

# **PROBLEMATICA DE LAS TIERRAS FISCALES EN LA PATAGONIA**

## **ARGENTINA.**

**Dr. Marcelo Sili**

Depto. de Geografía, Universidad Nacional del Sur – Conicet. Argentina (sili@impsat1.com.ar)

**Prof. Andrea Massari**

Fundación Génesis - Argentina

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, 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 es sumamente compleja debido en primer lugar a los permanentes conflictos y tensiones existentes entre fiscaleros<sup>1</sup> vecinos pues no existen mensuras ni delimitación clara entre los mismos. Se generan así acciones legales entre ellos para dirimir la cuestión de límites, lo cual en muchas ocasiones da lugar a escenas de violencia local. En segunda 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 desean 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, lo cual 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.

---

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

# 1 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 aún hoy, a 120 años de su conformación como tal, sigue siendo 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)<sup>2</sup> 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 Estado<sup>3</sup>. 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 1884<sup>4</sup>.

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.

---

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> 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).

<sup>4</sup> 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.

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 “...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 nacionales<sup>5</sup>, iniciada en la década del 50' 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 no sólo la tramitación en sí misma, sino también la ocupación definitiva de las tierras. La situación continuó siendo un problema irresuelto.

## **2 La situación actual de las tierras fiscales en la Patagonia Argentina**

Actualmente las tierras fiscales están ocupadas por una persona a la que se denomina ocupante, fiscalero o criancero (en las zonas de producción de ovejas), generalmente son indígenas o pequeños campesinos a los cuales se 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 la misma por el Gobierno Provincial se adjudica y se vende a un precio fijado por el Gobierno de la Provincia.

La problemática social y productiva de estos ocupantes o fiscaleros es muy diferente según la zona donde se ubican, para analizar la situación de estos ocupantes vamos a analizar las dos áreas con tierras fiscales más importantes de la Patagonia: la meseta árida central y la zona de montaña.

### **2.1 El caso de las tierras fiscales en la Meseta Central**

Esta área ocupa aproximadamente el 60% del territorio provincial, 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. 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.

Las tierras fiscales constituyen el 30% aproximadamente de toda la superficie de la región (3.400.000 has.), 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.,

---

<sup>5</sup> 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.

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 presentaremos 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 precarias, 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.

Obviamente, dentro de este contexto no existe condición alguna para que el ocupante fiscal 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 sobre el cual se deberá actuar si se quiere revertir el proceso de deterioro productivo, ambiental y social de estos campesinos.

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

La zona de montaña se localiza en una reducida franja al Oeste de la provincia. De clima frío húmedo, la presencia de valles, lagos y montañas, así como su geomorfología evidencian su origen glaciar 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 y el turismo.

La situación de las tierras fiscales andinas es muy conflictiva, debido a la reducida superficie de las parcelas y a la alta densidad de ocupación. 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 la tala del bosque, la ganadería ovina, bovina y caprina, 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 - Stallone, Benetton, etc.- 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 una suma irrisoria, 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 miles 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 como lo dijimos anteriormente la masiva compra de tierras por parte de inversores extranjeros en la Argentina y en la Patagonia en especial.

### **3 El Estado frente a la problemática de la tierra fiscal**

Todas estas complejas situaciones, sumada a la posibilidad concreta de un manejo especulativo en torno a las mismas, motivó a los estados provinciales a formular políticas y nuevos proyectos de regularización de tenencia. Sin embargo la situación tiende a hacerse cada vez más compleja pues ahora aparecen nuevos actores vinculados a la problemática de la tierra fiscal. No sólo los inversores y especuladores, sino también los organismos de desarrollo local y regional, y los grupos indígenas quienes intentan recuperar tierras que pertenecían a sus ancestros. 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 (preocupación de índoles social y productiva). El Consejo Asesor Indígena, por otro lado, pretende 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).

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, 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.)

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:

- Problemas ligados a la organización e información territorial: 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).
- Problemas ligados a la burocratización de los procedimientos administrativos. La figura legal de un fiscalero varía a través del tiempo. De ocupante precario 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 (existen trámites con más de tres décadas de duración o familias que están asentadas en un parcela desde inicios de siglo y aún hoy no cuentan con un título de propiedad).
- Carencia de marcos legales adecuados al nuevo contexto social y productivo: El ordenamiento y la transferencia de las tierras fiscales a los ocupantes se enmarcan bajo la Ley 279 del año 1961. 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 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. 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.

## **Conclusiones**

La tenencia y ocupación de la tierra han sido factores de conflicto en la historia de la Provincia de Río Negro. 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 en 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 externos, 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, María E. (Coord.), *Estudios de Historia Rural V*, UNLP, Serie: Estudios/Investigación, N° 40, pp. 65-106.