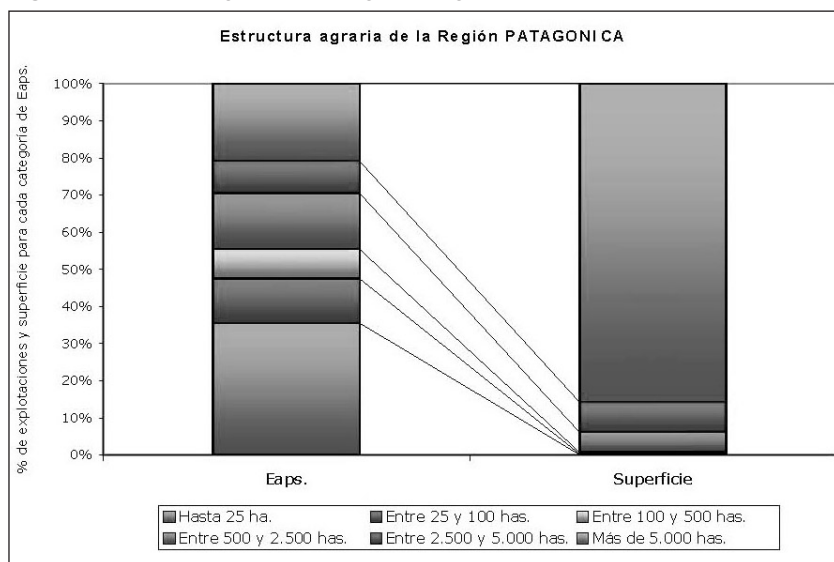
nes en espaldera, mientras que se ha dado un proceso de abandono por urbanización e inutilización del suelo en las más antiguas parcelas del Alto Valle, regadas por inundación y plantadas con monte frutal.

Con respecto a la ganadería se destaca como dijimos anteriormente la ganadería ovina y luego la bovina y caprina. Se observa un crecimiento de la superficie dedicada a la producción de forrajes y pastizales destinados a la producción ganadera, especialmente en las áreas de riego, lo cual implica un aumento importante en productividad y en producción de pastos que serán utilizados luego en las zonas de secano. La actividad forestal es incipiente en la Región aunque la actividad forestal sólo alcanza las 65.000 has. La misma muestra un crecimiento significativo en términos porcentuales en base a la forestación con pino.

El resto de los usos del suelo han disminuido en mayor o menor medida. La superficie no utilizada también ha sufrido una disminución importante que ha sido reemplazada en gran parte por la ganadería extensiva.







Desde el punto de vista de la estructura agraria, la región muestra grandes contrastes, pues existe una fuerte presencia de pequeños productores en las áreas de riego y pocos productores con grandes superficies en las zonas de secano dedicadas a la ganadería extensiva (figura 2).

Figura 2. Estructura agraria de la Región Patagónica.



Fuente: INDEC. CNA 2002.

Cuadro 2. Modelo tendencial de la estructura agraria de la Región Patagónica.

Categoría	% de variación 1988-2002	Tendencia actual
Hasta 25 has.	-24,00%	
Entre 25 y 100 has.	-12,00%	
Más de 5.000 has.	-4,82%	
Entre 500 y 2.500 has.	43%	
Entre 100 y 500 has.	30,00%	
Entre 2.500 y 5.000 has.	4,35%	

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo y CNA 2002.

división de las grandes estancias, proceso que abarca desde 1988 hasta la actualidad. Conviene resaltar el aumento sustancial de las EAP que tienen entre 100 y 5.000 has. Este crecimiento señala claramente la consolidación de las empresas medianas y grandes en el sector irrigado (explotaciones que tienen entre 100 y 500 has.) y la consolidación de campos chicos o medianos, que puede deberse a la subdivisión de grandes estancias. El estrato entre 2.500 y 5.000 has. se encuentra estabilizado, lo cual implica en cierta forma la presencia de un sistema productivo maduro.

Este proceso muestra una consolidación de la franja de los productores medios capitalizados, que aumentan frente a una disminución muy leve de los productores más grandes y de tierras fiscales o sin delimitación.

Con respecto a la tenencia de la tierra se verifican cambios importantes (cuadro 3). Se observa con claridad una drástica disminución de la aparcería y de las sucesiones indivisas, ello tiene que ver con la necesidad que tienen los productores

Así, el 48% de los productores no alcanzan a reunir el 1% de las tierras, que coincide en general con las zonas de riego; en tanto, el 94% de la superficie está en manos del 30% de las EAP.

Si se observa la situación desde una perspectiva dinámica, el cuadro 2 muestra el proceso de disminución de las pequeñas explotaciones que tienen menos de 100 has. en general y de las EAP que tienen más de 5.000 has, las cuales han disminuido a partir de la subdivisión de las grandes estancias,

Cuadro 3. Modelo tendencial de la tenencia de la tierra en la Región Patagónica.

TIPO DE TENENCIA	% de variación 1988-2002	Tendencia actual
Aparcería	-50,12%	
Sucesiones indivisas	-40,44%	
Contrato Accidental	258,45%	
Ocupación de hecho	157,75%	
Ocupación con permiso	38,09%	
Arrendamiento	23,29%	
Propiedad personal	6,01%	

Fuente: Elaboración propia en base a trabajo de campo y CNA 2002.

res de ordenar su situación jurídica a fin de asegurar la propiedad efectiva y total de sus explotaciones. Ante esta situación han aumentado significativamente los contratos accidentales, sobre todo en las áreas irrigadas en las que productores hortícolas bolivianos y nortños en general arreglan sus contratos a través de este mecanismo.

Las ocupaciones de hecho y las ocupaciones con permiso también tienen un incremento sustancial debido a nuevas ocupaciones de tierras. El arrendamiento también aumenta, especialmente en áreas de riego para la realización de cultivos anuales (hortalizas en general).

Las tierras públicas o fiscales, un problema irresuelto en la Patagonia argentina

Dentro del contexto de la problemática de la tierra en la Patagonia, la situación de las tierras fiscales es sumamente importante, por varios motivos, son 2.500.000 has. que a pesar de constituir el 5% de las tierras de la región patagónica, constituye el 85% de las tierras fiscales del país. Por otro lado, las tierras fiscales están en posesión de pequeños agricultores familiares, de bajos recursos y con baja capacidad productiva, en consecuencia en condiciones de vulnerabilidad, lo cual torna a la propiedad de la tierra en un factor crítico para el desarrollo de este sector socioproductivo. Veremos a continuación cuales son las características de estas tierras y sus ocupantes.

Desde el punto de vista legal se denomina ocupante, poseedor o fiscalero a los productores que ocupan las tierras fiscales, generalmente se trata de indígenas o pequeños productores familiares, a los cuales se

Figura 3. Las áreas de análisis.



Fuente: Elaboración propia en base a Regiones Fitogeográficas Argentinas. (Cabrera. 1976)

les otorga un permiso precario de ocupación, debiendo pagar un derecho de pastaje, el cual varía según la zona y la productividad de la tierra. En caso que el ocupante desee adquirir las tierras que está ocupando, se debe proceder a una mensura de la misma y una vez aprobada por el Gobierno Provincial se adjudica y se vende a un precio fijado por el Gobierno de la Provincia, este precio de venta se corresponde al valor fiscal, el cual en la práctica es muy inferior al precio de mercado, especialmente en las zonas de mayor valor paisajístico (lagos, montañas, etc.)

La problemática social y productiva de los ocupantes o fiscaleros es muy diferente según la zona donde se ubican, para analizar la situación de estos ocupantes se describen a continuación dos áreas con tierras fiscales: la zona meseta patagónica y la zona precordillerana cordillerana⁶ (figura 3).

El caso de las tierras fiscales en la Meseta Central Patagónica de las Provincias de Río Negro y Chubut

Esta área ocupa aproximadamente más del 60% del territorio de cada Provincia, predominando la meseta, solo sobresalen algunos valles menores y cañadones. El clima es semiárido con una fuerte amplitud térmica anual (inviernos muy fríos y veranos muy secos y cálidos). El sistema productivo está basado en la explotación extensiva del ovino y en menor escala del caprino. A modo de ejemplo de su importancia, para el caso de Río Negro existen aproximadamente un total de 2.476 productores, de los cuales 1.437 aportan el 14% de la producción lanera y solamente 22 aportan el 13,5% del total de producción de la zona. El condicionamiento ambiental para el aprovechamiento de los recursos naturales, la escasez de tecnología apropiada, el cambio en el comportamiento del mercado de la lana y el bajo precio del producto, han generado a través del tiempo una baja en la productividad ganadera que ha ocasionado rentabilidades negativas que ocasionaron un permanente proceso de éxodo de población local hacia zonas urbanas de la Patagonia.

6 Esta división se realizó en función de las Regiones Fitogeográficas Argentinas (Cabrera, 1976) dada la influencia agroecológica en la delimitación de los territorios que se analizan. Así coinciden por un lado las regiones Cordillera y Precordillera, y por otro se engloba dentro del territorio de meseta patagónica el monte pampeano y austral, sierras y mesetas occidentales, distrito central y del golfo, meseta santacruceña, región de la mata negra y estepa magallánica.

Para el caso de Río Negro las tierras fiscales constituyen el 30% aproximadamente de toda la superficie de la región, ocupadas por 1.620 ocupantes fiscales, con un promedio de 2.000 has. por ocupante, aproximadamente. Debido a que la unidad económica de esta zona es de aproximadamente 7.000 has., queda claro que la mayor cantidad de ocupantes son minifundistas, con una actividad que hoy solo les permite su subsistencia. Para comprender la dinámica de las tierras fiscales y de sus ocupantes se presenta el caso de un pequeño productor campesino de la zona.

El Sr. Juan Millalta ocupó una parcela de 2.500 has. cercana a la localidad de Maquinchao en el año 1919, con esposa y 12 hijos, poseía 200 ovejas y un centenar de vacas, cabras y caballos. En el año 1935 se consigna que otros 2 ganaderos ocuparon una parte del campo, aunque la viuda de Millalta continuó manteniendo una gran parte de la tierra donde vivió con todos sus hijos. Sin embargo, en dicho período (década del 30), la cantidad de ovejas declino sustancialmente debido a la sequía (quedaron 70 animales solamente). En el año 1940 la familia Millalta recupera todas las tierras que antes ocuparon otros ganaderos, y se hace cargo el hijo, Cecilio Millalta, la cantidad de población ha disminuido a solo 6 personas, pero han aumentado su plantel de ovejas a 900 animales. A través de los años y debido al proceso de erosión eólica y al deterioro general de los pastizales a causa del sobrepastoreo, se ha visto disminuir el plantel de ovejas a sólo 140 animales, 200 cabras y algunos caballos y vacas. En la década del 80 se hace cargo de la tierra su viuda, quién mantiene a todos sus hijos en la explotación (9 hijos) con la misma cantidad de ovejas y con solo 60 cabras y 7 caballos. Los ingresos de esta familia provienen de la venta de la lana y de la venta de alguna cabra, los cuales solo les permiten mantener a la familia (comida, vestimenta y otros gastos) en condiciones de subsistencia.

Ya en la década del 90 los hijos migraron hacia las localidades más importantes de la provincia, quedando la explotación en manos del hijo mayor. Este vive con su familia compuesta por 4 hijos, las condiciones de vida son muy precarias, tienen poco acceso a servicios de salud, educación y bienestar social de complejidad. La vivienda es muy precaria, viven en un rancho de barro, con techo de chapa o ramas, con pisos de tierra y con dos habitaciones donde vive toda la familia en condiciones de hacinamiento. Desde el punto de vista productivo posee muy pocos instrumentos de trabajo, debiendo además trabajar con un reducido rebaño de ovejas y cabras, de los cuales debe sacar un porcentaje de lo obtenido de la venta de lana para abonar a su madre en concepto de arrendamiento por el campo que ocupa. Su situación jurídica es muy inestable debido a que no posee los títulos de propiedad de la tierra que todavía, luego de más de 90 años de ocupación, siguen siendo fiscales.

La problemática de las tierras fiscales en la Provincia del Chubut es la misma que en la Provincia de Río Negro. A modo de ejemplo se observa la experiencia de Damián Castillo, un pequeño productor familiar de la meseta chubutense.

Damián Castillo (49 años) tiene su establecimiento en el paraje La Cancha (entre Esquel y Gualjaina). Las 600 has que ocupa sólo están cerradas en los límites con las estancias que lo rodean (una de ella es la Ea El Montoso de la Compañía de Tierras de Sud Argentino, propiedad de Luciano Benetton). Su familia se asentó en ese mallín sobre el arroyo La Cancha en la década del '30 y actualmente ocupa el campo junto a otra familia con quien mantiene un conflicto por el uso de la tierra. Damián regresó a hacerse cargo de la producción de su familia hace 10 años cuando sus padres mayores de edad ya no podían llevar adelante la misma. Actualmente cría unas 210 chivas, 120 ovejas y 10 yeguarizos que con la venta del pelo y lana, y algo de carne, sostiene su familia (casado y 3 hijas que están estudiando). La carga que excede ampliamente la receptividad promedio de 0,2 UGO/ha compromete la estabilidad anual de ingresos económicos e impacta negativamente sobre recurso forrajero. La forma de tenencia es una ocupación precaria, que le ha generado múltiples dificultades a esta familia a lo largo del tiempo: la reducción de la superficie ante acuerdos engañosos con los vecinos al momento de fijar los lugares por donde alambrar, la imposibilidad de obtener boleto de marca, la "sucesión"⁷ de la ocupación y las mejoras al fallecimiento de la persona a quien se le otorga en permiso de ocupación.

Obviamente, dentro de este contexto no existe condición alguna para que el ocupante fiscal de cualquiera de las dos Provincias pueda generar mejoras e inversiones en las tierras (lo que incluiría una reducción del sobrepastoreo y el cuidado del medio ambiente, la construcción de una mejor vivienda y otras infraestructuras para la producción, etc.), pues el futuro sobre las mismas es cada vez más incierto. Así, la problemática de la tierra fiscal se convierte entonces en un elemento estructural que condiciona cualquier posibilidad cierta de mejora de las condiciones productivas y sociales de las familias.

El caso de las tierras fiscales en la zona de montaña (Andes Patagónicos)

La zona de montaña se localiza al oeste de las provincias patagónicas. De clima frío húmedo, la presencia de valles, lagos y montañas, así como

7 No existe la sucesión en los permisos precarios de ocupación que otorga el estado, al fallecimiento del titular el permiso caduca y no se hereda automáticamente, debe ser solicitado nuevamente por quienes hagan uso productivo de esa tierra.

su geomorfología evidencian su origen glacial y fluvial. Se caracteriza por la abundancia de bosques naturales y una alta disponibilidad de recursos hídricos. Dentro de este ámbito natural, el bosque cumple la función de regulador del caudal de los cursos de agua, reteniendo las precipitaciones de lluvias y nieve y evitando así la erosión del suelo. La economía de la región se ha caracterizado por una rica superposición de actividades productivas: la producción de frutas finas, lúpulo, madera, piscicultura, el turismo y la ganadería bovina, en zona montañosas fuera de los valles

La situación de las tierras fiscales andinas es muy conflictiva, debido a la reducida superficie de las parcelas, la densidad de ocupación y la fuerte presión inmobiliaria en la zona por parte de otros actores proveniente de la ciudad con objetivos turísticos. Si bien la superficie promedio por ocupante es de 497 has. aproximadamente, el 50% de ellos posee menos de 50 has., lo que corresponde a parcelas ocupadas generalmente con bosque nativo y que además tienen en muchas ocasiones pequeños valles o llanos fértiles aptos para la agricultura intensiva. En tanto solo el 5% de los ocupantes posee más de 2.000 has., generalmente en zonas muy montañosas de acceso muy dificultoso o en las áreas áridas más cercanas a las mesetas.

Los ocupantes se dedican a actividades tales como el aprovechamiento del bosque (leña y madera), la ganadería ovina y bovina, cultivos anuales, frutas finas y producción hortícola estacional, sin embargo como dichas actividades solo les permiten llegar a un nivel de subsistencia muchos de ellos o parte de sus familias se ocupan en actividades urbanas ligadas a la construcción o al turismo.

En esta área la presión inmobiliaria es muy fuerte debido al alto valor paisajístico de la zona, lo que permite que las tierras sean orientadas a un uso turístico o recreativo por parte de personas no residentes en el área. De esta manera, en la última década el valor inmobiliario de las mismas ha aumentado notoriamente debido a la fuerte demanda de inversores de Argentina y de otros países (en este sector fueron adquiridos grandes campos por parte de inversores externos de origen americano o Europeos, para cotos de caza o simplemente como residencia veraniega).

Esta situación ha hecho que no queden parcelas de tierras fiscales sin ocupar aumentando así la presión y la densidad de ocupación de las áreas más productivas o más valiosas desde el punto de vista paisajístico. Una muestra de esta fuerte presión lo constituye el ejemplo de una familia de ocupantes fiscales del área del Bolsón.

Juan Vergara ocupaba 200 has. de tierras fiscales desde hace más de tres décadas, a la muerte del mismo la tierra quedó en completo estado de abandono, ante lo cual otro ocupante solicita las tierras pudiendo obtener un título de ocupación en el año 1995. Posteriormente los sucesores del Sr. Juan Vergara ocupan la misma parcela (tres hijos con sus respectivas esposas e hijos: un total de 18 personas) comenzando a acondicionar la tierra para su explotación, construyendo en primer lugar una vivienda precaria. Esto generó un conflicto entre los sucesores de Juan Vergara (ahora ocupantes ilegales) y el ocupante legal autorizado por la Dirección de Tierras, este conflicto permanece desde el año 1995 sin que exista una resolución clara acerca de la ocupación de la tierra. Actualmente los sucesores de Juan Vergara ocupan la tierra, dedicándose a la cría de animales y a la horticultura.

Este solo caso ejemplifica el alto nivel de conflictividad en torno a la ocupación de la tierra, en un área donde existe la certeza que una vez comprada la tierra al Estado por el valor fiscal, la misma podrá ser vendida 5 años después (una vez vencida la reglamentación que impide vender las tierras compradas al Estado hasta los 5 años posteriores a su compra) a precios cientos de veces superiores (hasta 50.000 dólares la hectárea.).

Estos y muchos otros problemas se están volviendo cada vez más complejos debido al valor estratégico que tiene la Patagonia. En efecto, el creciente interés por las zonas naturales de producción de bienes primarios ecológicos u orgánicos, el desarrollo de nuevas formas de turismo internacional y la imagen mítica, hacen de la Patagonia una región demandada internacionalmente. Una evidencia de todo ello es la compra de tierras por parte de inversores extranjeros en la Argentina y en la Patagonia en especial.

En síntesis, se puede afirmar que la situación de descapitalización y las dificultades para vivir de la explotación que enfrentan los pequeños productores y ocupantes de las tierras fiscales en la meseta y en la zona cordillerana los lleva plantearse dos alternativas, o bien seguir con la actividad productiva, o bien vender la tierra, lo cual implica vender las mejoras pues la tierra es fiscal.

En caso de mantenerse en la tierra y continuar con la actividad productiva, los productores fiscaleros plantean tres estrategias: a) avanzan hacia procesos de diversificación productiva y de pluriactividad (trabajo en los pueblos, en los nuevos emprendimientos mineros u otros), b) se asocian o vinculan entre sí o con otros actores económicos de manera de generar mayor escala y nuevas oportunidades, y c) se vinculan con los programas nacionales o provinciales de desarrollo rural y asistencia técnica y financiera.

En otros casos los fiscaleros venden las mejoras (lo cual implica vender lo que esta puesto en la tierra como ser vivienda, galpones, etc.), pero no la tierra en sí misma pues la misma sigue perteneciendo al Estado hasta que se otorgue un título formal. Los compradores son empresas interesadas en invertir en el sector agropecuario (agricultura bajo riego, feedlot), o residentes urbanos deseosos de contar con tierra, especialmente en la zona cordillerana y de alto valor paisajístico.

Rol del Estado y nuevos actores en torno a la tierra

La administración y regulación de las tierras fiscales son una potestad de las Provincias, operando para ello a través de sus direcciones de Tierras y Colonización. En otros casos, como la Provincia del Chubut son también los municipios los que tienen potestad sobre las tierras fiscales debido a la delegación de poderes y funciones que hicieron las provincias sobre estos.

Más allá de las acciones técnicas y legales sistemáticas y cotidianas para resolver los problemas de titulación, en los últimos años estos organismos, tanto provinciales como municipales han intentado hacer esfuerzos más contundentes para resolver los problemas de titulación de tierras. Sin embargo la situación no ha mostrado una mejoría importante, cientos de miles de pequeños productores mantienen situaciones de precariedad que les imposibilita salir de su condición de pobreza.

En efecto, la situación tiende a hacerse cada vez más compleja debido a la emergencia estructurada de tres tipos de actores vinculados a la problemática de la tierra fiscal que plantean fuertes demandas sobre las mismas.

En primer lugar, y como se ha dicho anteriormente, emergen con fuerza nuevos inversores y especuladores que intentan comprar tierras fiscales a su valor fiscal, especialmente en las zonas de alto valor paisajístico, donde el valor de mercado es muchas veces más alto que el valor fiscal.

En segundo lugar emergen también con fuerza organismos de desarrollo local y regional que plantean estrategias de desarrollo en torno a los pequeños productores, con el afán de sostener a los mismos en sus tierras a pesar del avance de nuevos inversores. Así las organizaciones vinculadas al desarrollo local y regional han definido claramente que la tierra debe ser otorgada a quién la trabaje y que el otorgamiento de la misma debería estar supeditado

a la puesta en marcha de proyectos productivos y no especulativos, con fuerte capacidad de inclusión social y desarrollo regional.

En tercer lugar cobran fuerza también los grupos indígenas quienes intentan recuperar tierras que pertenecían a sus ancestros. El Consejo Asesor Indígena de la Provincia de Río Negro pretende por ejemplo un programa escalonado de inspección, revisión y regularización de la situación de las tierras fiscales, respetando los derechos históricos de los grupos indígenas (preocupación de índole jurídico). En esta misma línea, en los últimos años se está llevando adelante el Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas (Ley 26.160) que suspende los desalojos y compromete al Estado a relevar la situación de tierras de los pueblos originarios, si bien esta acción no es vinculante, la misma puede servir de base para avanzar en la titularización de tierras comunitarias en las comunidades aborígenes.

Todas estas fuertes presiones y demandas por parte de diferentes grupos sociales y económicos, están manifestando dos grandes problemáticas vinculadas a las tierras fiscales.

1. En primer lugar una problemática de índole jurídica vinculada a la tenencia y el orden legal de la tierra. Se busca titularizar la tierra fiscal, legalizando una ocupación histórica de hecho. Este proceso de titularización (venta de la tierra fiscal al ocupante) ha sido continuo desde la provincialización de las Provincias patagónicas, aunque a ritmos diferentes debido al alto costo y a la complejidad de las operaciones masivas de mensura y venta.
2. En segundo lugar existe una problemática de índole social y productiva vinculado al uso de la tierra y su contribución al desarrollo local y regional. Desde esta perspectiva se entiende que el uso, la distribución y la ocupación de las tierras fiscales son las que van a definir la organización y el desarrollo del territorio hacia el futuro (sistema productivo, conservación y degradación del medio ambiente, condiciones de vida, estabilidad demográfica, identidad cultural, etc.)

No obstante, a pesar de la claridad que existe a nivel político y social sobre estos problemas, los mismos siguen sin ser resueltos por parte de los Estados provinciales debido a la siguiente serie de factores:

- En primer lugar debido a la falta de organización e información territorial, así, uno de los mayores problemas para la determinación en detalle de la situación social y legal de los ocupantes de tierras fiscales es la carencia de información sobre las mismas. Actualmente no se conocen la cantidad exacta, la situación jurídica y la localización de las tierras fiscales, debido en gran parte por la falta de sistemas integrales de información de tierras (Bases de datos y GIS).
- En segundo lugar hay problemas ligados a la burocratización de los procedimientos administrativos. Normalmente la figura legal de un fiscalero varía a través del tiempo, de ocupante precario (el momento en el cual se ocupa una parcela), se pasa por sucesivos trámites y figuras legales hasta la compra y la propiedad de la parcela. Todas estas etapas involucran trámites administrativos tediosos que en muchas ocasiones llevan muchos años, existiendo trámites con más de tres décadas de duración o familias que están asentadas en una parcela desde inicios de siglo y aún hoy no cuentan con un título de propiedad. En efecto, los trámites necesarios para llegar a la titulación implican costos de mensuras, conciliación entre las partes, escrituración, etc., que las Provincias no han podido enfrentar demorando por años la titulación de las tierras.
- En tercer lugar existe en la actualidad una carencia de marcos legales adecuados al nuevo contexto social y productivo. En efecto, si tomamos como ejemplo la Provincia de Río Negro solamente, hasta la creación de la Ley 279 de tierras fiscales, los esfuerzos del Estado estuvieron puestos en ocupar y organizar el territorio; pero ya a partir de la Ley 279 (la cual regula la posesión de las mismas) los esfuerzos estuvieron puestos en organizar la entrega y venta de tierras con el objetivo de valorizar y aumentar la producción primaria. En la última década, la presión por la tierra, la expansión del turismo y la emergencia de nuevas actividades, define la necesidad de un nuevo marco legal y normativo más vinculado a la gestión de las tierras para uso turístico, recreativo y para nuevas actividades y usos del suelo (residencias, microempresas en áreas rurales, usos científicos, etc.) y no solamente orientado a la producción tradicional de cada región. A pesar de dicha necesidad, los estados provinciales no cuentan con legislación que permita contemplar nuevas necesidades y estrategias territoriales.

Si bien han existido durante las últimas décadas algunas propuestas de modernización administrativa y de reformas de las leyes, ninguna de estas propuestas ha sido global y coherente y no ha contado con el apoyo de todos los sectores como para resolver la problemática de las tierras fiscales, debido obviamente a las fuertes presiones de diferentes grupos de poder (inmobiliarias, inversores, etc.). Esta situación manifiesta, al igual que hace muchas décadas atrás, la falta de organización político administrativo del Estado que permita una rápida resolución del proceso de regularización y tenencia de la tierra. Obviamente estas problemáticas y la falta de iniciativas integrales limitan y condicionan la resolución de los viejos problemas de tenencia y organización de las tierras fiscales.

A manera de conclusión

La tenencia y ocupación de la tierra han sido factores de conflicto en la historia de las Provincias patagónicas. Los pequeños ocupantes fiscales han vivido en condiciones de pobreza y marginalidad durante décadas mientras que los Estados provinciales no han generado respuestas y políticas coherentes y rápidas para solucionar esta problemática.

Ya desde la década de los 90' aparecen nuevos elementos que van a tornar más compleja la situación. En un nuevo contexto de globalización las tierras de la Patagonia son demandadas por su alto valor natural por inversores argentinos o extranjeros, apoyados por agentes inmobiliarios locales que actúan como contraparte. Si bien esto impulsó algunas acciones de ordenamiento de las tierras fiscales por parte de los Estados provinciales estos han sido esfuerzos coyunturales de muy baja eficacia.

Hoy más que nunca, para regularizar la tenencia de la tierra en la Patagonia, son necesarios programas coherentes de largo plazo que permitan construir consenso sobre el futuro de las tierras fiscales, programas que además se orienten a tratar la cuestión de las tierras en forma integral, a modernizar los sistemas de gestión administrativo de las mismas, a desarrollar sistemas de información confiables y a avanzar en la creación de marcos normativos coherentes con el nuevo contexto social, político y económico. Sólo bajo este escenario se podrá regularizar la situación y contribuir al desarrollo rural, a la estabilidad social y demográfica y al crecimiento económico en estas áreas.

Referencias

- CÁRCANO, M. (1968). *Evolución histórica del régimen de la tierra pública (1810-1916)*. Buenos Aires: Editorial Universitaria de Buenos Aires.
- CORTÉS CONDE (1994). *La economía argentina en el largo plazo. Ensayos de historia económica de los siglos XIX y XX*. Buenos Aires: Sudamericana-Universidad de San Andrés.
- ODDONE, J. (1975). *La burguesía terrateniente argentina*. Buenos Aires: Ediciones Líbera.
- RUFFINI, M. (2000). “La ocupación de la tierra en la margen sur del Río Negro (1820-1878)”, en Infesta, M.E. (coord.), *Estudios de Historia Rural V*, UNLP, Serie: Estudios/Investigación, N° 40, pp. 65-106.
- SILI, M. y SOUMOULOU, L. (2012). *La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y ocupación*. Ed. FIDA.