

Extranjerización de la tierra rural y protección del dominio nacional. Análisis espacial en la Patagonia argentina

VAZQUEZ, Alberto Daniel

alberto_vazquez85@hotmail.com

Instituto de Investigaciones Geográficas de la Patagonia (IGEOPAT)

Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales (FHCS)

Universidad Nacional de la Patagonia San Juan Bosco (UNPSJB)

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)

Introducción

Ante la profundización del declive ganadero ovino extensivo y en el marco de un proceso de revalorización de las tierras para diferentes usos, funciona en la región un mercado que tiene como características salientes el gran número de establecimientos ofertados y la demanda de actores de origen urbano y/o externo con adquisiciones que responden a *intencionalidades* situadas en algún punto del continuum rentabilidad - recreación y en otros casos a la conservación. Los discursos inmobiliarios asociados a la oferta de establecimientos, enaltecen posibilidades de uso que son el reflejo de nuevas modalidades y se dirigen a esos actores que en el contexto de *compresión espacio-temporal* (Harvey, 1998) tienen mayores posibilidades de *experimentar/controlar* territorios lejanos (Vazquez, 2015).

En las últimas décadas se profundizan procesos de concentración de la tierra y extranje-rización del dominio. Las transformaciones en la estructura fundiaria patagónica, en una tendencia de también alcance nacional, se traducen en una reducción de más del 20% de las explotaciones agropecuarias en el período inter-censal agropecuario 1988-2002; reducción con origen en cambios posesorios que, así como involucran a actores de la región externos al sector, también involucran a actores extranjeros.

La tendencia creciente en el país de la compra de tierras por parte de actores externos indujo a la sanción de la Ley Nacional N° 26737/2011, reglamentada por el Decreto N° 274/2012, que sin afectar derechos adquiridos, limita la titularidad y posesión de tierras rurales a personas físicas o jurídicas extranjeras. Con la ley y los decretos provinciales asociados, se introducen modificaciones en uno de esos tres órdenes que para Santos (2006) son inseparables en la realización de lo cotidiano: *“el orden de la forma técnica, el orden de la forma jurídica y el orden de lo simbólico”*.

La información generada para la operatividad de la ley y los decretos provinciales en relación a la misma, tienen un fuerte componente espacial. La representación cartográfica y el análisis ‘intra-regional’ enmarcan estudios de casos con el objetivo de generar información y tipologías en materia de funciones de los espacios rurales; objetivo del proyecto “Transformaciones territoriales en ámbitos rurales de la Patagonia esteparia. Proyecciones representativas” que actualmente se enmarca en proyectos contenidos en el programa de investigación “Transformaciones territoriales en la Patagonia central. Destinos de los espacios: análisis, discursos y prácticas”¹.

Metodología

Los análisis que se presentan forman parte de una investigación que tiene al estudio de casos como estrategia metodológica; estrategia que obedece al interés en una problemática de gran amplitud conceptual y empírica. Las tareas de campo, en particular entrevistas y observación directa, se complementan con el análisis bibliográfico y documental. La observación y concreción de entrevistas semi-estructuradas a productores tradicionales y actores asociados a los procesos de transformación son acciones de campo que se realizan en ámbitos rurales de la estepa desde el año 2010.

La información sistematizada se complejiza con la generada por entes oficiales y con el análisis de normas nacionales y provinciales que impulsan o restringen las modalidades en estudio.

La dimensión espacial de los fenómenos sociales es central en el estudio. El software de uso libre y código abierto Qgis en su versión 2.10 se utiliza para la elaboración de cartografía temática y la concreción de análisis que, de los conceptos señalados por Buzai (2009) como fundamentales del Análisis Espacial, atienden esencialmente a los de distribución y evolución. La información territorial de base es la generada por el Instituto Geográfico Nacional (IGN 250) y se asocia con información poblacional contextual del INDEC y datos a escala departamental del Registro Nacional de Tierras Rurales. Además de la edición de tablas, se genera una capa temática con los polígonos definidos en las normativas provinciales. La información en escala predial, considerada ‘sensible’ por organismos provinciales, con base en el catastro rural proporcionado por el INTA (2011) es el producto de tareas de campo con consultas a actores directamente involucrados. Si bien en la cartografía a escala patagónica se utilizó el sistema de coordenadas geográficas, en otras escalas se utilizó el sistema de coordenadas planas Gauss Krüger (faja 2), con el datum geodésico.

1 Programa de la Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales de la UNPSJB, dirigido por el Dr. C. Santiago Bondel.

co WGS84; en este sistema la ubicación de un punto se establece en relación de distancia en metros, cuestión que propicia análisis estadísticos y espaciales que en esta instancia se excluyen por cuestiones de forma (extensión del artículo).

Resultados y discusión

La progresiva compra de tierras por parte de personas físicas o jurídicas extranjeras y una campaña nacional llevada adelante por la Federación Agraria Argentina que concluyó con un petitorio de apoyo a un proyecto de ley firmado por unos 60.000 productores y su presentación ante la Cámara de Diputados en el año 2003 (Dagoto, 2008), son antecedentes de la sanción de una ley de protección del dominio nacional (ver cuadro N° 1).

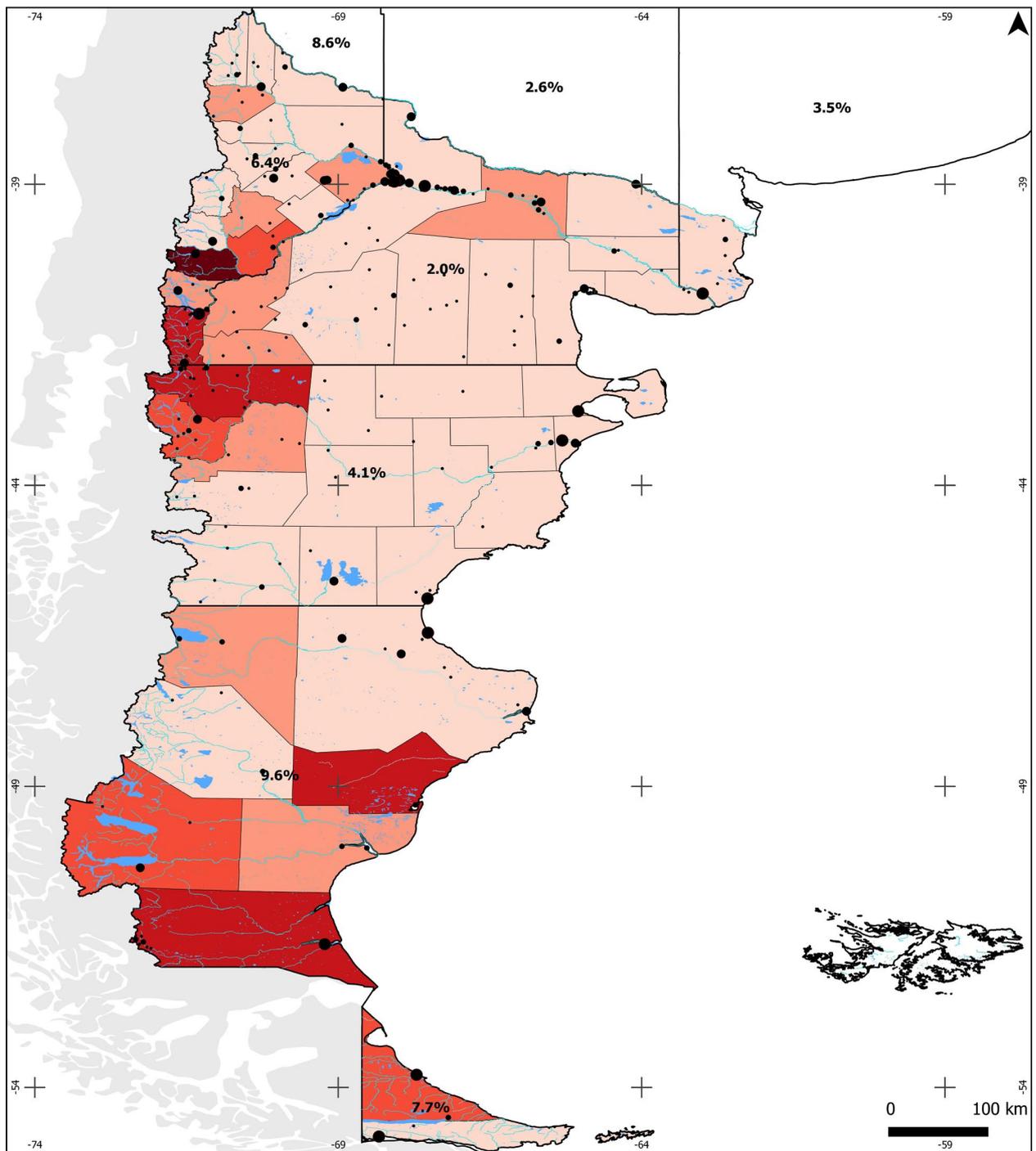
La Ley Nacional N° 26737/2011, reglamentada por el Decreto N° 274/2012, sin afectar derechos adquiridos, limita la titularidad y posesión de tierras rurales a personas físicas o jurídicas extranjeras¹. A las restricciones que limitaban las adquisiciones en zonas de frontera (Decreto Ley 15585/1944, ratificada por las leyes 12.913 y 18.575), se agregan otras que a continuación se resumen.

- se prohíbe la titularidad o posesión extranjera tanto de establecimientos que contengan o sean ribereños de cuerpos de agua de envergadura y permanentes;
- el porcentaje máximo de tierras rurales de cualquier unidad político administrativa (Estado, provincia, departamento o equivalente) en manos de personas comprendidas en la ley es del 15%;
- el porcentaje de tierras en posesión de personas de una misma nacionalidad no podrá superar el 30% de la superficie con dominio de extranjeros;
- el límite a las adquisiciones de un titular extranjero es de 1.000 hectáreas en la zona núcleo (sectores del Norte de la provincia de Buenos Aires, del Sudeste de la provincia de Córdoba y Sur de la provincia de Santa Fe) o de una superficie equivalente que se determinará por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales considerando uso y productividad relativa de los suelos, clima, valor paisajístico, social, cultural y ambiental.

Cuadro N° 1. Ley de protección al dominio nacional

La ley crea el Registro Nacional de Tierras Rurales (RNTR) que con la detección de los casos y la publicación estadística agrega algo de claridad en lo referido a situaciones de tenencia extranjera en el país. Las diversas posibilidades en relación al dominio (desde Sociedades Anónimas, es decir actores ocultos en sociedades por acciones, a testaferros) y la escasa información disponible en materia de posesión de la tierra rural alimentan el carácter difuso; la información oficial es considerada 'sensible' y por lo tanto suele restringirse a aquella que a escala de unidades administrativas se genera en los Censos Nacionales Agropecuarios.

¹ El alcance de la ley exceptúa a las personas que: a) tengan diez años de residencia continua, permanente y comprobada en el país, o b) tengan hijos argentinos o estén unidos en matrimonio con ciudadano/a argentino/a y demuestren una residencia permanente, continua y comprobada en el país de cinco años. Y a las sociedades en las que el capital social extranjero no alcance el 51% y no contengan acciones con derechos preferenciales que les permitan dirigir la sociedad.



REFERENCIAS

CURSOS DE AGUA

- PERMANENTES
- TEMPORARIOS
- CUERPOS DE AGUA
- LIMITES PROVINCIALES

LOCALIDADES

- MENOS DE 2.000 HAB
- 2.000 - 10.000 HAB
- 10.000 - 50.000 HAB
- MAS DE 50.000 HAB

% DE TIERRAS EXTRANJERIZADAS POR DEPARTAMENTOS

- 0%-5%
- 5%-10%
- 10%-15%
- 15%-30%
- 30%-80%

Cartografía SIG: Alberto D. Vazquez

Fuentes: capas de base del IGN 250; datos de población del INDEC (2010); datos en porcentajes de tierras extranjerezadas del Registro Nacional de Tierras Rurales (2013).

Figura N° 1. Porcentaje de tierras rurales extranjerezadas en los departamentos administrativos de las provincias patagónicas. Fuente: elaboración propia con datos del Registro Nacional de Tierras Rurales (2013)

El carácter borroso se acrecienta en la Patagonia, región que según Bohoslavski (2009) y producto de su lugar en “(...) *la sensibilidad geopolítica argentina (...)*”, es “(...) *la preferida para ambientar la conspiración anti-nacional (...)*” (p.30). Las representaciones e imaginarios median de manera excepcional lo que acontece en estos espacios y la idea del dominio extranjero es recurrente, como señala Sánchez (2006) “*La lista es tan infinita como la ola de rumores –algunos ciertos, otros puro cuento- que giran alrededor del caso*” (p.18).

La lectura regional también se desvirtúa por las singularidades patagónicas en relación al dominio, la repercusión de las adquisiciones contemporáneas que generan situaciones conflictivas y análisis tanto históricos como actuales que descontextualizan al caso atrayente de un conjunto parcelario que desde el río Colorado al Sur contiene más de 17.500 explotaciones agropecuarias (CNA, 2002).

Distribución espacial de las tierras en dominio de actores externos y funciones de los espacios

Las estadísticas disponibles en los informes del RNTR dan cuenta del alcance nacional de la problemática y exhiben la situación de los espacios rurales patagónicos en relación a lo que acontece en otros espacios rurales del país.

Es sugerente de lo señalado que, con datos a escala provincial y la marcada excepción de Santa Cruz, las provincias patagónicas no presenten las situaciones más destacadas. Y que, aun cuando Santa Cruz con 2.000.000 de hectáreas implicadas (el 9,6% de sus tierras rurales) contenga la mayor superficie absoluta en dominio de personas extranjeras, en términos relativos presente un porcentaje inferior al de provincias como Misiones (13,87%), Corrientes (13,65%), Catamarca (12,8%), Salta (10,94%) y La Rioja (10,92%).

La considerable heterogeneidad intra-regional da cuenta de la valorización diferencial de los espacios rurales y sus recursos. Al Sur del río Colorado son cinco los departamentos administrativos que contienen más del 15 % de las tierras rurales en manos de extranjeros comprendidos en la ley: Lacar en Neuquén (con más del 30%), Bariloche en Río Negro, Cushamen en Chubut y tanto Magallanes como Güer Aike en Santa Cruz. Y sin llegar al 15 %, ya superan el 10 % los departamentos Collón Curá (Neuquén), Futaleufú (Chubut), Lago Argentino (Santa Cruz) y Río Grande (Tierra del Fuego) (ver figura N° 1). Esa distribución departamental indica que los espacios de la estepa están menos implicados que los cordilleranos.

La gran valoración natural-paisajística de estos últimos e intencionalidades vinculadas a lo que Bondel (2015) denomina “...*búsqueda de escenarios deseados...*” (p. 36) explican las adquisiciones de esos actores externos.

En cuanto a los ámbitos extra-andinos es destacable la condición de Santa Cruz, donde la suma de las situaciones individuales muestra el cruce de lógicas territoriales productivas (ganaderas y mineras), con alguna iniciativa turística e intencionalidades difusas (ver cuadro N° 2).

Modalidades espaciales del dominio extranjero en la estepa: el caso de la zona Centro de Santa Cruz

La zona centro de Santa Cruz involucra una extensa superficie que hasta finales del S. XX y en una estructura rural con marcado predominio de pequeñas y medianas 'estancias', fue habitada y puesta en valor por el ovino. Paralelamente a la profundización del declive de la ganadería ovina extensiva que posteriormente a la erupción del volcán Hudson en 1991 se materializa en un escenario de establecimientos abandonados y 'vaciamiento' poblacional, se gestan lógicas territoriales novedosas asociadas a cambios en la propiedad de la tierra.

Las adquisiciones están vinculadas a la producción (ganadería extensiva y minería metalífera a gran escala), la conservación, el turismo comercial, la recreación familiar y a intencionalidades difusas. Entre las unidades funcionales se identifican casos individualizables que dan cuenta de las diferentes configuraciones resultantes de la tenencia con participación de actores extranjeros. La figura N° 2 presenta cuatro casos que son representativos de la diversidad. Cabe destacar que, con la excepción del minero, se cree que son singulares en la zona.

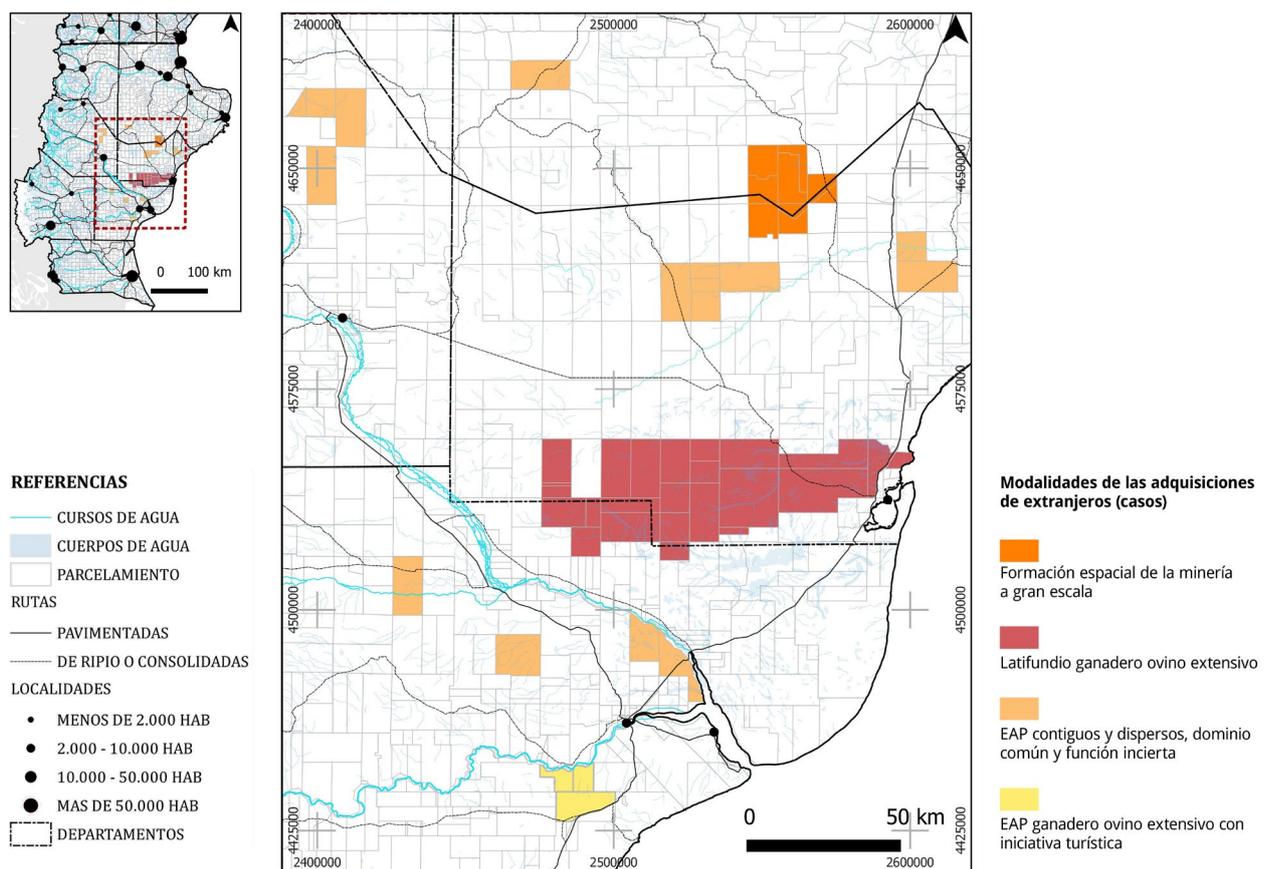


Figura N° 2. Casos representativos de las diversas modalidades con formas de tenencia 'extranjera' en la zona centro de Santa Cruz. Elaboración de figura: Alberto D. Vazquez. Fuentes: definición de situaciones propias, a partir de tareas de campo. Parcelamiento proporcionado por Inta Santa Cruz. Capas del IGN 250. Datos de población Indec (2010).

Con el nuevo marco jurídico nacional y ante la situación que devela el diagnóstico de cada unidad político administrativa, los decretos provinciales determinan la superficie máxima de tierras rurales que puede adquirir un mismo titular extranjero. Las escasas precisiones que brinda la ley en relación a las variables a considerar en la fijación de extensiones equivalentes a 1.000 has en la zona núcleo, fundan propuestas heterogéneas entre las provincias patagónicas. Propuestas que, así como exhiben diferentes concepciones en relación a las implicancias de la tenencia extranjera en argumentos como la búsqueda de equilibrio entre la protección del recurso estratégico y el ingreso de inversiones externas en Río Negro o la protección de la soberanía sobre los recursos naturales para el desarrollo local en Tierra del Fuego, dan cuenta de la diversidad de criterios adoptados y su valoración diferencial en la definición de las equivalencias (ver figura N°3).

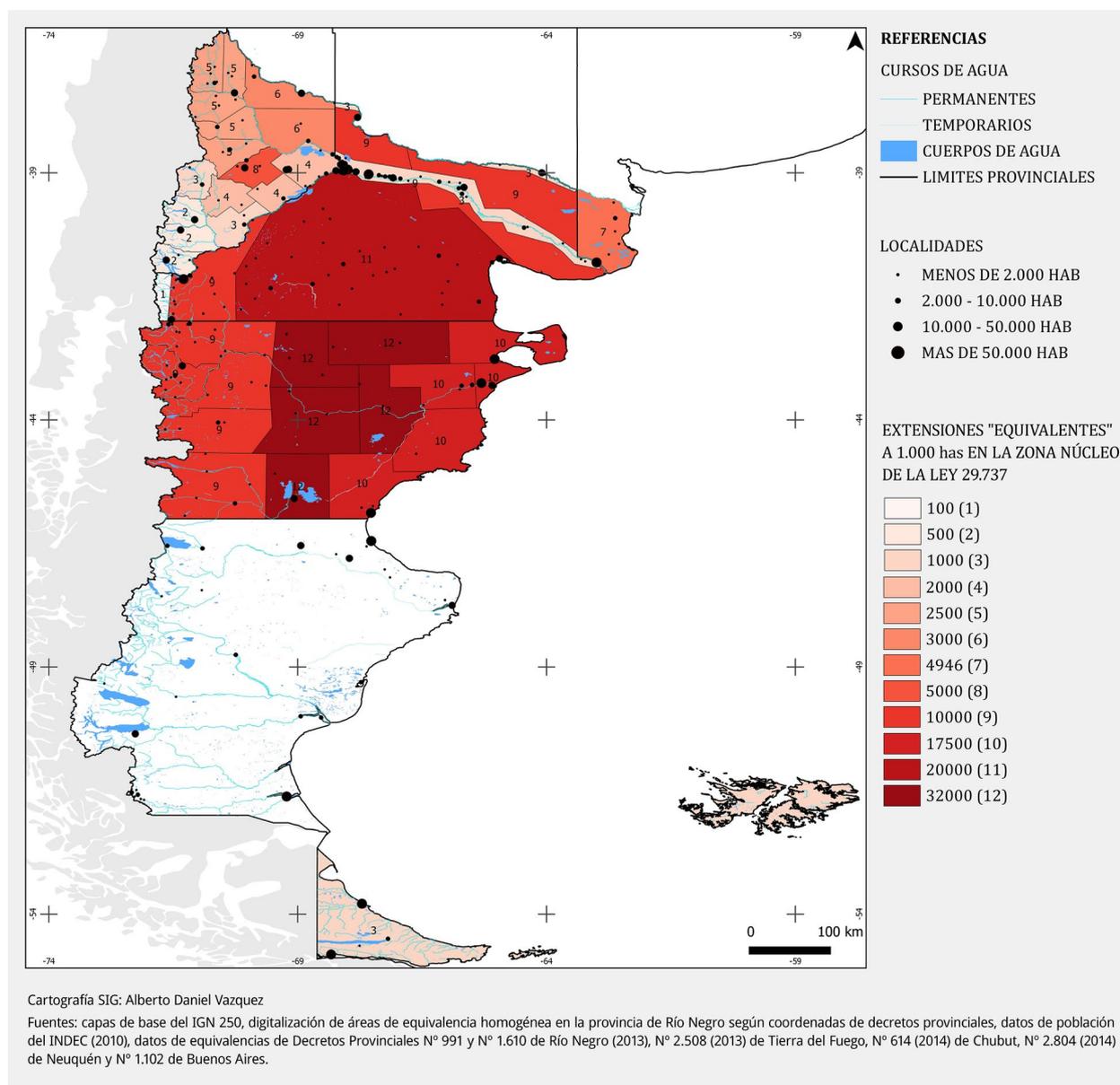


Figura N° 3. Sectorización según extensiones equivalentes a 1000 hectáreas en la zona núcleo fijada en la Ley nacional N° 26.737. Fuente: Elaboración propia siguiendo Decretos prov. 2013 y 2014

Con las excepciones de Tierra del Fuego, que a escala provincial establece un máximo de 1.000 has con no más de 100 has de bosque nativo (Decreto provincial N° 2508, 2013) y de Santa Cruz, que a pesar de su destacada situación en materia de tenencia extranjera aún no ha cumplimentado con la presentación ante el Consejo Interministerial de Tierras Rurales, los decretos provinciales fijan zonificaciones donde es preponderante la consideración de la funcionalidad productiva (decretos provinciales en <http://www.jus.gob.ar/tierras-rurales/limites-a-la-extranjerizacion.aspx>, visitada el 4 de marzo de 2016).

En la propuesta de Chubut los criterios adoptados son las características físicas y las potencialidades de explotación, con clara primacía de la lógica ganadera extensiva en la definición de tres grandes áreas coligadas a unidades administrativas: a) “Meseta” donde el límite es de 32.000 has, b) “Costa” donde el límite es de 17.500 has, y c) “Cordillera” donde el límite es de 10.000 has (Decreto provincial N° 614, 2014).

Por su parte, en los decretos de Neuquén y Buenos Aires no se exterioriza la preeminencia de criterios en la definición de superficies equivalentes que van desde 500 a 5.000 has según departamento en Neuquén (Decreto provincial N° 2804, 2014) y alcanzan una media subdistrital de 4.947 has en Patagones (Decreto provincial N° 1102, 2014). La consideración de diferentes lógicas territoriales, en especial las productivas dominantes, sólo se exhibe en el decreto de Río Negro, con la definición de cuatro grandes áreas en función del uso del suelo dominante: a) el “Área Bosque Andino” donde el límite es de 100 has, b) el “Área Frutihortícola” donde el límite es de 1.000 has, c) el “Área Ganado Bovino” donde el límite es de 10.000 has, y d) el “Área Ganado Ovino” donde el límite es de 20.000 has (Decreto provinciales N° 991 y 1610, 2013).

Consideraciones finales

La conjunción de la gran oferta de tierras resultante de la profundización del declive ganadero ovino extensivo y la emergencia de nuevas valoraciones perceptivas, genera un escenario regional cargado de incertidumbres en lo referido a las funciones actuales y futuras de los espacios rurales, especialmente en los ámbitos semi-desérticos o ‘esteparios’ con menores potencialidades agropecuarias y paisajísticas. En ese marco de incertidumbre funcional los cambios dominiales se intensifican esencialmente con las adquisiciones de actores de origen urbano y/o externo; adquisiciones que en las sociedades locales muchas veces generan importantes dudas con respecto a las intencionalidades.

La visualización cartográfica de las estadísticas a escala de unidades político-administrativas da cuenta de la distribución espacial de las tierras con tenencia de actores comprendidos en la ley de protección al dominio nacional (Ley Nacional N° 26737), evidenciando el alcance nacional de la problemática y la destacada situación tanto de los espacios andinos y sub-andinos de mayor valoración natural-paisajística, como de los ámbitos extra-andinos de Santa Cruz.

Los casos identificados y analizados en la estepa de la zona centro de Santa Cruz dan cuenta de la complejidad actual de estas áreas fuertemente desestructuradas. La diversidad de las situaciones presentadas visualiza la coexistencia en la región de diferentes funciones de los espacios y comportamientos territoriales asociados.

En los decretos provinciales, con la excepción de la propuesta radical de Tierra del Fuego, es preponderante la consideración de la lógica agropecuaria y en casos como el de Chubut exclusivamente de la ganadera extensiva.

El diagnóstico y el marco normativo actual llevan a re-pensar la tendencia a futuro y sus implicancias en la región. En función de las restricciones legales y el acontecer en los espacios patagónicos, se puede hipotetizar con:

el estancamiento de las adquisiciones de actores externos en los departamentos que alcanzan o superan el límite porcentual fijado en la ley, es decir, de tierras cordilleranas y ante-cordilleranas en una franja casi continua que abarca desde el Norte de Chubut al Sur de Neuquén y también de tierras del Sur y Centro-Este de Santa Cruz;

el incremento de la demanda en áreas de gran valoración natural y paisajística donde los departamentos aún no alcanzan el límite porcentual; especialmente donde los decretos provinciales, siguiendo la lógica ganadera extensiva, fijaron restricciones no significativas en cuanto a las posibilidades de un titular extranjero;

alteraciones poco importantes al interior de la Meseta de Chubut y Río Negro, la demanda de estos actores es de tipo excepcional y las tierras de mayor valoración, aquellas ribereñas de cursos o cuerpos de agua, quedan excluidas de sus posibilidades. Cabe destacar que, a mediano o largo plazo, el incremento de las adquisiciones puede estar asociado al avance de la minería a gran escala, actualmente en discusión y resistido por movimientos sociales; fraccionamientos prediales y estrategias empresariales en el acceso a la tierra.

Bibliografía

Bohoslavski, E. (2009). *El complot patagónico: nación, conspiracionismo y violencia en el Sur de Argentina y Chile (Siglos XIX y XX)*. Prometeo Libros. Buenos Aires.

Bondel, C. S. (2015). "Ausentismo y organización del espacio. Aportes preliminares en casos patagónicos". *Revista de Informes Científicos Técnicos ICT-UNPA*, vol. 7, núm.1: 30-38.

Buzai, G. (2009). *Análisis Espacial y Sistemas de Información Geográfica: sus cinco conceptos fundamentales*. En: Gustavo Buzai (Editor) *Geografía y Sistemas de Información Geográfica. Aspectos conceptuales y aplicaciones*. Universidad Nacional de Luján. Luján.

Dagotto, R. (2008). *Situación sobre el uso y tenencia de la tierra, con especial énfasis y vinculación a los pequeños agricultores y sus sistemas productivos en la Argentina*. En Alejandro Schejtman y Osvaldo Barsky (Compiladores). *El desarrollo rural en la Argentina. Un enfoque territorial*. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires.

Haesbaert, R. (2007). *Território e Multiterritorialidade: um debate*. *GEOgraphia*, 17: 19-46.

Harvey, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural*, 408p. Amorrourtu Editores. Buenos Aires.

Marradi, A.; Archenti, N. y Piovani, J. I. (2010). *Metodología de las Ciencias Sociales*, 320p. Cengage Learning Argentina. Buenos Aires.

Sánchez, G. (2006). *La Patagonia vendida. Los nuevos dueños de la tierra*, 288p. Marea. Buenos Aires.

Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*, 352p. Ariel. Barcelona.

Sili, M. y Soumoulou, L. (2011). Problemática de la tierra en Argentina: conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración, 174 p. IFAD. Buenos Aires.

Vázquez, A. (2015). “Lógicas territoriales y discursos inmobiliarios en ámbitos rurales patagónicos semiáridos. Confusión social e incertidumbres geográficas”. Revista de Informes Científicos Técnicos ICT-UNPA, vol. 7, núm. 1: 244-260.