



**IPAF**  
Región **NOA**  
PUBLICACIONES

ISBN 978-987-679-220-2

# TIERRA SIN MAL

(Yvymarae'j)

Aspectos jurídicos e institucionales del acceso a la tierra en Salta  
Walter Mioni, Gastón Godoy Garraza y Laura Alcoba

**Ediciones**  
Instituto Nacional de  
Tecnología Agropecuaria



Ministerio de  
Agricultura, Ganadería y Pesca  
Presidencia de la Nación



# *Tierra sin Mal*

## *Aspectos jurídicos e institucionales del acceso a la tierra en Salta*

*Walter Mioni  
Gastón Godoy Garraza  
Laura Alcoba*



Ministerio de  
Agricultura, Ganadería y Pesca  
Presidencia de la Nación

# *Tierra sin Mal*

## *Aspectos jurídicos e institucionales del acceso a la tierra en Salta*

### **Publicaciones IPAF Región NOA**

TIERRA SIN MAL.

Aspectos jurídicos e institucionales del acceso a la tierra en Salta

### **IPAF REGIÓN NOA - Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, Región NOA**

TE: +54 388 4997413 – 16

<http://inta.gob.ar/unidades/142000>

Ruta Nacional N° 9, km. 1763

(CP4622) Posta de Hornillos - Quebrada de Humahuaca – Jujuy – Argentina

### **INTA**

Ediciones INTA

Argentina – Marzo 2013

1000 ejemplares

Se autoriza su reproducción total o parcial citando la fuente.

Mioni, Walter

Tierra sin mal : aspectos jurídicos e institucionales del acceso a la tierra en Salta / Walter Mioni ; Gastón Godoy Garraza ; Laura Alcoba. - 1a ed. - Jujuy : Ediciones INTA, 2013.

E-Book.

ISBN 978-987-679-220-2

1. Agricultura Familiar. 2. Territorialidad. 3. Acceso a la tierra. I. Godoy Garraza, Gastón II. Alcoba, Laura III. Título  
CDD 630.7

Fecha de catalogación: 12/04/2013

## **INSTITUTO NACIONAL DE TECNOLOGÍA AGROPECUARIA**

### **Presidente**

**Ing. Agr. Carlos Casamiquela**

### **Vicepresidente**

**Ing. Agr. Francisco Juan Oscar Anglesio**

### **Director Nacional**

**Ing. Agr. Eliseo Monti**

### **Director CIPAF**

**Ing. Agr. (MsC) José Catalano**

### **Director IPAF Región NOA**

**Med. Vet. Damián Alcoba**

### **Coordinación Editorial**

**Arq. Gastón Godoy Garraza – IPAF Región NOA**

**Lic. Claudia Palioff – CIPAF**

### **Diseño Gráfico**

**Verónica Heredia**

### **Corrección y Estilo**

**Lic. Darío Setta - IPAF Región NOA**

### **Fotografías**

**Archivo IPAF Región NOA**

**Archivo ASOCIANA**

**Ing. Ftal. Hernán Hernández - (AER Tartagal)**



# *Tierra sin Mal*

## *Aspectos jurídicos e institucionales del acceso a la tierra en Salta*

### *Autores:*

**Abog. Walter Mioni**  
**Arq. Gastón Godoy Garraza**  
**Lic. Laura Alcoba**

### *Cartografía:*

**Arq. Gastón Godoy Garraza**

Los autores son profesionales del Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, Región NOA – IPAF Región NOA, INTA.

*referencias*



## LITANIA PRADO

Litania Prado vivió en la Misión Chaqueña, en el corazón del territorio wichi, hasta su muerte. Miembro de una cultura sin tradición pictórica, ha sintetizado sin embargo en su obra, y a través de la utilización de una rica y brillante paleta de colores, los trazos de la vida cotidiana en su comunidad. Mixtura de recuerdos, anhelos y sueños, Litania pintó su "aldea" como un testimonio de lo que alguna vez allí fue conocido: el monte frondoso, generoso en animales y plantas. A pesar de las limitaciones que su salud precaria le impuso, esta singular y exquisita pintora wichi nos ha dejado una obra de enorme valor, que se prolonga en una escuela que hoy continúan sus familiares y discípulos. Los autores queremos homenajearla incluyendo como parte de las ilustraciones de este libro imágenes de su obra. Agradecemos a Reinaldo Prado y a los demás integrantes de la familia de Litania la autorización para reproducir dichas imágenes.



*La Tierra sin Mal, Yvymparae'ỹ, es un lugar mitológico, un espacio buscado por el Pueblo Guaraní, y que ha sido, históricamente, el motor de sus migraciones por el ahora llamado Continente Americano. En la Tierra sin Mal, los hombres y las mujeres esperan hallar el sosiego para poder vivir; producir y procrearse, protegidos de los sufrimientos que provocan las carencias, las inclemencias, las rivalidades.*

*En esa tierra libre de males es que esperan quedarse, ser lo que estén llamados a ser; encontrar la comunión y mutua pertenencia que, humanos y naturaleza, necesitan para, ni más ni menos, transitar por una vida digna de ser vivida.*

*La Agricultura Familiar en la Argentina necesita de una Tierra sin Mal. No en el sentido mítico que le otorgó el Pueblo Guaraní, sino tomando esta metáfora como un camino de búsqueda de un espacio productivo con identidad que creemos posible, alcanzable.*

*La idea de la Tierra sin Mal también cobija el anhelo de un mejor mañana, en donde los jóvenes no deban migrar a las ciudades, acuciados por la falta de oportunidades en el campo. En donde el ambiente, la tierra y el agua no estén amenazados por prácticas que conllevan el peligro de su contaminación.*

*La tierra es para la Agricultura Familiar su basamento imprescindible. Así como el agua es lo que corre por sus venas, llevando y repartiendo vida. Esas son sus más históricas y sentidas demandas.*

*Desde el IPAF Región NOA hemos abordado el estudio de las posibilidades y dificultades del acceso a la tierra, para campesinos e indígenas de nuestra región, con el anhelo de generar un aporte concreto para que entre todos, Estado, organizaciones, y todos los habitantes de nuestro país - quienes nos nutrimos con los alimentos que la AF produce-, podamos valorar y defender esta forma de producir, este modo de vivir, que es tan fundamental para nuestra sociedad.*

# *La Tierra sin Mal*

# Índice

<b>LA TIERRA SIN MAL</b> .....	<b>07</b>
<b>PRÓLOGO</b> (Por Alejandro Rofman y José Catalano) .....	<b>10</b>
<b>PALABRAS PRELIMINARES</b> (Por E. Raúl Zaffaroni y Matías Bailone) .....	<b>13</b>
<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>17</b>
I. Aproximación conceptual .....	17
II. Propósito del trabajo .....	21
III. Metodología .....	23

## Capítulo 1

### *Integración Territorial y Nuevas Marginalidades*

<b>1. REESTRUCTURACIÓN SOCIO-TERRITORIAL</b> .....	<b>31</b>
1.1. Concentración de la tierra y reestructuración económica .....	32
1.1.1. La expansión del cultivo de soja .....	35
1.1.2. Sojización, reestructuración de la ganadería y uso de la tierra .....	38
1.2. La situación de la Agricultura Familiar .....	41
1.2.1. ¿Agricultura sin agricultores? .....	42
1.2.2. Nueva marginalidad .....	43

## Capítulo 2

### *La pampeanización y el acceso a la tierra de la Agricultura Familiar en Salta*

<b>2. REESTRUCTURACIÓN PRODUCTIVA</b> .....	<b>49</b>
2.1. La Provincia de Salta .....	49
2.2. El avance de la frontera agropecuaria .....	52
2.2.1. Evolución reciente de la agricultura .....	52
2.2.2. Transformaciones de la ganadería .....	55
<b>3. ACCESO A LA TIERRA Y TERRITORIO</b> .....	<b>57</b>
3.1. Expansión de la frontera agropecuaria y costo socio-ambiental .....	58
3.1.1. Los desmontes .....	59
3.1.2. Dinámica del uso del suelo agrícola .....	62
3.2. El acceso a la tierra .....	64
3.2.1. La distribución de la tierra .....	64
3.2.2. Tenencia de la tierra .....	66
3.2.3. Situaciones problemáticas de tenencia .....	67

<b>4. REACTIVACIÓN DEL MERCADO DE TIERRAS</b> .....	<b>69</b>
4.1. Reactivación del mercado de tierra y dinámica del territorio .....	70
4.2. El proceso de revaluación fiscal .....	73
4.2.1. Los productos elaborados por la Junta de Valuaciones .....	75
4.3. La “construcción” del precio de la tierra .....	78
4.3.1. La mejor inversión del mundo .....	81
<b>5. ASPECTOS INSTITUCIONALES Y JURÍDICOS</b> .....	<b>83</b>
5.1. Aproximación al campo jurídico .....	83
5.1.1. El desalojo: una noción .....	86
5.1.2. El marco legal .....	88
5.2. El Poder Judicial de Salta .....	93
5.2.1. Competencia territorial y jurisdicciones .....	93
5.3. Tierras Rurales: Organismos Intervinientes .....	94

### *Capítulo 3*

#### *Dificultades y conflictos para acceder a la tierra: el caso del Chaco salteño*

<b>6. TRANSFORMACIONES TERRITORIALES Y ACCESO A LA TIERRA</b> .....	<b>98</b>
6.1. El ciclo de la soja .....	99
6.2. La situación de la Agricultura Familiar .....	102
6.2.1. El mercado de trabajo .....	103
6.2.2. Distribución de los desmontes .....	104
6.2.3. El mercado de tierras .....	109
6.2.4. Subdivisión y distribución del espacio rural .....	113
<b>7. EL DESALOJO JUDICIALIZADO EN EL CHACO SALTEÑO</b> .....	<b>119</b>
7.1. El desalojo judicializado .....	120
7.1.1. Primera aproximación .....	120
7.1.2. El caso del Chaco salteño .....	121
<b>REFLEXIONES FINALES</b> .....	<b>133</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b> .....	<b>138</b>
<b>ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, MAPAS Y FIGURAS</b> .....	<b>148</b>
<b>AGRADECIMIENTOS DE LOS AUTORES</b> .....	<b>152</b>
<b>ANEXOS</b> .....	<b>155</b>
Anexos 1 .....	157
Anexos 2 .....	160
Anexos 3 .....	162

## PRÓLOGO

*Por Alejandro Rofman<sup>1</sup> y José Catalano<sup>2</sup>*

Avanzar sobre las consecuencias que tiene para el uso de la tierra rural las muy importantes transformaciones que a nivel nacional e internacional se han producido en el campo de la producción agrícola y pecuaria resulta por demás atractivo y significativo.

Es atractivo porque se pone a prueba, cuando el análisis va incorporando sus diferentes dimensiones causales, la teoría dominante sobre el valor de capital y la renta de la tierra como una razón esencial para justificar tales transformaciones. Pero, al mismo tiempo, aparece como significativo un estudio de este tipo dado que la definición de políticas regulatorias y/o compensatorias de las consecuencias de los cambios que se van dando en el transcurso del tiempo en la utilización de la tierra rural no podrían efectuarse sin un conocimiento cabal del origen y los efectos de dichos cambios.

Es bien sabido cómo, en las últimas décadas, se ha ido extendiendo la frontera agrícola en la Argentina a influjos de la creciente “pampeanización” de los espacios otrora sólo destinados a procesos productivos de carácter tradicional. Y cómo ese avance sin freno de la presencia de actividades rurales volcadas a nuevos tipos de cultivos o a la ocupación ganadera se ha ido configurando sobre superficies que ya tenían destino específico y que exhibían una extensa historia de radicación de asentamientos humanos, algunos desde tiempo inmemorial.

El análisis de este fenómeno de apropiación - reorganización del uso del factor tierra y ulterior expulsión de quienes no son funcionales a las nuevos procesos ha ido concitando la atención creciente de nuestros estudiosos de la realidad agropecuaria a nivel territorial. Ello ha ocurrido en especial por las notorias consecuencias económicas, sociales y jurídicas que la citada “pampeanización” ha supuesto para regiones hasta no hace mucho alejadas de todo vínculo con las nuevas actividades competidoras del uso de suelo preexistente en tales regiones.

Cuando hacemos referencia a la “pampeanización” estamos haciendo alusión -en coincidencia con lo afirmado en este libro- a la incorporación significativa

---

<sup>1</sup> Dr. en Economía, Investigador del CEUR/CONICET, Miembro del Consejo de Centro, CIPAF-INTA

<sup>2</sup> Ingeniero Agrónomo (MsC), Director CIPAF - INTA

de tierras -en este caso preciso en el norte argentino- que tenían destino de reserva natural o estaban cultivadas por productores familiares, a un destino totalmente desconocido previamente. El rico análisis que ocupa las páginas de este valioso texto da certera cuenta de los fenómenos principales que han estado provocando el avance de la soja en el norte de Salta, que se derramó desde el sur, y de la cría de vacunos, también provenientes de campos pampeanos desalojados por el complejo oleaginoso sojero. Ello supuso (y el proceso no se ha detenido) una disputa territorial que implica desplazar el uso “preservación del monte” y el de cultivos tradicionales en manos de la Agricultura Familiar. Como bien lo puntualiza el texto el avance sojero y de la cría de ganado expulsado de la Pampa Húmeda están provocando serios daños ambientales, sociales y de armónica relación entre la tierra y sus pobladores

Pero el análisis incluido en las páginas que siguen agrega la dimensión jurídica del proceso, o sea, se interna en una evaluación de la condición de tenencia y titulación legal de las tierras para -con el seguimiento de expedientes judiciales- comprender a cabalidad la debilidad estructural de la producción familiar y en la permanencia de los pueblos originarios en las tierras ancestrales. Esta debilidad -basada en la inexistencia de documentación precisa que certifique la propiedad legal de las tierras- constituye un factor adicional en la justificación del por qué del proceso de expulsión de los pobladores históricos de su hábitat natural. El estudio demuestra que la referida falencia legal agrega un elemento paradigmático para comprender el desplazamiento de pobladores que históricamente habían entablado una relación armónica en su vínculo con la tierra y en su capacidad de reproducción de condiciones de vida adaptadas al entorno. Tal fenómeno se ejemplifica con amplitud y pertinencia en lo acaecido en la región del norte de Salta.

Ello le permite a los autores del trabajo afirmar, con indudable solvencia, que la necesidad de preservar la Agricultura Familiar y la presencia de pueblos originarios en zonas atacadas por la fiebre de la soja no puede ser solamente una estrategia asentada en dotar de poder económico a los más débiles para enfrentar a los más poderosos.

Obliga, en base a las certeras evidencias empíricas obtenidas en el transcurso del estudio, a reforzar singularmente la cuestión jurídica que afirme la posesión legítima de las tierras por quienes la han poblado y explotado en forma racional y sustentable durante extensos períodos temporales

La lectura de este texto, entonces, es un aporte por demás importante para lanzar una política de tierras preventiva y/o reparadora, en defensa de los habitantes naturales del norte del país.



## PALABRAS PRELIMINARES

Por E. Raúl Zaffaroni<sup>3</sup> y Matías Bailone<sup>4</sup>

La vinculación telúrica que une a los argentinos con su tradición, da prueba de los diversos planteos que surgen a lo largo y ancho del país acerca del aprovechamiento del suelo, ya sea en la faz ecológica conservacionista, o en aquella que privilegia el desarrollo humano sostenible, desde los ámbitos de socialización de los bienes comunes.

Los reclamos milenarios de los pueblos ancestrales, silenciados en la historia bicentenaria de la Patria, adquieren ahora relevancia frente a una época que desanda los caminos de la colonización, pero principalmente invierte la invisibilización y empodera los derechos de la Naturaleza. Los pueblos originarios han luchado siempre contra el utilitarismo antropocéntrico que defiende sólo los beneficios macroeconómicos y han sumado cosmovisiones conservacionistas del medioambiente como el “sumak kawsay” o “suma qamaña”.

Esta destacada obra académica que retoma un tema central para el futuro de nuestra especie, debe ser leída a la luz de este cambio epocal de Nuestra América. Los debates sobre la tierra y su usufructo ya no son sólo disquisiciones filosóficas o de devaneo intelectual de los países centrales, sino temas –como lo prueba esta investigación– de profunda implicancia práctica, que pueden modificar la calidad de vida de muchos seres humanos y probablemente del planeta entero.

No es casual que el tema de la tierra y el territorio sea cada vez más focalizado por la geopolítica imperial, y la preponderancia que nuestra biodiversa región adquiere a nivel planetario se debe a que cuenta con más del 40% de las especies vegetales y animales existentes en todo el globo terráqueo.

Por ello nos congratulamos ante una obra cuya seriedad argumentativa potencia la fertilidad de sus valientes conclusiones acerca de algo tan fundamental como la Agricultura Familiar, que significa desarrollo humano y respeto a la Pachamama, la deidad protectora de La Tierra sin Mal.

---

<sup>3</sup> Dr. en Ciencias Jurídicas y Sociales, Ministro de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.

<sup>4</sup> Dr. en Derecho, Profesor de Derecho Penal y Criminología (UBA) y Secretario Letrado CSJN, Director del Área de Investigaciones de la Corte Suprema de Justicia de la Nación Argentina.





*Introducción*

*Intro*



# INTRODUCCIÓN

## I. Aproximación conceptual

Entre las diferentes problemáticas que enfrenta la Agricultura Familiar (AF) como sector social y productivo, existe amplio consenso en que aquella que es estructural y determinante para su existencia (para su pleno desarrollo y para garantizar su reproducción social), es la referida al acceso a las tierras en las que se asienta y desenvuelve cotidianamente.

Lo que hoy recibe la denominación de AF<sup>5</sup> es en nuestro país el resultado del complejo y conflictivo proceso histórico de estructuración de nuestra sociedad. Es una mezcla de pre-existencias, sucesivas combinaciones de formas productivas y reestructuraciones; de comunidades indígenas y campesinas, de criollos y migrantes (europeos y limítrofes), y de sucesivos mestizajes. La noción de *formación social*<sup>6</sup> nos permite abordar la caracterización del proceso de estructuración de nuestra sociedad, y la compleja articulación y relaciones sociales que se establecen históricamente entre los diferentes grupos que la conforman. En este marco, mediante el concepto de *régimen social de acumulación*<sup>7</sup> es posible identificar la lógica histórica particular a distintos momentos en este proceso de estructuración de la interdependencia entre diferentes formas de organización social al interior de la formación, así como la posición de cada grupo y su autonomía o dependencia relativa.

Parte de este proceso es la vinculación de la AF con la tierra, es decir, la forma en que este conjunto diverso se halla distribuido en el territorio nacional, a partir de condicionamientos y de diferentes modalidades de apropiación

---

<sup>5</sup> Acerca de las diversas definiciones de la AF ver: Documento Base PNAF (2005), Ramisch (2009) o Arach, O.; Chifarelli, D. y otros (2011).

<sup>6</sup> La realidad demuestra que una sociedad resulta combinación de modos de producción. Por *formación social* “se designa a una sociedad concreta, caracterizada por una combinación de modos de producción, uno de los cuales es dominante. Este resulta dominante en la medida que desestructura a los otros y los subordina” (Cignoli, 2007). Sobre este concepto ver además Villareal, 1978.

<sup>7</sup> El concepto de RSA nos resulta particularmente fecundo puesto que no es homologable al de proceso de acumulación capitalista y tampoco al de modo de producción, sino que los complementa introduciendo una lógica superestructural. Adoptamos la definición del mismo elaborada por José Nun, que lo presenta como: “una formación institucional compleja, producto de una historia particular que da especial saliencia a determinados actores y prácticas, que establece condiciones de recepción más favorables para ciertos discursos que para otros, y en cuyo contexto comienzan a cobrar sentido, por eso mismo, oposiciones y luchas que las restantes redes de relaciones también presentes pueden inhibir o potenciar”. Al respecto ver: Nun, 1987 y Nogueira, 2010.

territorial y acceso a la tierra, hasta llegar a conformar el mosaico de situaciones que caracteriza la distribución de la AF en el territorio de nuestro país. Estas situaciones nos hablan de las limitaciones y condicionamientos que afrontan los pequeños productores campesinos y las comunidades indígenas. Pero también expresa la riqueza de formas de uso que nos permite afirmar que la relación social con la tierra va más allá de su apropiación como medio productivo, y nos descubre un conjunto de aspectos que consideramos posible explorar a partir de la noción de *territorialidad*<sup>8</sup>.

La *territorialidad* se refiere, por una parte, al dominio directo o indirecto, formal o informal, que un grupo social ejerce sobre una porción del espacio (y que se manifiesta en todas sus escalas, de la local a la global). Pero también se asocia a un sentido, individual o colectivo, de identidad, de pertenencia a un espacio “vivido” que se liga a prácticas de apropiación material y simbólica (entre las que se encuentran las prácticas jurídicas), que lo diferenciaría o articularía con otras territorialidades. Componente de esa *territorialidad*, la cultura jurídica propia de cada grupo social contiene las normas y mecanismos de derecho no escrito que regulan algunos aspectos de la vida social hacia el interior de las comunidades (por ejemplo, el uso y distribución de las tierras entre sus miembros). La forma de articulación de la territorialidad de la AF con otras territorialidades, como dijimos, es histórica y denota diferentes grados de autonomía y dependencia<sup>9</sup>.

En este sentido, afirmamos que la vinculación con la tierra es una relación social, es decir una relación entre grupos sociales con formas productivas diferentes. La propiedad, la posesión, la mediería, el arrendamiento, son diferentes formas de tenencia de la tierra que al tiempo que designan relaciones con el medio natural, definen relaciones entre grupos sociales con

---

<sup>8</sup> En cuanto a este concepto, adoptamos aquí la definición utilizada por Cignoli (1997) y Manzano Fernández (2005) basada, a su vez, en la de Sack (1986) y Raffestin (1993). Sin embargo, coincidimos con Manzano (2007) en la necesidad de precisar el uso de este término y los de territorio y territorialidades. Interrogándose sobre las relaciones de poder en el territorio, revisa las propuestas de varios autores (Lopes de Souza, Lobato Correa y Correia de Andrade, ver Manzano, 2007: 35-42) y considera que la definición que da Lopes de Souza permite alcanzar una identificación más rigurosa para el conocimiento de los procesos de producción del territorio. Este autor distingue territorialidad de territorialidades y de territorialismo: i) el primer término se refiere a las relaciones espacializadas de poder material y simbólico, en tanto concepto abstracto; ii) el segundo término se refiere a la territorialidad concreta, referida a un territorio concreto; iii) por último, territorialismo lo emplea para referirse al control de un área geográfica de parte de determinado grupo o sector social (Lopes de Souza en Manzano, 2007: 36). Es esta última acepción la que le damos, en este trabajo, al término territorialidad.

<sup>9</sup> Y en este marco, desde una perspectiva jurídica pluralista, creemos posible pensar también la articulación de culturas jurídicas. Sobre el tema ver: Meinen-Dick y Pradhan (2006), Santos (2009).

derechos diferentes. Esta relación es mediada por el accionar del Estado <sup>10</sup> y el marco jurídico es precisamente uno de los principales instrumentos de regulación de esta relación.

Sin embargo, la *regulación pública* de esta relación no depende solo del accionar, directo e indirecto, del Estado. Es la resultante también de la participación y lucha sociales. El reconocimiento constitucional de los pueblos originarios en el año 1994, de su existencia previa al Estado nacional y de su forma tradicional de uso y acceso a los bienes naturales, es un ejemplo concreto de ello. Como regulación emergente de los conflictos y de las demandas que históricamente han manifestado y siguen manifestando dichos pueblos en defensa de sus derechos y sus territorios. Evidencia la posibilidad de dar pasos en el camino al reconocimiento social y legal (incorporación al marco jurídico vigente) de una territorialidad específica. Implica, además, un cambio en la relación de estos pueblos con los otros actores sociales.

En este marco, en las últimas décadas se combinan un conjunto de factores que acentúan la transformación de la relación entre las diferentes territorialidades presentes en nuestra formación social. Los cambios que se inician en la década del '70 en el régimen social de acumulación y se intensifican en los años '90, implicaron una reestructuración social con un sentido concentrador. Es decir, modificaron las relaciones de articulación (de dominación y dependencia) entre los grupos sociales y, en correspondencia, transformaron la relación social que media en el acceso a los bienes naturales, afectando la subsistencia de la AF. Como consecuencia han surgido numerosos conflictos socio-territoriales.

Un alto porcentaje de los pequeños agricultores rurales, más allá de su diversidad, presentan la característica común de enfrentar la problemática de no contar con *reconocimiento legal* de su territorialidad. Es decir, no cuentan con títulos de propiedad y tienen dificultades y obstáculos para demostrar la posesión de sus tierras. Como destacamos, esta es una dificultad parcialmente resuelta en el caso de los pueblos originarios que actualmente cuentan con un marco jurídico que reconoce legalmente su pre-existencia, la *propiedad comunitaria* y el uso tradicional de sus tierras. Decimos parcialmente puesto que está probado que existe una distancia importante entre el reconocimiento formal de estos derechos y su efectivo cumplimiento (tanto en la

---

<sup>10</sup> Entendemos al Estado como un agente con autonomía relativa y cuyo accionar es resultante de la relación de fuerza entre los diferentes grupos de intereses.

instrumentación, por los organismos competentes, de lo establecido por la ley, como en la práctica judicial).

En el caso de los pequeños productores no indígenas, campesinos o “criollos” no existe un marco legal específico, y por lo tanto se dificulta aún más demostrar la “posesión ánimus domini”<sup>11</sup>. Adicionalmente, en aquellas situaciones en las que logran resoluciones judiciales favorables, raramente se les reconoce la real extensión de sus posesiones<sup>12</sup>.

Pero más allá de esta disyuntiva entre la precariedad (fáctica y regulatoria) y la consolidación jurídica de las posesiones, queremos subrayar que existe una serie de factores económicos, sociales, políticos y culturales frente a los que la AF en su conjunto es también vulnerable. Aún alcanzando la consolidación de sus posesiones, los pequeños productores campesinos e indígenas están sujetos a: i) los vaivenes de los mercados de trabajo y de tierra; ii) los cambios tecnológicos que afectan el empleo y el ambiente; iii) la hegemonía de una cultura global que consagra como válido un único estilo de vida.

Por lo tanto, la regulación pública de estas cuestiones a través de la elaboración e implementación de la política de ciencia y técnica, producción, empleo, ordenamiento territorial, ambiental, social y cultural, resulta fundamental para la subsistencia y desarrollo de la AF.

Entendemos que, en un contexto de retracción del Estado y deterioro de la participación social, la compleja combinación de condicionantes a la que nos referiremos resultó en una forma de regulación pública que explica el dato de que en tan sólo 14 años (1988/2002) no pudieran subsistir en el país 103.500 EAPs<sup>13</sup> (alrededor del 25% del total de las relevadas en 1988), que se suman a las más de 160 mil disueltas entre 1969-1988.

---

<sup>11</sup> Es aquella en la que el poseedor se comporta y siente como el verdadero dueño de una cosa, un bien.

<sup>12</sup> Por lo general, las posesiones de los pequeños productores consisten en espacios más amplios que aquellos utilizados por la vivienda y aledaños. Esto deja como resultado expectativas frustradas de un reconocimiento judicial de la posesión efectiva de áreas de pastoreo de animales, o de superficies de cultivo, o de campos comunitarios y la reducción a condiciones que dificultan su subsistencia.

<sup>13</sup> Explotación Agropecuaria: Unidad de explotación definida en el Censo Nacional Agropecuario 1988.

## II. Propósito del trabajo

Con esta reseña lo que queremos es destacar la complejidad de la cuestión y señalar que el reconocimiento de las diferentes territorialidades de la AF y la regulación socialmente justa y equitativa de las relaciones entre éstas y los sectores hegemónicos, demanda una solución jurídico-política urgente. Pero, junto a esta resolución, consideramos imprescindible organizar el conjunto de los factores a los que la AF está sujeta en el marco de una planificación del desarrollo rural sustentable social y ambientalmente. En concreto, apuntamos a la necesidad de aportar, en el marco del cambio de régimen social de acumulación y de la recuperación institucional iniciada en la última década, a la elaboración de lineamientos prioritarios para una política pública de manejo de los bienes naturales y desarrollo agropecuario de la AF.

Es en ese marco, que desde el Instituto de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar, Región NOA (IPAF NOA) hemos decidido abocarnos a la tarea de caracterizar la realidad de las familias campesinas y las dificultades que enfrentan en el acceso y ejercicio de los derechos sobre las tierras que históricamente han poseído. Lo haremos yendo de lo general a lo particular, reseñando algunos de los condicionantes estructurales que existen a nivel nacional, su impacto en la escala provincial, para finalmente enfocarnos en una fracción de las zonas más críticas del país: La región conocida como Chaco salteño.

La reconfiguración del área productiva tradicional (Región Pampeana) -ocurrida desde inicios de la década del '70-, y los factores estructurales que describiremos, empujaron la transformación de las zonas extra pampeanas. Este proceso ha sido denominado “pampeanización” del NOA por la expansión sin precedentes de la agricultura y la ganadería. Lo dominante de este proceso de expansión ha sido la eliminación de vegetación natural (deforestación) y el avance sobre territorios poblados por familias campesinas y por pueblos originarios, hoy desplazados y/o amenazados en su permanencia, para lo cual la herramienta judicial del desalojo utilizada es una variante que merece ser estudiada. Esto, no sin desconocer que la categoría *desalojo* comprende un universo de situaciones que excede su acepción legal o jurídica (expulsiones llevadas a cabo en virtud de una orden judicial), e incluye aquellas situaciones no judicializadas que se constituyen en situaciones de desalojo “de hecho”, sin haber mediado una resolución del conflicto por la autoridad competente.

La mayor parte de los trabajos de investigación consultados, que analizan la situación actual del sector de la Agricultura Familiar o la transformación reciente de las dinámicas productivas y sus impactos, hacen mención a la situación cada vez más aguda por la que atraviesan las familias campesinas e indígenas en torno a la inestabilidad y amenaza permanente que padecen, como históricos poseedores de las tierras rurales de la región extra pampeana. Si bien todos estos trabajos, como dijimos, mencionan esta situación, algunos desde el punto de vista del impacto social (Frere, 2005; Conferencia Episcopal Argentina, 2005; Colina y otros, 2010) y/o ambiental (LART, 2004; Volante y otros, 2005; Defensoría del Pueblo de la Nación, 2009; Reboratti, 2010), otros en términos de “despojo” como consecuencia de las transformaciones productivas de los últimos tiempos (CAPOMA, 2009; Giarraca y Teubal, 2009; Giarraca 2008), son escasos los que han abordado estudios que profundicen en la problemática de los desalojos de familias campesinas e indígenas, a partir de información válida y confiable acerca de su frecuencia, su localización, su desenlace y otras dimensiones que den cuenta de la magnitud del fenómeno (Domínguez y Sabatino, 2008; Ataide, 2009; Domínguez, 2009; Barbeta, 2010).

Consideramos entonces que el presente trabajo viene a aportar información y análisis para una comprensión integral y dimensionamiento del problema abordado. Es decir, cuáles son y qué magnitud tienen las consecuencias para la AF de la articulación conflictiva entre territorialidades diferentes, en un marco en el que prevalecen relaciones asimétricas –en otros términos, bajo el predominio de unas sobre otras- y en el que se carece de normativas adecuadas que regulen estas relaciones de manera favorable a la subsistencia y desarrollo de la AF.

Y, específicamente, cuáles son y qué magnitud tienen los impactos de la conformación, en las últimas décadas, de una situación relativa particularmente desventajosa para la AF, que al día de hoy acumula como resultado evidente un gran volumen de familias campesinas e indígenas desplazadas, turbadas en sus posesiones o amenazadas en su reproducción social.



### III. Metodología

Como ya mencionamos, la problemática del desplazamiento de las familias campesinas y pueblos indígenas de las tierras que usan históricamente, está presente en numerosas investigaciones, aunque excepcionalmente se ha intentado precisar su magnitud. Por lo tanto, el estudio tuvo un alcance entre exploratorio y descriptivo. Y en este marco, para contribuir al conocimiento de la cuestión, adoptamos un enfoque cuali-cuantitativo.

En primer término se recopiló y revisó la bibliografía del tema general, así como aquellos trabajos que abordan teóricamente la problemática específica. Con el fin de contextualizar el caso se consultaron diversas fuentes documentales: i) para apoyar empíricamente el análisis de las tendencias generales destacadas por los estudios consultados, se recopilaron una serie de trabajos e informes que reúnen información y análisis de datos sobre las mismas<sup>14</sup>; ii) en el mismo sentido, se recopilaron y revisaron los trabajos que enfocan estas mismas tendencias y sus efectos en las áreas extra pampeanas o en la región chaqueña en general<sup>15</sup>.

En cuanto a la indagación de las dinámicas territoriales generales y del acceso a la tierra de la AF, nos interesó enmarcar el análisis de la situación específica del Chaco salteño, en una caracterización de estas temáticas en la Provincia de Salta. Para ello hemos combinado la técnica del análisis documental, con la realización de entrevistas a informantes clave y, adicionalmente, el mapeo de datos con el empleo de Sistemas de Información Geográficos (SIG).

En este caso las fuentes documentales utilizadas son diversas: i) Informes y estudios que caracterizan las *dinámicas territoriales* del caso, como la deforestación, el avance de la frontera agropecuaria y sus impactos, así como los conflictos socio territoriales<sup>16</sup>; ii) documentos conteniendo sistematizaciones

---

<sup>14</sup> Es el caso de las publicaciones del PROINDER (Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios) sobre la situación de los Pequeños Productores, la de los Pueblos Originarios y acerca de las Situaciones Problemáticas de acceso a la Tierra, disponibles en su biblioteca virtual <http://www.proinder.gov.ar/>

<sup>15</sup> Nos referimos a un conjunto importante de trabajos que enfocan principalmente los efectos ambientales y sociales de la “pampeanización” de las áreas extra pampeanas (desforestación, desmonte, devastación de suelos, fragilidad de los ecosistemas, cambio tecnológico y efectos en la población -empleo, salud, etc.-). Asimismo se aborda la situación de acceso a la tierra de los pequeños productores y los conflictos territoriales.

<sup>16</sup> Se destacan los trabajos sobre el desmonte de la Fundación ASOCIANA y los del Grupo de Trabajo de Recursos Naturales de la Estación Experimental Agropecuaria (EEA) Salta (INTA) sobre uso del suelo.

realizadas a solicitud nuestra por el juzgado competente en la zona, con asiento en la Ciudad de Tartagal<sup>17</sup>; iii) normativa provincial<sup>18</sup>; iv) cédulas parcelarias<sup>19</sup>; v) estadísticas agropecuarias y de población<sup>20</sup>.

Para el análisis del mercado de tierras rural de la Provincia, hemos recurrido a dos fuentes documentales: i) para conocer la valorización inmobiliaria de la tierra y su distribución hemos utilizado la información publicada por la Compañía Argentina de Tierras S.A. (CATSA S.A.)<sup>21</sup>; ii) para conocer el valor fiscal de los inmuebles rurales y su distribución, hemos utilizado la documentación producida para el reciente revalúo rural inmobiliario. Complementariamente hemos realizado 5 entrevista a informantes clave de los sectores público y privado (entre ellos a la Cámara Salteña Inmobiliaria), seleccionados en base a su trayectoria y conocimiento del tema.

Con respecto a los datos procesados a través del mapeo con el empleo de Sistemas de Información Geográficos (SIG), las fuentes utilizadas han sido: i) bases de datos gráficas geo referenciadas elaboradas por el IGN-Instituto Geográfico Nacional<sup>22</sup>; ii) SIG (bases de datos gráfica geo-referenciada vinculada a base de datos alfanumérica) elaborado por la Dirección General de Inmuebles.

Una referencia especial merece la completa publicidad de la información catastral en la Provincia. Salta está considerada como una Provincia modelo respecto del sistema de administración de tierras con que cuenta, porque en una misma institución –la Dirección Provincial de Inmuebles- se encuentran reunidas las 3 áreas que intervienen en los procesos de la registración catastral, el registro de la propiedad y en la valuación fiscal. Esta repartición realiza

<sup>17</sup> Como explicaremos, el Poder Judicial Provincial no desarrolla ninguna elaboración estadística de los datos que se digitalizan desde el año 2004 mediante el sistema IURIX, por ello debimos gestionar esta información a través del contacto con los Jueces a cargo y solicitud por nota de la información que aceptaron brindarnos.

<sup>18</sup> La mayor parte de la misma está disponible en el sitio web del INFOJUS - Sistema Argentino de Información Jurídica: <http://www.infojus.gov.ar/>

<sup>19</sup> La fuente documental de acceso a las mismas es la base de datos de al Dirección General de Inmuebles de la Provincia, accesible a través de internet: <http://www.inmuebles-salta.gov.ar/>

<sup>20</sup> CNPyV-Censo Nacional de Población y Vivienda (1991, 2001, 2010) y CNA - Censo Nacional Agropecuario (1988, 2002, 2008). La fuente documental ha sido el sitio web del Indec: <http://www.indec.gov.ar/> y la del Sistema Integrado de Información Agropecuaria: <http://www.siiia.gov.ar>

<sup>21</sup> Para la utilización de la misma se solicitó y se obtuvo la autorización correspondiente.

<sup>22</sup> Se han utilizado las capas de información (layers) correspondientes a límites nacionales, provinciales, departamentales de la Provincia de Salta, hidrografía, red vial primaria (rutas nacionales y autopistas), red de caminos, red ferroviaria, ciudades capitales, localidades, parajes.

y mantiene el Catastro General Único de la Provincia y al estar unificadas las áreas intervinientes los datos siempre están actualizados e informatizados.

## ACERCA DEL DESAFÍO DE CUANTIFICAR

Uno de los propósitos del presente trabajo, es el de cuantificar un fenómeno que, como referíamos en párrafos anteriores, si bien está presente en numerosos trabajos que abordan la problemática reciente en el acceso y tenencia de la tierra de la AF, no ha sido precisado aún<sup>23</sup>. En este sentido, nos proponemos conocer qué magnitud tiene el fenómeno de los pleitos judicializados<sup>24</sup> en los que se dirime la propiedad o posesión de tierras rurales en la Provincia de Salta y, en particular, en el espacio que delimitamos como Área de Estudio (en adelante AE), es decir, en el área norte del Chaco salteño.

Establecer la misma implica considerar diferentes dimensiones: i) en primer lugar, cuántas son las causas para un recorte espacial y en un período determinados. En esta primera etapa el AE está conformada por la Circunscripción Tartagal<sup>25</sup>, dentro de la jurisdicción del Distrito Judicial Norte de la Provincia de Salta. El período seleccionado es el correspondiente a los años que han transcurrido de lo que se denomina pos-convertibilidad, es decir, entre 2003 y 2010. Establecida esta primera magnitud, nos interesa conocer otras tales como: ii) cuál es la superficie afectada por los juicios, iii) cuántos son los inmuebles rurales involucrados, iv) cuántos son los titulares, y v) cuál es su importancia relativa.

En primer término, para arribar a un número cierto de la cantidad de juicios, hemos solicitado dicha información<sup>26</sup> al juzgado competente (Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial del Distrito Judicial Norte de la Provincia – Circunscripción Tartagal). Ante la inexistencia de trabajos estadísticos llevados a cabo por el propio juzgado o por el Poder judicial de la Provincia de Salta, hemos acudido a los sistemas informáticos de los Centros

---

<sup>23</sup> El interés por cuantificar obedece al hecho de no haber encontrado trabajos que aborden con precisión la cuantificación de su dimensión. Se cuenta con estimaciones aproximadas en base a los Censos Agropecuarios y existen estudios de casos que por lo general profundizan en los aspectos cualitativos de la problemática.

<sup>24</sup> Nos referimos a las acciones de desalojo, reivindicación y prescripción adquisitiva de dominio.

<sup>25</sup> La misma abarca el Departamento Gral. San Martín y la “Banda Norte” del Departamento Rivadavia (que componen gran parte del área norte de la región denominada genéricamente “Chaco salteño”). VER MAPA 9.

<sup>26</sup> Adicionalmente, hemos tenido entrevistas con funcionarios judiciales a fin de explicitar la propuesta, y para conocer la situación general y sus observaciones respecto a los conflictos judicializados en su jurisdicción.

Judiciales. La informatización del sistema de gestión de expedientes judiciales en el juzgado mencionado data del año 2004. El sistema, denominado **Jurix**, (utilizado también en las Provincias de Corrientes, Mendoza, Neuquén, San Luis, Santa Fé, y en el Poder Judicial de la Nación, entre otras jurisdicciones), contiene datos de las actuaciones judiciales, quedando en el mismo sistema registradas las disposiciones emanadas de los juzgados, por ejemplo, los traslados, las resoluciones transitorias, las actas de audiencias, etc. No quedan registradas las presentaciones de las partes, las que se pueden consultar únicamente en el expediente físico.

El registro informático de juicios contiene los siguientes datos:

- » **Datos filiatorios de las partes:** En caso de ser varias las personas demandantes o demandadas se utiliza la fórmula “y otro/s” (P.e: “Finca Sol Naciente vs. Pérez, Joaquín y otros”). Esto no permite identificar a la totalidad de personas involucradas, información que consta en los expedientes físicos. En el caso de los desalojos puede no estar identificada la parte demandada, pudiendo el demandante hacer referencia a “los ocupantes”.
- » **Tipo de juicio:** En este estudio hemos abordado únicamente los juicios caratulados como “desalojo”, “reivindicación” y “prescripción adquisitiva de dominio”.

Adicionalmente nos han brindado información sobre:

- » **Número asignado al expediente**
- » **Juzgado interviniente**
- » **Fecha de inicio**

Una importante dificultad que hemos enfrentado es la referente al método para identificar el carácter rural o urbano del inmueble o la fracción en disputa. Dado que el presente trabajo aborda la problemática de los pequeños agricultores familiares, resulta importante alcanzar una identificación de los juicios que versan sobre inmuebles rurales, y entre éstos identificar aquellos en los que los demandados sean agricultores familiares.

Dentro de la información general brindada por las autoridades judiciales consultadas, ha sido el propio juzgado consultado, en el caso de Tartagal, quien ha entregado información parcial sobre el carácter (urbano o rural) de los inmuebles en disputa. Decimos parcial puesto que una parte de los

mismos fue clasificada como “sin determinar”. Para lograr identificar cuáles de los juicios “sin determinar” correspondían a inmuebles rurales, contrastamos esta información con la recolectada a través de entrevistas y consultas a informantes clave y con la contenida en la base de datos de la Dirección General de Inmuebles de la Provincia de Salta (cédula parcelaria). Esto nos ha permitido procesar la información obtenida y alcanzar los resultados que se presentan en este trabajo.



*Integración  
territorial y nuevas  
marginalidades*

*Capítulo 1*







*En Argentina, el desarrollo de las actividades productivas en las regiones que comúnmente denominamos “el interior” del país, sufrió transformaciones fundamentales durante el último cuarto del siglo XX. De forma paradójica, regiones que históricamente ocuparon un lugar marginal fueron integradas económicamente, pero los desequilibrios sociales existentes no sólo no se revirtieron, sino que se agudizaron. Esto llevó a varios autores a señalar la contradicción entre crecimiento productivo y falta de desarrollo (Slutzky, 2011; Schorr, 2012)*

*Los cambios mencionados se comprenden a la luz de la dinámica de reorganización del conjunto de procesos técnico - productivos, económicos, sociales y políticos que configuran un régimen social de acumulación (RSA). A mediados de la década del '70, en América Latina se puso fin al modelo centrado en la industrialización, el mercado interno y el estado de bienestar, con el advenimiento de dictaduras militares que iniciaron una etapa de liberalización, desregulación y aperturismo económico. En los años '90, gobiernos democráticos de características neoliberales profundizaron este modelo mediante una política económica que extendió e intensificó estos procesos.*

## **1** » Reestructuración socio-territorial

### **Introducción**

El cambio en el RSA tuvo impactos inéditos en Argentina<sup>27</sup>, implicando una reestructuración social y un reordenamiento territorial del ámbito rural, con alteraciones profundas de las actividades agropecuarias tradicionales, vinculadas al mercado interno, como de la vida de familias campesinas y de comunidades de pueblos originarios.

En este marco, se dio un proceso de reorganización del sector agropecuario que se vincula con la orientación de los agentes económicos de mayor peso hacia un nuevo tipo de integración de la economía nacional –y las economías regionales- al mercado mundial, en base a tres factores principales:

- » Expansión de la frontera agropecuaria (o expansión cerealera y oleaginosa) para abastecer la demanda exterior;

---

<sup>27</sup> Es por ello que diversos autores hablan de la “latinoamericanización” de la formación social argentina para referirse a la dualización social (incremento en la desigual distribución del ingreso), ruina de la industria, desaparición del estado de bienestar, naufragio de la clase media y aparición de los “nuevos pobres” (grupo de los sectores medios que sufrió movilidad social descendente) (Jozami, Paz y Villareal, 1985; Barbeito y Lo Vuolo, 1992; Cignoli y otros, 1997; Rofman y Romero, 1997).

- » Producción de alimentos “dinámicos” para mercados exigentes o de consumo suntuario;
- » Retracción de la producción para el mercado interno.

A diferencia de otras etapas del desarrollo del proceso de acumulación en el país, en esta nueva fase diversos territorios marginales se integraron al circuito de producción y reproducción del capital. En consecuencia, gran parte de los complejos productivos tradicionales, que históricamente caracterizaron y estructuraron las economías regionales del país, modificaron su composición. El componente tecnológico y la mecanización, piezas fundamentales de este proceso de reestructuración del agro en general y de las economías regionales en particular, desestructuraron gran parte del mercado de empleo rural en las regiones, en un escenario en el que el empleo urbano también se reducía, flexibilizaba y estaba cada vez más lejos de ofrecer una alternativa de inserción.

Ello afectó notablemente a las producciones de mediana y pequeña escala que conforman la fracción mayoritaria del conjunto de los productores en las regiones NOA y NEA. Como efecto del cambio en la vinculación entre los complejos productivos y los sistemas productivos de la AF, éstos fueron desplazados por nuevos cultivos - o por otro tipo de actividades - exclusivamente orientadas al mercado mundial y a la generación de divisas (Teubal y Rodríguez, 2002; Giarraca y Mariotti, 2005; Dominguez y otros, 2005; Manzanal y Arceno, 2009).

En síntesis, en las regiones extra pampeanas el cambio en el RSA implicó que se agudicen los desequilibrios ya existentes al interior de las economías regionales (Manzanal y Arceno, 2009), favoreciendo la tendencia hacia una mayor concentración y centralización del capital, y perjudicando a la Agricultura Familiar.

## 1.1. CONCENTRACIÓN DE LA TIERRA Y REESTRUCTURACIÓN ECONÓMICA

Hacia mediados de los años '70 comenzó un proceso de modificaciones estructurales del sector agropecuario, dinámica que responde a un cambio en la forma de apropiación y valorización del capital preponderante hasta entonces. Desde fines de los años '70 y a lo largo de la década del '80, prevaleció una caída tendencial tanto del stock ganadero como del área sembrada y se verificó una sistemática y acentuada reducción de la inversión bruta y neta. Se desencadenó así una transformación de la estructura de la actividad agropecuaria, al tiempo que cambió la composición orgánica del capital agrario.

Lejos de verificarse un aumento de productividad por mayores inversiones, las mejoras de productividad existentes se debieron a factores externos, vinculados a cambios tecnológicos y nueva disponibilidad de servicios, que posibilitaron maximizar el uso de la tierra e incrementar globalmente la producción aún con la caída en la superficie destinada a la actividad. El derrumbe en la inversión, por encima del promedio general de la época, dió inicio a un proceso de expulsión de la actividad ganadera de la región Pampeana, de larga tradición, hacia la periferia. Mientras el stock ganadero disminuyó un 16 % en la pampa húmeda, se incrementó con un promedio cercano al 10 % en la zona extra-pampeana (Basualdo, 1996 y 2005).



En conjunto estas tendencias indican que durante este período se registró una significativa salida de recursos del sector, originada en la liquidación ganadera y en buena parte de la renta agrícola. Estos cambios, tienen su origen en el predominio del patrón de valorización financiera que operó entre 1976 y 2003, en donde la agriculturización se convirtió en alternativa a la menor rentabilidad de la actividad ganadera propiciando la diversificación productiva de la cúpula empresaria del sector. Dejó de definir su comportamiento sólo sobre la base de la relación de precios agrícolas y ganaderos, agregándose la tasa de interés. La colocación financiera, lejos de estar asociada exclusivamente al sector bancario, como muchas veces se cree, fue muy importante entre las estrategias de valorización del capital de un sector importante de la cúpula de la actividad agropecuaria. En las condiciones descriptas, extensiones significativas de tierra permanecieron inutilizadas por más de 15 años. (GRÁFICO 1)

En este marco, las transformaciones de la estructura agraria son objeto de diferentes interpretaciones en torno a la identificación de la figura que ocupa el papel central, tanto en la distribución de la tierra como en la producción sectorial. Un conjunto de autores afirma que estos procesos serían el resultado del surgimiento de un nuevo estrato de productores rurales innovadores que llevan adelante las transformaciones (Obschatko, Solá y Bordelois, 1984; Barsky, 1991; Barsky y Pucciarelli, 1997). Otros análisis, en cambio, plantean que si bien surgieron nuevas formas de producción – los fondos de inversión agrícola y los pools de siembra - que operan sobre la base del arrendamiento de la tierra, no son ellos sino los terratenientes tradicionales los que claramente predominan en el control de la tierra y la producción (Basualdo y Khavisse, 1993; Basualdo y Arceo, 1999 y 2005). A partir del análisis de la cúpula de los grandes propietarios rurales de la Provincia de Buenos Aires durante todo el período, observan que:

- » en los años '80, los grandes propietarios modernizaron sus relaciones de propiedad e incrementaron su concentración<sup>28</sup>. El comportamiento de este grupo se basó, tanto en la diversificación geográfica como económica, dentro y fuera del sector (internamente entre granos y vacunos y externamente hacia la valorización financiera);
- » en los años '90, pese a las violentas modificaciones que se verificaron en la propiedad del capital, éstas no se expresaron en el sector agropecuario pampeano, aunque si lo hicieron con alguna intensidad en la región extra pampeana.

Por lo tanto, sin dudas, los terratenientes tradicionales que controlan sus tierras mediante grupos de sociedades, constituye la forma de propiedad central en los propietarios de 2.500 o más hectáreas:

*“...esta fracción social tradicional en la estructura agraria concentra una parte definitoria del valor de producción, exhibe diferenciales significativos de productividad con respecto al resto de los grandes propietarios rurales, tiene las mejores tierras y, en consecuencia, el precio por hectárea más elevado”* (Basualdo y Arceo, 2005:96).

<sup>28</sup> Estos estudios develan la existencia de un mecanismo que el capital concentrado utiliza para garantizar la rentabilidad de sus inversiones impidiendo la desintegración de la unidad de explotación que ocasiona la herencia. De ese modo, la hipótesis de una tendencia favorable a la desconcentración de la propiedad se examina a partir de estudios exhaustivos sobre la estructura de propiedad en la Provincia de Buenos Aires, que confirman la continuidad de una dirección centralizada de la unidad productiva en el marco de “una moderna empresa agraria”. La depreciación del capital inactivo, la elusión de impuestos o costos fiscales de transferencia de dominio, así como las actualizaciones que obliguen a reevaluar en términos fiscales los terrenos, son algunos de los réditos (Basualdo, 1996 y 2006).

Desde esta perspectiva se difiere respecto de la hipótesis de un proceso de desconcentración de la propiedad, así como de generalizar un diagnóstico de crisis que habría afectado al sector en la primera mitad de los años '90. Por el contrario, se observa que: el nivel de concentración de la tierra en la década del '80 fue muy elevado; la superficie de los grandes propietarios permaneció relativamente estable hasta mediados de los años '90; las nuevas formas de producción le permitieron al capital financiero, y al extra sectorial en general, apropiarse de la rentabilidad sectorial sin inmovilizar recursos a través de la compra de tierras; y desde mediados de los años '90 se potenciaron las economías de escala internas y externas. Por otra parte, en base a un análisis desagregado que asume la heterogeneidad del sector, se verifica que los indicadores globales no expresan la situación de los grandes productores, que se encuentra por encima de la media, ni la de los medianos y pequeños, inmersos efectivamente en una crisis profunda.

---

**Desde los años '90, la producción agropecuaria transita una acentuada reestructuración sectorial donde la gran propiedad tiene un papel central. En este marco, se habría producido una concentración de la propiedad y del uso de la tierra que venden o ceden los pequeños y medianos productores propietarios.**

---

Por ello, concluyen que la producción no transitó una crisis sino una acentuada reestructuración sectorial donde la gran propiedad tuvo un papel central. En este marco, la superficie del resto de los propietarios (pequeños y medianos) presentaría una situación diferente, a partir de un muy probable incremento del tamaño medio de los propietarios y de la concentración del uso por el aumento del arrendamiento de tierra (Basualdo y Arceo, 2005).

### **1.1.1. La expansión del cultivo de soja**

---

Con la expansión del cultivo de soja, que cobró impulso a mediados de los años '90, se redobla la centralidad de la concentración de la propiedad y del uso de la tierra, en la medida que el tipo de producción determina niveles diferenciados de rentabilidad en función de la escala de producción (Azcué Ameghino, 2008). A su vez, esta rentabilidad diferencial explica el desarrollo heterogéneo del agro-pampeano, es decir, limitó la competitividad por parte

de la pequeña y mediana extensión y tuvo como correlato una concentración y centralización del capital.

Diversos factores se conjugaron a favor de acelerar desde mediados de los años '90 la expansión de este cultivo que crecía en importancia en forma constante desde mediados de los años '70<sup>29</sup>. En primer término, en tanto mercancía que se realiza en el mercado mundial, la necesidad de incrementar su producción respondió a una suba de la demanda mundial<sup>30</sup>, con su consecuente presión sobre el nivel de precios internacional<sup>31</sup>. Del lado de la oferta se encuentran los importantes avances e innovaciones tecnológicas y biotecnológicas, que redujeron considerablemente los costos de producción, al tiempo que se produjeron saltos en la productividad impulsados por la innovación en los métodos de siembra directa y agronómicos, y las nuevas maquinarias agrícolas.

Entre los factores específicos del nivel nacional se destaca que el destino casi exclusivo de la producción es la exportación<sup>32</sup>, por lo tanto el peso de los determinantes enumerados es esencial. En otro orden, se subrayan los factores climatológicos, pues desde los años '70 se estima que existe un desplazamiento de las isohietas húmedas<sup>33</sup> hacia el oeste del país, que implicó una intensificación de las lluvias. Este factor se potenció con las innovaciones biotecnológicas que aumentaron la adaptabilidad del cultivo. Por ello, resulta fundamental la temprana autorización para la liberación de organismos genéticamente modificados (OGM) al ambiente en nuestro país - la liberación comercial de la soja RR (Roundup Ready) fue aprobada por Resolución SAGPyA 167, del 25 de marzo de 1996 -.

---

<sup>29</sup> En la región pampeana “alcanza los dos millones de hectáreas sembradas en el período 1979/80, con una cosecha de 3,5 millones de toneladas. En la década del '80 esa producción llega a los diez millones de toneladas, y a inicios de los años '90 ya ocupaba la misma superficie sembrada que los cereales, principal grupo de cultivos del país hasta aquel momento” (Ortega, 2010:91).

<sup>30</sup> Los elementos que dinamizaron la demanda tienen que ver con usos del poroto de soja, sus residuos y sus derivados: consumo humano directo, insumo para la producción de biocombustibles e incremento en el consumo de carnes (de animales alimentados con soja).

<sup>31</sup> El proceso de expansión de la soja en la Argentina no fue un caso aislado, pues el área implantada en el mundo se duplicó en los últimos 30 años, superando los 80 millones de Has., de las cuales el 70% están ubicadas en Estados Unidos, Brasil y Argentina (Ortega, 2010:94).

<sup>32</sup> Tomando los datos de 2008, del 100% producido en el país se exporta como grano cerca del 25%, el resto se utiliza principalmente para la molienda, destacándose la elaboración de aceites para la exportación -alrededor del 84% del volumen se exporta y el resto se consume internamente- y la utilización de los subproductos de molienda -pellets y expellers- también con un destino externo.

<sup>33</sup> Una *isohieta* es una línea que une puntos de igual precipitación media. En Argentina las precipitaciones van decreciendo de este a oeste, desde la Mesopotamia a la zona cordillerana (régimen pluviométrico atlántico).



El despegue de mediados de los años '90 además se vio favorecido por otros factores: la presencia de millones de hectáreas que se encontraban en desuso en el marco de la convertibilidad –como consecuencia de un tipo de cambio poco competitivo–; la introducción de innovación en insumos facilitada por el abaratamiento de las importaciones; el desarrollo y profesionalización de la oferta de servicios a la producción agrícola; y la posibilidad de obtener buenos rendimientos cuando, por la crisis de finales de los años '90, otras inversiones eran menos seguras o menos rentables.

En la post-convertibilidad, al atractivo precio internacional de la soja, se suma el abaratamiento en el plano local de bienes y servicios por la devaluación del peso, lo cual reforzó aún más la expansión y, en ese marco, se acentuó la problemática del monocultivo. Este nuevo modo de funcionamiento general, con presencia creciente del capital financiero, orientado casi exclusivamente al mercado externo y con una tendencia congénita a la concentración de unidades de explotación, recibe la denominación de agronegocio en tanto régimen de acumulación predominante en el agro latinoamericano (Mançano Fernández, 2008; Giarraca y Teubal, 2008).

## **1.1.2. Sojización, reestructuración de la ganadería y uso de la tierra**

Todas las investigaciones sobre el tema coinciden en destacar que, si bien los incrementos de productividad apoyaron la expansión de la producción de soja, ésta se sustentó principalmente en la ampliación de la superficie cultivada, lo cual pone en el centro de la escena la cuestión sobre qué tipo de áreas ocupó. El tema ha sido abordado, en términos generales, por trabajos que se preguntan acerca del avance sobre tierras antes improductivas (o sobre monte natural) y/o el desplazamiento de otros cultivos o producciones (por ejemplo, ganaderas). Es decir, la mayoría de los estudios analizan si se verifica una competencia por el uso del suelo en términos de actividades económicas. Menos numerosas son las indagaciones específicas sobre los casos de cada territorio provincial y los dedicados a examinar el impacto directo de estas transformaciones en el acceso al suelo de la AF.

Los análisis concluyen que el proceso de expansión de la soja ha producido un profundo proceso de agriculturización en el uso de la tierra: agricultura permanente, con reducción de áreas ganaderas, principalmente en la región pampeana, y ampliación de la frontera agrícola y desarrollo de una nueva ganadería, en las zonas extra pampeanas (Slutzky, 2007; Azcuy Ameghino y Ortega, 2010; Ortega, 2010).

### **1.1.2.1 Agriculturización pampeana**

En la región pampeana las principales consecuencias fueron el estancamiento y/o retroceso de los granos que compiten en superficie con la oleaginosa, y la transformación de vastos espacios tradicionalmente dedicados a la ganadería vacuna en tierras de cultivo.

En primer término, se profundizó el carácter específicamente agrícola de la zona -sólo quedaron sin sembrar lotes con severas restricciones naturales-; en segundo lugar, la denominada zona mixta se constituyó en un terreno de expansión de la soja, -se sembraron numerosos campos de invernada, sustituyendo a los vacunos como a los diferentes cultivos forrajeros que los alimentaban-; por último, también en la zona específicamente ganadera -con fuertes limitaciones agrícolas, como ocurre en la mayor parte de la Cuenca del Salado- la siembra directa posibilitó el cultivo de lomas y otras fracciones altas de los campos (Azcuy Ameghino y Ortega, 2010) Por lo tanto, estos cambios que se aceleraron a mediados de los años '90 y se potenciaron luego de



2002, suscitaron que la mayor parte de las tierras de la región pampeana con aptitud agrícola fueran implantadas con cultivos anuales.

### 1.1.2.2 Pampeanización del NOA

La consolidación del agronegocio a nivel nacional implicó el avance sobre nuevos territorios. Ocupadas las tierras de la región pampeana, la expansión se orientó a las regiones extra pampeanas. Pero no se trató de un proceso lineal de avance sobre un espacio indiferenciado, como pueden hacer ver las cifras globales de los procesos reseñados, sino de procesos específicos de apropiación y uso de tierras rurales del territorio de diferentes Provincias, cuyo análisis está pendiente.

El avance de la frontera agrícola ha sido vertiginoso en el centro y norte del país. La inclusión de vastos territorios al circuito preponderante de valorización del capital condujo a la adquisición y/o puesta en producción de tierras, con escasa ponderación de los efectos sociales o ambientales.

La adaptabilidad de la soja a diversas regiones agroecológicas, hizo posible la expansión de la frontera agrícola, en un marco de alta rentabilidad del cultivo que permitió sostener una producción que entrega menores rindes por hectárea y se ubica a largas distancias de los puertos. Las nuevas tecnologías han permitido la siembra de soja en tierras que se consideraban no aptas para el cultivo, e impulsaron el avance sobre el monte nativo y la expulsión de sus pobladores.



Inicialmente es en Tucumán donde mayor espacio se destinó para su siembra -aunque sin alcanzar las 100 mil hectáreas-, siendo superada momentáneamente por Santiago del Estero a mediados de la década del '80. En la década de los '90 Salta pasó a predominar:

*“La superficie implantada en primera y segunda ocupación en el total del país y para el conjunto de los cultivos- cereales, oleaginosas, industriales, frutales, forrajeros, hortalizas, etc.-, creció en un 14.7% entre 1988 y 2002; frente a este promedio nacional de aumento de la superficie bajo cultivo, la ampliación de la frontera agropecuaria se evidencia fundamentalmente en la región NOA cuya superficie implantada creció un 48% entre 1988 y 2002, frente al 5.2 del resto del país. La agriculturización del NOA es responsable de casi la mitad de la expansión nacional y se concentra en las Provincias de Santiago del Estero y, particularmente, en Salta. Entre ambas dan cuenta del 40% del aumento del área bajo cultivo del país (...)”* (Slutzky, 2007).

Hasta la campaña 1998/99 cuando las Provincias de Santiago del Estero y Chaco<sup>34</sup> pasan a liderar el proceso, rondando entre 700.000 y 800.000 hectáreas desde 2002/03 hasta el 2011 –año en que la superficie implantada en Santiago del Estero supera el millón de has-. Las sigue Salta, y después se alternan en orden de importancia (excluyendo a Entre Ríos y La Pampa) Tucumán, San Luis, Catamarca, Corrientes, Formosa, Jujuy y Misiones (Ortega, 2010).

En cuanto a la actividad pecuaria, se sostiene que se encuentra en curso, asociada directamente con el proceso de sojización, una reestructuración de la ganadería vacuna, por la cual parte del terreno y el stock que cede en la zona tradicional<sup>35</sup>, los recupera en las regiones extra pampeanas, especialmente en el NEA (Corrientes, Chaco y Formosa) y en las zonas semiáridas de climas subtropicales del norte del país (Salta, Santiago del Estero, Jujuy, Catamarca y Misiones).

Esta relocalización de la cabaña nacional no sería un mero traslado de animales, dados los limitantes de suelo y clima respecto a la pampa húmeda.

---

<sup>34</sup> Se estima que en la Provincia de Chaco alrededor del 80 % de la tierra fiscal fue enajenada en un plazo de diez años. En su gran mayoría se encontraba ocupada por comunidades originarias y minifundistas, que se vieron obligados a engrosar los 25 kilómetros de asentamientos precarios de los alrededores de Resistencia o a ocupar las banquinas de caminos y rutas.

<sup>35</sup> Decimos parte, puesto que además esta reducción sería compensada en términos de mantenimiento de la oferta ganadera o por una mayor productividad de los rodeos (resumida en una mayor tasa de extracción), o por cambios en el sistema de engorde por la generalización del sistema de feed lot (Azcuay Ameghino y Ortega, 2010).

Implicaría el desarrollo de una “nueva ganadería”, producto de la combinación de una genética adaptada a los distintos escenarios agroecológicos con la implantación de pasturas artificiales de similares características.

En síntesis, ambas tendencias, la extensión del cultivo de soja más allá del ámbito pampeano como la migración de una parte de la ganadería expresan un profundo y prolongado proceso de expansión de la frontera agropecuaria, en virtud del cual varios autores aluden a una visible tendencia a la “pampeanización” de áreas significativas del NOA y NEA (Azcuay Ameghino y Ortega, 2010, Morello y Pengue, 2008; Pengue, 2004).

## 1.2. LA SITUACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

La reestructuración del sector agropecuario generó un efecto de “actualización” sobre las disputas por la tierra y territorio, gestando mayor nivel de conflictividad en el espacio rural.

Los afectados, mayoritariamente, fueron las comunidades campesinas, Pueblos Originarios, pequeños productores, colonos y agricultores familiares.

Estos grupos sociales nunca alcanzaron a ser sujetos plenos de las políticas públicas de desarrollo. Sin embargo, durante el régimen de acumulación por sustitución de importaciones, en particular en los períodos de gobierno justicialista y, entre éstos, en un marco de políticas desarrollistas, alcanzan a ser beneficiados por medidas de regulación económica y redistribución del ingreso, de acceso a la tierra, laborales y sociales<sup>36</sup> que configuraron un gran *andamiaje*

**Se trató de un momento de integración con fuertes desigualdades. El excedente de los sistemas agroindustriales era apropiado de modo inequitativo. Pero, desarticuladas estas condiciones desde mediados de los años '70, la AF primero fue arrinconada y luego excluida.**

<sup>36</sup> Creación de diversas organizaciones reguladoras de la actividad agropecuaria como las Juntas Nacionales de Carnes y de Granos, etc.; regulación del arrendamiento de tierras, políticas de colonización, propuestas de reforma agraria sustentadas por el Consejo Agrario Nacional, creación del INTA; la sanción del Estatuto del peón rural, Estatuto del Tambero - Mediero, diversas disposiciones tendientes a la sindicalización de los peones estacionales o transitorios; la producción de servicios estatales gratuitos o de muy bajo costo en educación, salud, vivienda, alimentación.

*institucional* que habilitaba la articulación de la AF con el crecimiento agroindustrial (Giarraca y Teubal, 2008; Ataide, 2011).

Se trató de un momento de **integración con fuertes desigualdades**. El excedente de los sistemas agroindustriales era apropiado de modo desigual por los distintos agentes dentro del espacio general (industrias, agricultores, distribuidores, etc.) y en el espacio agrario en particular (entre los agricultores participantes) (Giarraca y Teubal, 2008). Pero, desarticuladas estas condiciones desde mediados de los años '70, la AF primero será arrinconada y luego excluida. Y las dificultades para su subsistencia serán cada vez más críticas.

### 1.2.1. ¿Agricultura sin agricultores?

De acuerdo con la información que nos brindan los Censos Agropecuarios Nacionales, en tan solo 14 años (1988/2002) el número de Explotaciones Agropecuarias (EAPs) en el país se redujo en 103.500 (alrededor del 25% del total), que sumadas a las más de 160 mil disueltas entre 1969-1988, muestran una tendencia decreciente en número que, en 33 años (entre 1969 y 2002), implicó la imposibilidad de subsistir de 263.573 explotaciones. Este número es semejante al total de las EAPs existentes en 2002 (333.533)<sup>37</sup>. Los sectores más afectados fueron los pequeños productores, en la medida que un 77 % del total de EAPs que no pudieron permanecer en el ámbito de la producción rural (1988/2002) tenían menos de 100 Has. En concordancia con ello, los trabajadores y peones rurales han disminuido tendencialmente en igual forma. En 2002 se estimaba que había 230 mil personas menos trabajando en el campo, en relación a 1988.

Un dato novedoso en este período intercensal es la drástica disminución del número de pequeñas y medianas explotaciones en propiedad. La reducción en el número de explotaciones se produjo en paralelo a un aumento del número de grandes EAPs y de la superficie que ocupan -el tamaño promedio de la propiedad se incrementó 30 % - y ocurrió principalmente en las zonas más ricas y dinámicas del país (Buenos Aires, Santa Fe y Córdoba) que concentran el 78 % de la baja en el número total de EAPs. Al 2002 las EAPs<sup>38</sup> menores

<sup>37</sup> Incluye a todo tipo de explotaciones agropecuarias, con y sin límites definidos, y todas las condiciones de tenencia (propietarios, arrendatarios, aparceros, medieros u ocupantes).

<sup>38</sup> Nos referimos a las EAPs con límites definidos exclusivamente, de las que es posible conocer su superficie.

a 200 Has. representaban al 62,1 % de los productores del país, utilizando el 5,9 % de la tierra, con una superficie promedio de 48 Has. Mientras que los grandes productores, representados por EAPs con más de 5 mil Has. (que rondan en promedio las 18.500 Has. por explotación), eran apenas el 1,8 % de las EAPs, centralizando el 49,9 % de la tierra productiva.

Este fenómeno estaría evidenciando la concentración de la producción<sup>39</sup>. Un número importante de pequeños productores de la Región Pampeana, aún siendo propietarios de sus tierras, no han podido permanecer al frente de sus unidades y han debido o bien vender o, en el mejor de los casos, ceder la explotación de sus tierras a sectores capitalizados del agro. Como hemos expresado en la introducción de este trabajo, a partir de una definición del desalojo en sentido amplio, estas situaciones expresan que las dificultades que enfrentan los productores para permanecer produciendo no se resuelven con la regularización o titulación de las tierras. En el marco de una tendencia a una “agricultura sin agricultores”, las problemáticas de tenencia de la tierra de la AF no se refieren entonces, exclusivamente, a una falta de títulos de propiedad o a un vínculo precario, inestable, de tenencia de la tierra. La titulación de la tierra a favor de los que la habitan y trabajan con un vínculo jurídico precario constituye una condición necesaria fundamental pero no suficiente para la consolidación productiva de la AF (Slutzky, 2008a:22).

### 1.2.2. Nueva marginalidad

---

En el NOA en general, las posibilidades de reproducción de la AF se cimentaban en:

1. el acceso –aunque fuera precario- al uso por generaciones de la tierra y a la apropiación del territorio, dado que estas áreas eran consideradas “marginales”, improductivas o de baja productividad, lo que les permitía a las familias y comunidades disponer de las mismas para autoproducir y/o recolectar alimentos;
2. la demanda de empleo -aunque fuera temporario, mal remunerado y sin ninguna protección social- que permitía acceder a un ingreso monetario, ya que los complejos productivos requerían estacionalmente mano de obra y sostenían reservas locales de fuerza laboral.

---

<sup>39</sup> A lo largo del presente trabajo nos referiremos a diversas dimensiones del proceso de concentración económica. Así distinguiremos, por una parte, la concentración de la producción agropecuaria, y por la otra, en referencia a la apropiación de la tierra, la concentración del uso y la concentración de la propiedad.

3. la existencia de una demanda local y regional de alimentos que ofrecía la posibilidad de intercambiar localmente sus excedentes -aunque en términos comerciales muy desventajosos -.

La desintegración de estos factores y el surgimiento y consolidación de otros, claramente desfavorables para estos grupos sociales, condujeron a la crítica situación actual, en la que el desplazamiento de familias agricultoras cobra una relevancia que amerita análisis y reflexión.

La subsistencia y el desarrollo de campesinos e indígenas está asociada a la disponibilidad de tierra y a la posibilidad de obtener un ingreso extrapredial. Ambos pilares de su existencia entran en crisis. La integración de la Región NOA a las transformaciones productivas reseñadas implicaron un pasaje de una agricultura trabajo-intensiva a otra capital-intensiva estrechando las posibilidades de inserción en los mercados de trabajo agrícola de la región. La dificultad para obtener un ingreso extrapredial para la manutención de la unidad familiar agravó la delicada situación social de los campesinos e indígenas, y acrecentó la relevancia del acceso a la tierra y territorio para el desarrollo de actividades de recolección y productivas de subsistencia.

La reactivación del mercado de tierra y los cambios en el precio de la tierra agrícola -empujados por la evolución económica del principal cultivo realizado por el sector y por su eficacia como alternativa de inversión (Ghida Daza, 2009)- llevaron a la imposición del mercado como mecanismo de acceso a la tierra y a un encarecimiento de la misma, como consecuencia lógica y directa de márgenes extraordinarios de rentabilidad, que comprometen aún más la permanencia y el acceso a ésta. En ese marco, la precariedad de la tenencia favorece posibles desalojos y desplazamientos.

Como señalamos, la vía judicial no es la única por la cual se concreta o resiste el desalojo. Un importante número de productores han sido expulsados de sus posesiones, a pesar de que en el caso de los campesinos les asiste el derecho a la propiedad de su tierra por haberla poseído por más de veinte años. Y, en el caso de las comunidades indígenas, pese al reconocimiento constitucional de su preexistencia y del derecho a las tierras de uso tradicional <sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Como expresa Naharro, si bien desde fines de 2006 se encuentra vigente la ley n° 26.160 de suspensión de desalojos de comunidades indígenas por vía judicial, la destrucción del monte significa, de hecho, la desaparición del territorio de esas comunidades y por lo tanto un desalojo (Naharro y otras, 2010).

Existen además otras dificultades que agravan la situación: i) la débil organización popular en algunos contextos; ii) las escasas oportunidades de acceso al asesoramiento jurídico; iii) un insuficiente interés y conocimiento por parte de operadores jurídicos (defensores, fiscales, policía y jueces) acerca de derechos y garantías en la materia; iv) el desconocimiento de sentencias judiciales; v) o, por último, la falta de instrumentación de medidas y/o acciones tendientes a hacer efectivo el goce de derechos consagrados con jerarquía constitucional.

Los productores familiares y comunidades que aún permanecen en sus tierras no sólo carecen de la propiedad formal de las mismas, sino que enfrentan severas dificultades para garantizar el acceso al agua (en cantidad y calidad), a infraestructura de caminos, a zonas de pastura, a protecciones ambientales vinculadas a la fijación de límites a los desmontes y control de la contaminación, a una beneficiosa regulación en la explotación del subsuelo (gas, agua, petróleo, minerales), etc. (Domínguez y Sabatino, 2008). En un marco en el que el apoyo público específico para estos grupos sociales y productivos, si bien ha tenido cambios notables en la última década, aún presenta limitaciones en su alcance.





*La pampeanización  
y el acceso a la tierra  
de la Agricultura  
Familiar en Salta*

*Capítulo 2*



*La integración del territorio salteño a las transformaciones productivas ocurridas a nivel nacional, puso en marcha un conjunto de cambios en la organización socioterritorial. En este capítulo describiremos los rasgos que caracterizan la inclusión de este territorio al circuito preponderante de valorización del capital en el agro y como afectó el acceso a la tierra de la AF.*

*Como expresamos anteriormente, la expansión de la producción agrícola extensiva -principalmente de soja- y de una nueva ganadería -que requiere de mucha producción forrajera- se sustentó en incrementos de productividad pero principalmente en la ampliación de la superficie utilizada. La rentabilidad relativa de la actividad aparece como una variable relevante, no de manera estática, sino relativizando el grado de “aptitud” ecológica de las tierras. Así, algunas regiones de la Provincia de Salta dejan de ser consideradas como agroecológicamente marginales para la implantación de soja o la cría de ganado bovino. Y aunque las diferencias en cuanto a aptitud y localización respecto de las áreas centrales implican procesos disímiles de valorización del capital, la elevada rentabilidad, sobre todo del cultivo de soja, permitió sostener una producción que entrega menores rindes por hectárea y se ubica a largas distancias de los puertos (Azcuy y Ortega, 2010; Ortega, 2010). Entre los aspectos que diferencian la expansión en las áreas tradicionales, de la que se produce en las áreas que ahora pasan a ser consideradas como aptas, se señalan los diferentes montos de inversión inicial y el tipo de capital individual implicado, las condiciones de acceso al suelo, la modificación en las estructuras de propiedad, los cambios en los esquemas productivos y la materialidad de los procesos de trabajo (Ortega, 2010).*

*Pero esta expansión no es homogénea en el tiempo y en el espacio. El accionar de cada estado provincial (o sub-nacional) interviene en la definición del proceso de valorización del capital como de la situación de acceso al suelo en cada territorio provincial, a través de la regulación de las condiciones de uso del suelo, la protección del monte nativo, el régimen fiscal, la política de desarrollo rural y provisión de infraestructura y la tenencia de la tierra. Sostenemos como hipótesis de trabajo que la reestructuración productiva cobra una forma específica en cada territorio provincial a partir de la combinación particular de una serie de factores.*

*Todos los territorios provinciales se encuentran regidos por los aspectos generales reseñados relativos a la demanda (incremento de diferentes usos, presión sobre el nivel de precios internacional) y oferta (innovaciones*

*tecnológicas y biotecnológicas) mundial de los productos agropecuarios y por las condiciones específicas nacionales (impulso a la producción para exportación, autorización del uso de OGM, ciclo húmedo). Pero, además, intervienen condiciones creadas localmente, relativas al andamiaje institucional producto del accionar del estado provincial y de agencias locales (comisiones municipales o municipios), así como de la actuación concreta de los organismos nacionales presentes en el territorio (por caso, la justicia federal o los organismos de Investigación y Desarrollo) que no es homogénea en el tiempo y el espacio. Estas condiciones, combinadas con las que dependen del grado de organización y movilización de la sociedad civil, especifican las características del proceso de reestructuración productiva y la situación de acceso a la tierra en cada caso.*

## 2 » Reestructuración productiva

### 2.1. LA PROVINCIA DE SALTA

La Provincia de Salta tiene una superficie total de 155.488 kilómetros cuadrados (4,1 % del total nacional), una población al 2010 de 1.214.441 (en 2001 la población total era de 1.079.051 habitantes, verificándose un incremento del 12,5 % entre censos) y una densidad poblacional promedio de 7,8 habitantes por kilómetro cuadrado (según el CNP-2010). A nivel país ocupa el 6° lugar en cuanto a superficie, y el 8° por su población.

Es una jurisdicción con fuertes contrastes entre intensas concentraciones urbanas y extensas zonas deshabitadas o con muy baja densidad poblacional. Los siete primeros centros urbanos aglutinan el 61,4% de la población total, y se estima que el 84% de las personas habitan en ciudades. La ciudad de Salta (capital provincial) concentra más del 40% del total de la población. En un rango inferior (en cuanto a cantidad de población y complejidad de servicios, etc.) se encuentran las ciudades de San Ramón de la Nueva Orán y Tartagal.

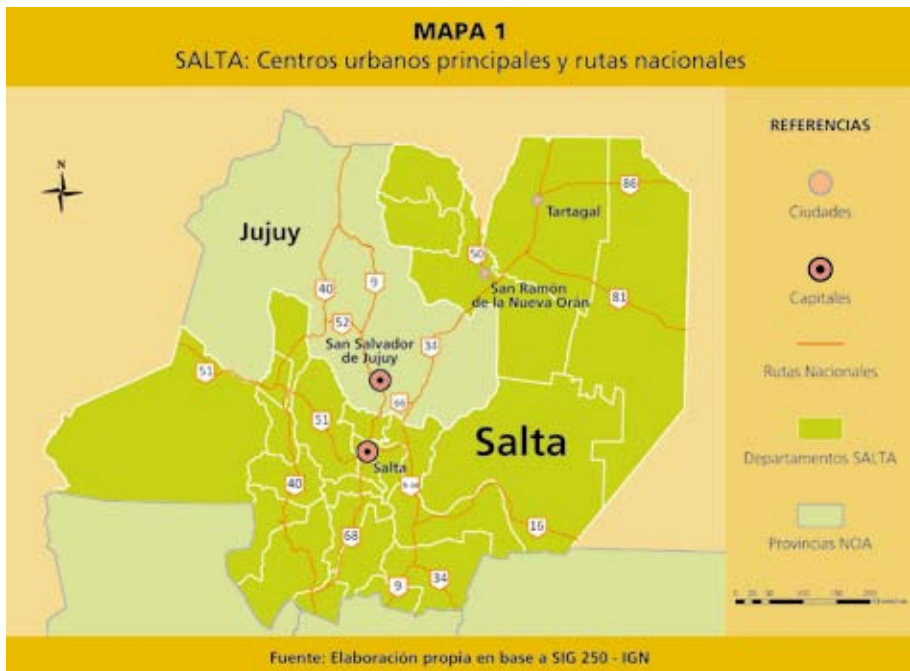
Una tercera escala de centros urbanos está conformada por localidades de menos de 25 mil habitantes, entre las que se incluyen General Güemes, Metán, Rosario de la Frontera y Rosario de Lerma.

Las principales rutas son las vinculadas a la capital en sentido Norte-Sur –la RN9, la RN34 y la RN68– y en sentido Este-Oeste –la RN51 y la RN16–, y

las vinculadas a las localidades de San Ramón de la Nueva Orán y Tartagal –la RN81 y la continuación de la RN34–.

Salta limita con seis Provincias y tres países: Jujuy y Bolivia al Norte, Paraguay, Formosa y Chaco al Este, Santiago del Estero, Tucumán y Catamarca al Sur y Chile al Oeste. Salta se divide administrativamente en 23 Departamentos, subdivididos a su vez en 59 municipios. (VER MAPA 2)

Posee una enorme diversidad ecológica y una gran variedad de regiones naturales que van, de este a oeste, desde la región chaqueña – subtropical (que incluye el Umbral al Chaco, Chaco Aluvional y Chaco Semi-árido) pasando por los valles sub-andinos, la cordillera oriental y, a continuación, las regiones de Pre Puna y Puna. La vasta extensión territorial y su diversidad ecológica le otorgan una extraordinaria aptitud para diferentes actividades productivas primarias, entre las que destacan cultivos extensivos como poroto, soja, maíz, tabaco y caña de azúcar,; intensivos como algodón, vid, cítricos, hortalizas y flores; ganadería menor y camélidos; así como forestales.

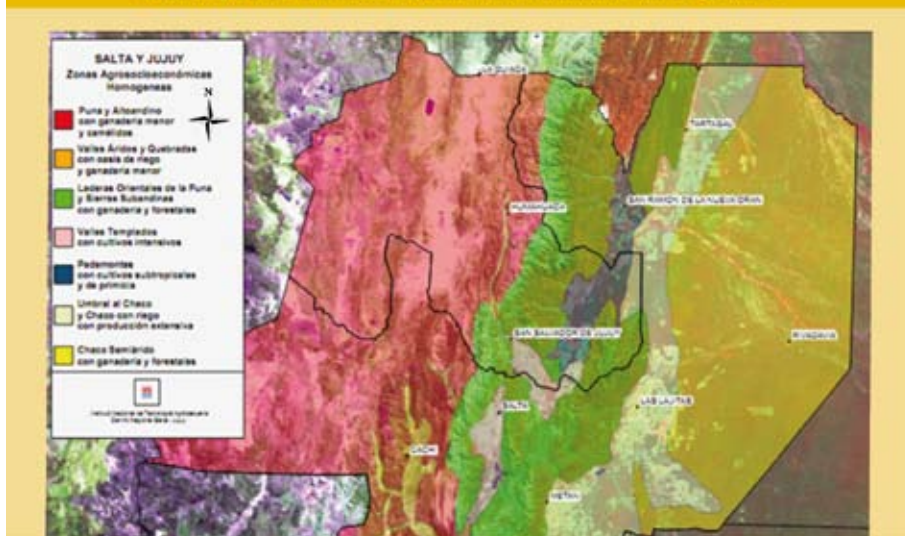


**MAPA 2**  
SALTA: División político-administrativa



Fuente: Elaboración propia en base a SIG 250-IGN

**MAPA 3**  
SALTA Y JUJUY: Zonas agrosocioeconómicas homogéneas



Fuente: Proyecto de Relevamiento de Cultivos del NOA (Pro.Re.NOA), Grupo de trabajo Recursos Naturales, EEA Salta, INTA.

## 2.2. EL AVANCE DE LA FRONTERA AGROPECUARIA

En la historia productiva de la Provincia se pueden identificar distintos ciclos de expansión agrícola, primero los de los cultivos intensivos: la caña de azúcar a fines del siglo XIX y el tabaco en la década del 40, y luego los ciclos de los extensivos: el del poroto en los años '70 y, recientemente, el del maíz y, sobre todo, la soja, que se inicia a mediados de los años '90 del siglo pasado y cobra impulso desde 2002. La identificación de estos ciclos nos permite visualizar las transformaciones que fue experimentando el sector agrícola provincial en el tiempo y en el espacio. Estancándose o expandiéndose en ámbitos geográficos diferentes. Complementándose o compitiendo, superponiéndose y/o sucediéndose en el uso del suelo con el devenir agrario de la Provincia. Produciendo reordenamientos del poder económico y político regional con la aparición de grupos sociales que se benefician con las nuevas actividades y la declinación de otros grupos (Slutzky, 2007; PET, 2007 y 2008).

### 2.2.1. Evolución reciente de la agricultura

En el caso del poroto, Salta es la principal productora nacional <sup>41</sup> (aproximadamente un 70% del total nacional), localizándose su producción a inicios de la década del '70 en el Umbral al Chaco, inaugurando una agricultura desconocida hasta entonces en el NOA, la producción masiva y altamente tecnificada de tipo pampeano (Sili, 2011).

Con los años su cultivo se estableció en los Departamentos de Gral. Güemes, Capital, Cerrillos, Metán, Rosario de la Frontera, La Candelaria, Anta, Orán y Gral. José de San Martín. Actualmente esta producción es desarrollada por dos estratos de productores diferenciados por su tamaño, tecnología utilizada e inserción en la cadena de comercialización. Un primer grupo que comprende aquellos productores que trabajan entre 350 y 850 hectáreas de poroto, con tecnología más tradicional. Y un segundo grupo, constituido por los productores grandes que cuentan con superficies superiores a las 1.000 hectáreas con tecnología de punta. La superficie total destinada a este cultivo se incrementó a lo largo de la década del '90 desde alrededor de 125 mil hectáreas, hasta alcanzar el récord de 232 mil hectáreas en 1999, con el auge del poroto negro.

---

<sup>41</sup> El principal destino de esta leguminosa es la exportación, ya que en el mercado interno el consumo es muy bajo. Mientras el Poroto Negro tiene su principal destino en Brasil, el Poroto Alubia se exporta principalmente a la Unión Europea, donde tiene una demanda estable. En 2004 las exportaciones de poroto descendieron un 13%, llegando a los 54,6 millones de dólares (PET, 2007)

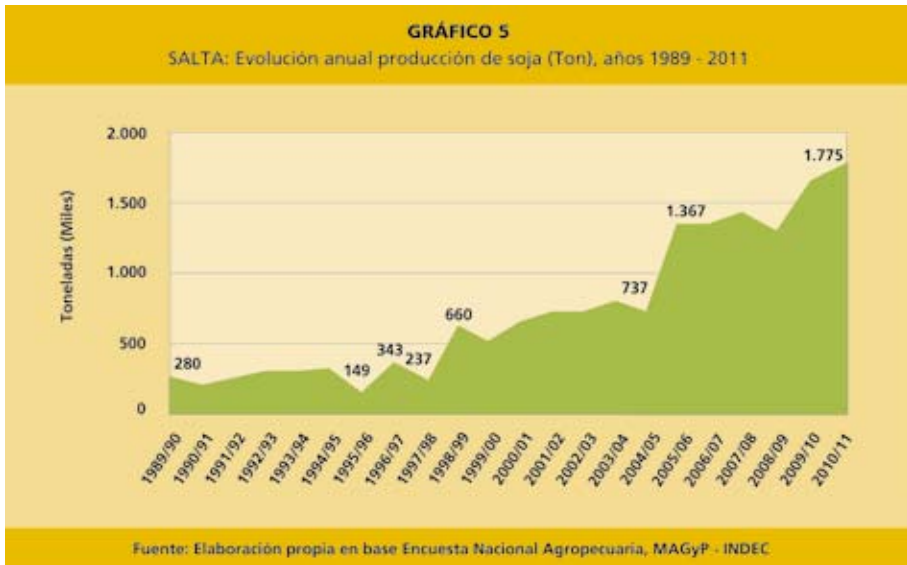
En 2004 la valorización de otros cultivos, especialmente la soja, provocó que el área destinada a poroto sufriera una reducción superior al 37%. El cultivo de soja se ha expandido en los Departamentos del Sur y el Este salteño, especialmente en Anta, Orán y Gral. San Martín. Durante la década del '90 la superficie dedicada a este grano ha tenido un incremento incesante, llegando a un punto máximo en la campaña del año 20010/11 con 599.515 hectáreas sembradas y una producción de 1.775.489 toneladas.



De esta forma ocupa más del 60% de la superficie cultivada con granos en la Provincia, variando su participación de acuerdo a la sustitución con otros cultivos estivales, especialmente el poroto.

Según describe Slutzky (2007:10):

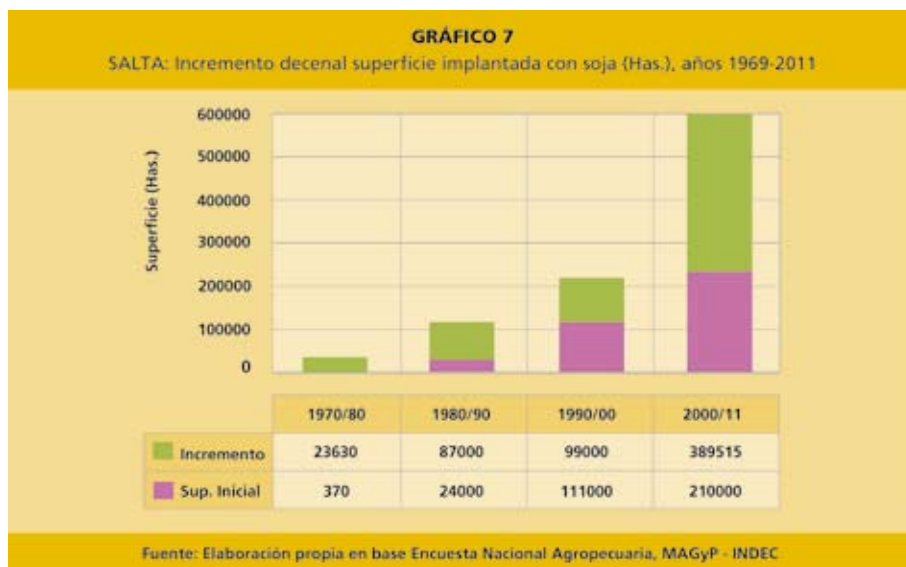
*“el caso de la Provincia de Salta es paradigmático de este avance de la frontera agrícola: la superficie total implantada entre 1988 y 2002 aumentó un 65%, más que en ninguna otra Provincia, y esta expansión se debe fundamentalmente al crecimiento del área con oleaginosas –exclusivamente soja -, que da cuenta del 75% del aumento del área cultivada total.”*



A través del análisis de la evolución anual de la superficie implantada con soja en la Provincia de Salta, en el período 1969-2011, se evidencia el crecimiento extraordinario que se produce a partir de mediados de los años '90. Durante la primera década presenta un incremento bajo (si bien la superficie implantada se incrementa 65 veces) y es en los años '80 que comienza a cobrar importancia (la superficie se triplica y el incremento es de casi 90 mil Has.). En el



GRÁFICO 7 puede apreciarse el incremento absoluto en cada década para todo el período. En los últimos 15 años la superficie implantada con este cultivo se quintuplica, pasando de 120 mil Has. a casi 600 mil. El mayor crecimiento se produce en la última década en que se incorporan casi 400 mil Has.



## 2.2.2. Transformaciones de la ganadería

Por otra parte, la agricultura no es la única actividad que se ha ampliado en el NOA, y en Salta en particular. Como hemos descripto, en el área ganadera tradicional el proceso de agriculturización se evidenció en la notable reducción de las áreas dedicadas a esta actividad. A su vez, lo que varios autores denominan la “pampeanización” del NOA se refiere a la relocalización creciente de la actividad ganadera.

A nivel nacional, el proceso de expansión agrícola desde los años '70 también avanzó sobre terrenos dedicados a la producción bovina, provocando una caída de la superficie ganadera vacuna en aproximadamente 11 millones de Has. Sin embargo, el stock vacuno no se ha visto disminuido, en la misma proporción, manteniéndose alrededor de los 54 millones de cabezas desde el año 1994. Por lo tanto, se está en presencia de una modificación de ciertos procesos productivos y un reordenamiento territorial.



Así, la región pampeana disminuyó en 3 millones su stock de cabezas de ganado, pasando de contener el 62% nacional al 56,7%. Mientras tanto, se produjo una expansión a la región semiárida del oeste del país en un millón de cabezas, un incremento de medio punto porcentual en la región NOA, y un crecimiento notable en el NEA, de 1,9 millones de cabezas –3 puntos porcentuales en el total país- (Ortega, 2010).

El incremento de la existencia de ganado bovino en el NOA, que es de mayor importancia en Santiago del Estero y que, en el caso de Salta, hasta el momento se ha localizado mayoritariamente en el sur de la Provincia<sup>42</sup>, corrobora la transformación de los procesos productivos y el reordenamiento territorial de la actividad pecuaria.

En Salta esta actividad avanza en las zonas semiáridas, primero en el Departamento de Anta y mas recientemente en los Departamentos Gral. San Martín y Rivadavia, sobre tierras consideradas no aptas para agricultura. El incremento de las pasturas artificiales indica la presencia de una modificación en la modalidad de producción. Hasta 2002, en el semiárido de Anta predominaban las explotaciones agropecuarias familiares, gran parte de las cuales correspondían a pequeños productores ganaderos (llamados en la zona

<sup>42</sup> Como veremos a continuación, allí predominan la ganadería como destino declarado en las solicitudes de deforestación.

puesteros criollos). Mientras que en el semiárido del Departamento Gral. San Martín además de los puesteros habitan una gran cantidad de comunidades indígenas (Colina y otros, 2010).

La producción a gran escala en el ambiente muy frágil, desde el punto de vista natural, del Umbral al Chaco, se enfrentó con dos problemas: la necesidad de desmonte indiscriminado y masivo, y el avance sobre áreas ya ocupadas por campesinos o indígenas, con economía de subsistencia basada en los recursos naturales del bosque o una ganadería extensiva (Sili, 2011).

### 3 » *Acceso a la Tierra y Territorio*

#### **Introducción**

El proceso de cambio en el uso de la tierra, en las estructuras agrarias o en las formas de tenencia tiene vinculación directa con la intervención del Estado (por acción u omisión). Como hemos planteado en la *Aproximación Conceptual*, entendemos que la *regulación pública* de esta cuestión no depende solo del accionar, directo e indirecto, del Estado (Nacional, Provincial y Municipal). Es la resultante también de la participación y lucha sociales. Sin embargo, la retracción del Estado, desde mediados de los años '70, implicó el abandono de la acción planificadora como estrategia de desarrollo rural y territorial.

Hasta entonces, desde el enfoque de la Planificación Regional, estas políticas estaban centralizadas y a cargo del gobierno nacional. Las preocupaciones que las orientaban eran las disparidades regionales (de producción, productividad y consumo) y la integración económico-territorial (desconcentración geográfica de la actividad productiva). En este marco surge la división del territorio nacional en 8 regiones de desarrollo que se mantiene hasta hoy.

Durante este período, Salta fue sede capital de la región NOA y su política regional se orientó al desarrollo de la actividad agrícola, fundamentalmente a través de la planificación de obras de riego, que incluían planes de colonización de las tierras irrigadas. Pero observando los proyectos realizados, la mayoría estuvieron dirigidos a la zona centro de la Provincia. En menor medida se concretan obras en la zona este -donde se construye la presa del río Itiyuro y se instala una planta industrial de envasado de tomate- pero no se contemplaron restricciones de tipo estructurales como la precariedad en la tenencia de la tierra, que eran demandas que realizaba la población de la zona (Ataide, 2010).

Abandonado este enfoque, se privilegia el papel subsidiario del Estado, el libre juego de las fuerzas del mercado y el protagonismo productivo del capital privado. En este contexto, la eliminación de controles y la institucionalidad débil agravaron en la Provincia las situaciones de precariedad en la tenencia de la tierra, lo cual cierra las posibilidades de un desarrollo social, territorial y ambiental más equilibrado.

A pesar de los avances de los últimos años, aún no se logra consolidar políticas integrales de desarrollo rural y ordenamiento territorial que den el marco de referencia para el tratamiento del acceso a la tierra, y que permitan definir planes específicos de ordenamiento del uso del suelo, de nivel local o provincial, desde donde se trabaje la problemática de la tierra: la regularización dominial, el uso de las tierras fiscales, el desaliento de la concentración, etc.

Sin embargo, iniciativas a nivel nacional como la elaboración del *Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial*, la reciente sanción de la ley 26.737 de *Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales* y la creación en este marco del *Registro Nacional de Tierras Rurales*; así como la creación en Salta de un *Programa de Regularización Dominial y Asistencia para Pequeños Productores Agropecuarios y Familias Rurales* con la sanción de la ley 7.658, puede estar indicando el inicio de una nueva etapa.

### 3.1. EXPANSIÓN DE LA FRONTERA AGROPECUARIA Y COSTO SOCIO AMBIENTAL

El reemplazo de vegetación nativa por cultivos disminuye en forma significativa los bienes y servicios públicos que proporciona el ambiente a la sociedad<sup>43</sup>. Éstos no tienen precio de mercado porque no pueden asignarse a los consumidores por ese mecanismo. Pero la pérdida de estos beneficios causados por la expansión agrícola implica costos (llamados costos externos o

---

<sup>43</sup> Entre los principales se mencionan: la capacidad del ecosistema de fijar el carbono atmosférico, es decir, de extraer del aire dióxido de carbono, el principal contribuyente al efecto invernadero -en esta materia las consecuencias son muy graves porque además de la pérdida de la vegetación natural se debe tomar en cuenta la quema inicial del monte, que libera CO<sub>2</sub> a la atmósfera, y la mayor descomposición de vegetación que ocasionan las labores agrícolas-; la regulación natural de las cuencas hídricas -que mitiga las inundaciones y mejora la calidad de las aguas-; la conservación de la diversidad biológica -un patrimonio genético que tiene creciente valor, incluso económico, para propósitos tan diversos como la alimentación y la industria farmacéutica-; la protección contra la erosión del suelo, o la recreación y el turismo (Paruelo y otros, 2005).

externalidades) que no afectan sólo a la empresa agropecuaria que explota la tierra, sino que recaen sobre toda la sociedad. Por otra parte, un agroecosistema basado en el cultivo de soja brinda a la sociedad mayor cantidad de bienes y servicios privados, que se transan en los mercados nacionales e internacionales (Paruelo y otros, 2005).

El avance de la frontera agropecuaria en la Provincia de Salta puso la problemática del desmonte en primer plano, agravada por la presencia de campesinos o indígenas, con economías de subsistencia basadas en los recursos naturales del monte. A su vez, con la puesta en producción de tierras desmontadas se inaugura otra cuestión, la relativa a la dinámica del uso agrícola o ganadero del suelo. La situación que se describe a continuación, basada en diferentes fuentes secundarias, pone de relieve la importancia de una política de ordenamiento territorial que habilite el debate sobre la distribución, tanto de los costos socio-ambientales del avance de la frontera y la dinámica de uso agropecuario de la tierra, como de los beneficios económicos de la expansión de la producción en la Provincia.

### **3.1.1. Los desmontes**

---

Un fenómeno directamente vinculado a la expansión de la frontera de la producción y a los conflictos y desplazamientos de población en el ámbito rural es el de la deforestación. Este es un proceso que presenta antecedentes históricos en la región, pero que es especialmente relevante en los últimos años. Como ya mencionamos, las innovaciones tecnológicas empleadas en los cultivos realizan su potencialidad a través de la puesta en producción de grandes áreas. En otros términos, el aumento de escala mejora la rentabilidad. Ello impulsó a que, en predios en donde hasta no hace muchos años atrás no existía interés por parte de los propietarios, en la actualidad sean objeto de solicitudes de desmonte.

Esta dimensión, de gran centralidad y debate, se vincula estrechamente con los desequilibrios socio-ambientales, ya que las deforestaciones fueron encerrando a las comunidades, aislándolas en medio de un área de cultivo cada vez mayor y exponiéndolas a los riesgos de la convivencia próxima con el uso de agroquímicos.

De estos desmontes se estima que se benefician pocos productores. Por el otro lado, los perjudicados, familias campesinas, comunidades indígenas (e indirectamente la población en general), necesitan el monte para su

subsistencia <sup>44</sup> (John Palmer, 2008). Por lo cual, este tipo de desarrollo no solo profundiza la concentración de la tierra y de otros recursos, sino que favorece una actividad empresarial que demanda grandes extensiones de tierra, con poca demanda de trabajo asalariado. Por una parte, concentrando la riqueza y, por la otra, profundizando la pobreza rural y dependencia de la ayuda estatal (Mastrolinardo, en Van Dam, 2008).

**TABLA 1**  
**SALTA: Audiencias Públicas y superficies afectadas por año, años 2004-2007.**

Año	Audiencias convocadas para desmontes	Total anual (ha)	Porcentaje del total	Promedio por convocatoria (ha)
2004	38	129.257	16	3402
2005	58	165.241	20	2849
2006	28	77.612	10	2772
2007	71	435.399	54	6132
<b>TOTAL</b>	<b>195</b>	<b>807.509</b>	<b>100</b>	<b>3789</b>

Fuente: Leake y Ecónomo, 2008.

Los datos aquí consignados, surgen del trabajo de investigación realizado por la Fundación Asociana <sup>45</sup>. El período del estudio abarca desde setiembre de 2004 hasta diciembre de 2007 <sup>46</sup>. El análisis de la evolución de las solicitudes de desmonte realizadas por los titulares registrales muestra un incremento entre el último trimestre de 2004 y 2005. Tras una caída en el año 2006, en el 2007 la situación cambia decisivamente. Las tierras sujetas a solicitudes de permiso de desmonte superan la mitad (54 %) de la superficie solicitada durante todo el período.

<sup>44</sup> Las comunidades indígenas combinaban un conjunto de actividades productivas y de supervivencia que van desde la caza, pesca y recolección de frutos y miel silvestres a la agricultura de pequeña escala o cría menor (cabras, gallinas y chanchos), junto a empleos eventuales, ‘changas’ y trabajo asalariado estacional. La reducción del empleo y la deforestación hacen que, cada vez con mayor peso, los beneficios y planes asistenciales otorgados por el Estado se constituyan en el principal sostén de la economía familiar (John Palmer, 2008).

<sup>45</sup> Estos datos se refieren al total de la superficie solicitada de los predios sujetos a proyectos de desmonte. Los autores aclaran que la superficie neta autorizada por la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (SEMADES) puede ser menor, y la superficie efectivamente desmontada no fue objeto de este estudio. Asimismo, aclaran que no accedieron a las cifras de desmontes clandestinos (es decir los realizados sin autorización), ni tampoco a aquellos que no superan las 300 hectáreas, ya que la ley exige a esos trámites de la necesidad de audiencia pública (aunque por supuesto requieren de la debida autorización de la SEMADES).

<sup>46</sup> La fecha inicial corresponde a cuando se registran las primeras convocatorias para audiencias en la versión digital del Boletín Oficial (fuente de datos utilizada) y la de cierre corresponde a cuando terminó la gestión de gobierno del Dr. Juan Carlos Romero (Leake y De Ecónomo, 2008).

Aunque se trate de un lapso corto, el volumen total de superficies afectadas se corresponde con la notable expansión del cultivo de la soja en los años siguientes (VER GRÁFICOS 6 Y 9). Consideramos, con los autores de este estudio que:

*“más allá de los factores económicos que impulsan la expansión de la agroindustria en Salta, hay que tener en cuenta que en 2007 el proceso de deforestación en la Provincia fue influenciado por otros dos factores claves: a) la incertidumbre generada por los cambios políticos a producirse durante un año electoral, tanto a nivel provincial como nacional; b) la inminente entrada en vigencia de la Ley Nacional de Presupuestos Mínimos de protección Ambiental de los Bosques Nativos (Ley 26.331).”*

Precisamente, si pudiéramos ver las superficies que efectivamente fueron desmontadas en esos años comprobaríamos la distancia entre ambas cifras. Sólo es posible aproximarse parcialmente a esta comparación, complementando: i) información acerca de la superficie total deforestada, elaborada por la Dirección de Bosques de la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación (SAyDS) y ii) los datos de las tierras desmontadas con destino a agricultura, relevadas mediante teledetección en el marco del Pro.Re.NOA <sup>47</sup>.



<sup>47</sup> En este marco se detectaron las parcelas de cultivos que provienen de desmontes realizados en la campaña anterior (a su detección como cultivada).

Los primeros proporcionan información sobre dos períodos: 1998-2002 y 2002-2004 correspondiente a los Departamentos donde la deforestación ha sido particularmente intensiva. El segundo período (2002-2004) puede ser comparado con la información de las solicitudes de permiso (2004-2007). Para el Departamento de Anta, las superficies afectadas por solicitudes para desmontes para el año 2004 alcanzan las 71 mil Has., mientras que la superficie total deforestada para el período 2002-2004 (es decir, para un lapso de dos años) es de 66.838 Has. En el caso del Departamento Gral. San Martín, las superficies solicitadas en 2004 suman 32 mil Has., al tiempo que el total de la deforestación detectada alcanza las 14.747 Has. En ambos casos las superficies solicitadas resultan bastante mayores a la superficie deforestada total detectada.

Por otra parte, la comparación, para el mismo período, de la información de los informes de la SAyDS (superficie deforestada total) con la relevada en el marco del Pro.Re.NOA (tierras desmontadas destinadas a la agricultura entre 2000 y 2005) permite determinar el destino de las tierras habilitadas para la producción. De la comparación surge que en la Provincia de Salta entre 2002 y 2004, la situación se polarizó: en la zona Norte (Orán y Gral. San Martín) la mayor parte de las tierras habilitadas se destinaron para el cultivo de granos, mientras que en Anta sólo una cuarta parte de las tierras se habilitaron con fines agrícolas (es decir, el 75 % se destina a ganadería).

### 3.1.2. Dinámica del uso del suelo agrícola

---

La extensión de la superficie cultivada, medida utilizada para expresar la magnitud de la expansión de la frontera agropecuaria, es sólo una de las variables que caracteriza la dinámica del uso del suelo agrícola. Según Volante y otros (2005), para el abordaje integral de esta dinámica es necesario considerar la combinación de la variación del área cultivada con otras tres variables:

- » Desmontes
- » Intensidad de uso del suelo
- » Monocultivo

Para analizar la dinámica reciente del uso del suelo en el NOA <sup>48</sup>, estos autores parten de plantearse como hipótesis de trabajo que la misma está configurando un esquema de producción de monocultivo. Con el objeto de verificar

---

<sup>48</sup> El período bajo análisis de este estudio es 2000-2005. Por lo tanto, los resultados que estamos describiendo son válidos para el mismo y aportan a nuestro trabajo antecedentes recientes de la trayectoria del caso.

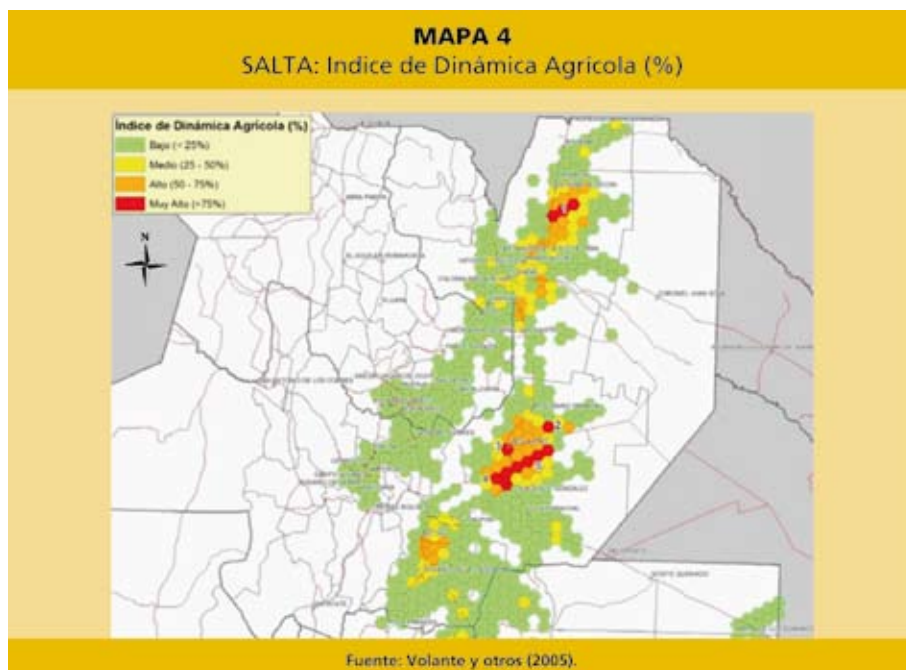


dicha hipótesis diseñaron un Índice de Dinámica Agrícola (IDA) que combina las cuatro variables con el objetivo de detectar y caracterizar las áreas en las que, por la conjugación de estos factores, resulta un efecto negativo para la sustentabilidad de los agroecosistemas en particular y el medio ambiente en general (Volante y otros, 2005:9).

A través del empleo de este índice se analizó el total del área cultivada en el NOA, y se la clasificó según un rango con 4 categorías de criticidad: muy alta, alta, media y baja. Asimismo, dado que la criticidad de las áreas podría resultar de una conjugación de los factores particular a cada caso, también realizaron representaciones gráficas en diagramas tipo cometa o tela de araña, para visualizar las variables con mayor influencia en el valor total del índice correspondiente a cada área (Volante y otros, 2005).

El mapeo resultante (MAPA 4) permite ver que en el caso de la Provincia de Salta se identificaron 5 áreas de muy alta criticidad:

1. Tartagal
2. Juana Azurduy
3. Las Lajitas
4. Piquete Cavado Este
5. Piquete Cavado Oeste



Cada una de ellas presenta particularidades respecto de la combinación negativa de los factores que hacen al índice de dinámica agrícola. En el caso de Tartagal se asocian crecimiento del área cultivada con soja, desmontes y monocultivo. En cambio en el área 2 (Juana Azurduy) resultan muy importantes el alto crecimiento del área cultivada con soja y los desmontes. Las áreas 3, 4 y 5 (Las Lajitas, Piquete Cavado Este y Oeste) con patrones muy parecidos entre sí, se caracterizan por la alta intensidad en el uso del suelo, el monocultivo y, en menor proporción, los desmontes.

## 3.2. EL ACCESO A LA TIERRA

Como planteáramos al comienzo de este punto, la retracción del Estado implicó el abandono de la acción planificadora como estrategia de desarrollo rural y territorial equilibrado. En este contexto, sin un encuadre que comprenda el tratamiento de la problemática de la tierra y con pocos recursos, las Provincias verán reducido su margen de acción. Con mayor o menor grado de adhesión o resistencia al ajuste y desregulación impuestos, realizarán sólo acciones puntuales, parciales y descoordinadas, sin impacto estructural en el desarrollo rural. Es así como, los cambios productivos que venimos analizando, tendrán en Salta el impacto en la distribución y tenencia de la tierra que describiremos a continuación.

### 3.2.1. La distribución de la tierra

---

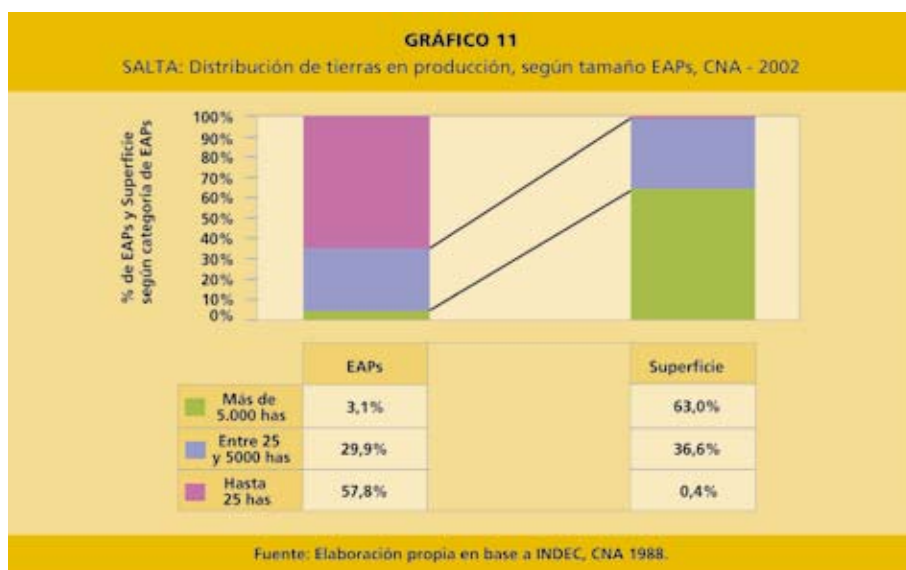
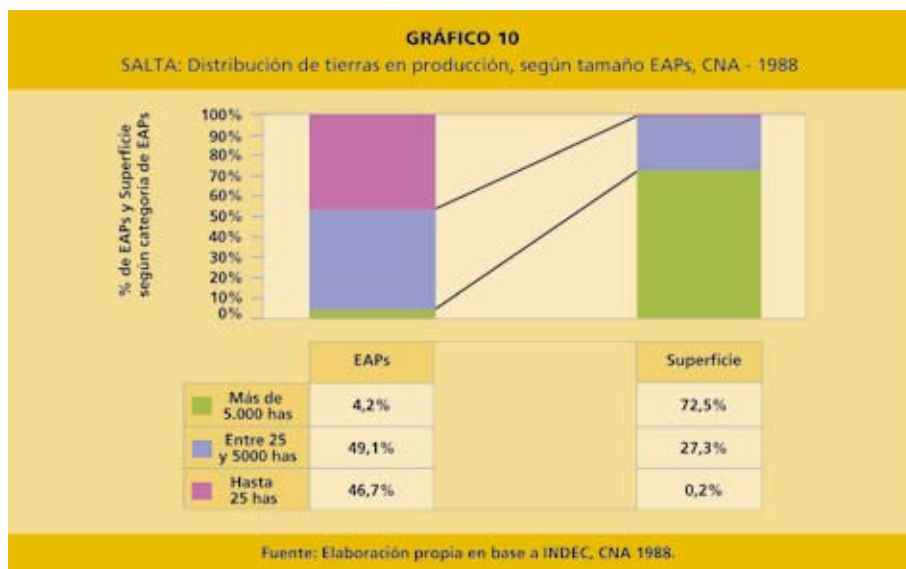
Para las Provincias extra pampeanas, se supone que el proceso de concentración del uso de la tierra reviste un menor grado de importancia en comparación a lo sucedido en la zona agropecuaria más productiva del país. Sin embargo, en aquellas regiones -como Salta- cuyo uso productivo fue asemejándose al tipo de explotación predominante en el agro pampeano se intensificó este proceso. El nivel de rentabilidad impulsó en estos territorios la reactivación de los mercados de tierra y el incremento del precio de la misma.

La Provincia muestra un alto nivel de concentración de la propiedad y del uso de la tierra <sup>49</sup> y un incremento de la participación de empresarios-propietarios

---

<sup>49</sup> Como advierten Basualdo y Arceo (2005) los censos agropecuarios tienen severas restricciones para captar la fisonomía de la propiedad agropecuaria por varias razones: a) la definición de la unidad de análisis (explotación agropecuaria) ha cambiado a lo largo de los censos lo cual impide realizar comparación en el tiempo; b) más allá de los cambios que se registran a lo largo del tiempo, las diversas definiciones adoptadas de explotación agropecuaria no captan algunas de las formas de propiedad más relevantes que adoptan los grandes terratenientes (por ej. Los censos 1988 y 2002 no captan los grupos de sociedades) (Basualdo y Arceo, 2005:77)

tradicionales del área pampeana que adquieren (o arriendan) importantes superficies (Slutzky, 2007; Van Dam, 2008) <sup>50</sup>.



<sup>50</sup> Como ya dijimos, la Provincia de Salta muestra un desempeño distinto en comparación al conjunto del país, mientras la cantidad de EAPs disminuyó fuertemente entre 1988 y 2002 (-25 %), para el caso provincial hubo un aumento del 11,5 % (comportamiento que sólo se asemeja al de dos Provincias: La Rioja y Tierra del Fuego). Cuando a nivel nacional la tierra en producción permaneció prácticamente igual entre esos años, con una pérdida mínima del 3 %, en Salta disminuyó más de 30 puntos porcentuales. Sobre los problemas de aplicación de los CNA 1988 y 2002 en Salta ver Van Dam, 2006.

Los rasgos principales que surgen del análisis de los datos disponibles de los Censos Agropecuarios (1988 y 2002) en lo que refiere a la distribución, muestran que la Provincia se caracteriza por una alta concentración del uso. Los productores que menos tierra tienen (entre 0,1 y 25 Has.) en 1988 representaban al 46,7 % del total (2238 EAPs) con apenas un 0,2 % de la tierra (16.849 Has.). En 2002, esta situación no se modifica sustancialmente, el grupo de productores en esta condición se incrementó hasta alcanzar un 57 % del total (3176 EAPs) con apenas un 0,4 % de la superficie. En tanto, los grandes productores con más de 5 mil Has., de ser 205 productores en 1988 (4,2 %) y controlar el 72,5 % de tierra (4.365.000 Has.), pasan en 2002 a ser 175 productores (3,1 % del total) controlando el 63 % de la tierra en producción (2.702.000 de Has.).

La distribución de la tierra en Salta es, por tanto, más desigual que a nivel nacional. Van Dam (2008:11) detalla que:

*“Mientras en Salta las EAPs menores de 5 Has. tienen al igual que a nivel país 0,1% de la tierra, (en esta Provincia) representan el 38% del total de EAPs con límites definidos, casi tres veces lo que representan a nivel nacional (12,3 %).”*

### 3.2.2. Tenencia de la tierra

---

El análisis respecto del régimen de tenencia pone en evidencia la precariedad en que se encontraba la enorme mayoría de los tenedores de tierra en la Provincia y los efectos que produce la reactivación del mercado. De 10.297 EAPs totales que había al año 2002 en la Provincia, poco más de la mitad (5.575 EAPs) tienen *límites definidos*, por lo cual es muy elevada la participación de aquellas *sin límites definidos* (4.722 EAPs). Este aspecto es muy importante en Salta: mientras a nivel nacional es muy reducida su magnitud (apenas un 4,1 % del total de las EAPs en 2002), en la Provincia las explotaciones sin límites definidos alcanza al 48 % del total de EAPs en 1988 y al 46 % en 2002. En la medida que la inexistencia de límites definidos opera, en términos generales, como indicador de tenencia precaria por falta de un título de propiedad que establezca límite mensurado <sup>51</sup>, se puede suponer que la problemática de tenencia en la Provincia de Salta es sustancialmente mayor que a nivel general (Van Dam, 2008).

---

<sup>51</sup> Dentro de éstas se pueden situar: campos comuneros (otorgadas por la Corona española, con delimitación imprecisa), comunidades indígenas (reconocidas por algún instrumento legal), parques o reservas nacionales (preservación de sistemas ecológicos, humanos, de obras y servicios), otras tierras fiscales (tierra pública) y tierras privadas (sin límites definidos) (CNA 1988).

Al caracterizar la tenencia al año 2002, se evidencia cómo se distribuyen las explotaciones con límites definidos (que representan el 54 % del total):

- » un 63,5 % de *propietarios* que concentran el 93 % de la superficie total con límites definidos.
- » un 17,9 % de las EAPs en la modalidad de *contratos agrarios* (menor al promedio nacional, que ronda el 20 %), poco significativo en términos de extensión, ya que tienen sólo un 4 % de la superficie.
- » Por último, los *ocupantes*, representan un 16,4 % de las EAPs y acceden apenas a un 2,8 % de la superficie total.

Observando la relación cantidad de EAPs/superficie se puede suponer que entre quienes son ocupantes y quienes tienen algún tipo de contrato agrario, están representadas las explotaciones más pequeñas (Van Dam, 2008). A su vez, los *ocupantes* (917 EAPs) representan en la Provincia un número mucho más importante si incorporamos en esa categoría a los registrados entre las explotaciones sin límites definidos.

Respecto a los ocupantes con límites definidos, variaron entre censos, mientras que en 1988 eran 537 y representaban un 11 % de las EAPs con límites definidos, en 2002 eran un 16,4 %. Un 35 % de estas situaciones se concentra en el Departamento Gral. San Martín, entre los cuales el 56,4 % de ellos ocupan tierras privadas y el 43,6 % terrenos fiscales.

### 3.2.3. Situaciones problemáticas de tenencia

---

Los estudios realizados en el marco del PROINDER (González, 2000; Slutzky, 2008a) en base a los CNA 1988 y 2002, ponen de relevancia que los principales afectados por la inseguridad en la tenencia de la tierra son Pequeños Productores Familiares.<sup>52</sup> Para el caso de la Provincia de Salta las situaciones de mayor vulnerabilidad son: i) la ocupación de Tierras Fiscales, ii) la ocupación sin permiso de tierras privadas, iii) las aparcerías precarias, iv) las comunidades indígenas y v) las sucesiones indivisas; finalmente, vi) casos especiales, como productores pobres en áreas naturales protegidas (pero son pocas familias).

Específicamente en el AE la situación que predomina es la *ocupación*. Esta es definida en el CNA (1988) como uso de la tierra con carácter precario

---

<sup>52</sup> En particular, Slutzky pudo cuantificar esta cuestión en base al procesamiento del CNA-2002 realizado por IICA-PROINDER. Ver Slutzky, 2008:25

ante la inexistencia de título o contrato escrito o verbal que avale la tenencia. Reconoce la precariedad diferenciada en dos grados:

1. ocupación de hecho, sin permiso del propietario;
2. ocupación con permiso del propietario (supone pago o compensación).

A su vez se distinguen dos condiciones:

1. La *ocupación de tierras fiscales*, con o sin permiso por parte del Gobierno Provincial que enfrenta la inseguridad de tener que defender sus derechos sobre la tierra tanto frente al Estado como a otros productores o empresas privadas no agropecuarias que utilizan los campos: mineras, viales, etc. (González, 2000). En la Provincia de Salta, la totalidad de la superficie en situación de ocupación en tierras fiscales (99,7%) se concentra en tres Departamentos: Anta (40,5 %), Rivadavia (33,5%) y Gral. San Martín (25,7%). En su gran mayoría son pequeños productores ganaderos pobres y grupos indígenas cazadores recolectores (Frere, 2005).
2. En la *ocupación de tierras privadas*, están representados los pequeños productores minifundistas con posibilidad de acceder a la propiedad ejerciendo sus derechos posesorios y de prescripción adquisitiva pero que, en tanto no accedan a la posibilidad de hacerlo, están expuestos a la misma “inseguridad” en que se encuentran los ocupantes de tierras fiscales, agravada porque puede ocurrir -y ocurre con mayor frecuencia- el desalojo. Salta es una de las dos Provincias con mayor cantidad de ocupantes de tierras privadas, con un 83%, concentradas en tres Departamentos: Metán (48 %), Gral. San Martín (23,5 %) y Rosario de la Frontera (11,3 %). El caso de los ocupantes de tierras privadas con permiso de los propietarios, en aparcerías precarias o mediante contraprestaciones de trabajo, supone unas situaciones de inseguridad compartida con los ocupantes de tierras fiscales, pero con el adicional de vulnerabilidad por un inminente desalojo (González, 2000).

Slutzky (2008a) destaca la disminución de los ocupantes entre 1988 y 2002 en las Provincias donde mayor presencia tenían, entre ellas Salta, y sostiene que en estas regiones habría que “verificar si la reducción del número de ocupantes se debe a desalojos por el avance de la frontera agrícola y en qué medida corresponde a un proceso de legalización/titulación de las tierras de los ocupantes”.

De esta manera, los estudios consultados concluyen que la Provincia no representa una excepción respecto de la situación nacional, ya que habría un proceso de concentración de la tierra, expulsión de pequeños productores y disminución del empleo rural (Van Dam, 2008).

**TABLA 2**  
**SALTA: Población total, Urbana y Rural, según CNP 1991 y 2001 (Hab. y %)**

	1991		2001	
	Cant.	%	Cant.	%
Urbana	684.101	78,9	900.171	83,4
Rural	182.052	21,1	178.880	16,6
<b>TOTAL</b>	<b>866.153</b>		<b>1.079.051</b>	

Fuente: elaboración propia en base a CNP-91 y 2001.

Estos supuestos pueden complementarse mediante datos surgidos de los Censos Nacionales de Población y Vivienda, que evidencian una reducción de la población rural que pasa del 21,1 % del total provincial en 1991, al 16.6 % en 2001. Al mismo tiempo se verifica un incremento de la población urbana de la Provincia, que podría indicar la migración intra-provincial de la población, desde las áreas rurales a las urbanas de la Provincia.

A su vez, Frere (2005) verifica que esta población crecientemente se ha asentado en pueblos y no en forma dispersa, lo cual constata mediante el incremento en la Provincia del peso relativo de los poblados de más de 2 mil habitantes que pasa de un 25,6 % del total según CNP 1991, al 34.3 % en 2001. Los testimonios de técnicos ligados a la actividad de extensión rural y dirigentes campesinos de distintas zonas de la Provincia, coinciden en señalar la emergencia de este doble proceso: concentración de la tierra y expulsión de pequeños productores.

## 4 » *Reactivación del mercado de tierras*

### **Introducción**

Como hemos destacado en varias oportunidades a lo largo de este trabajo, la reactivación del mercado de tierra y el notable incremento del precio de la misma condicionan fuertemente la subsistencia de los agricultores familiares en las zonas extra pampeanas. El Estado es el principal actor regulador de la dinámica del territorio (y de las tierras) a través de los mecanismos, instrumentos y políticas sectoriales que lleva adelante o a través de la ausencia de éstos.

Entre los múltiples instrumentos existentes de política pública de regulación de la dinámica de la tierra, es ampliamente reconocido que los impuestos a la propiedad inmobiliaria presentan una gran potencialidad. En las Provincias

argentinas, el Impuesto Inmobiliario es la segunda fuente principal de sus recursos propios, aunque en la última década se observa una disminución en su participación en el total de la recaudación por la importante desactualización de las bases fiscales, en algunos casos de más de 20 años. En Salta, se realizó en el año 2010 una actualización y revalúo fiscal de la tierra rural tras 18 años sin modificación. Sin embargo, parece no haber sido aprovechado el potencial de este instrumento de política pública.

#### 4.1. REACTIVACIÓN DEL MERCADO DE TIERRA Y DINÁMICA DEL TERRITORIO

La subsistencia de los agricultores familiares en algunas áreas de Salta, está siendo severamente amenazada por la reactivación del mercado de tierra y el incremento del precio de la misma. Esta situación reviste particular gravedad en el Chaco salteño por varios motivos. En este caso hablamos de reactivación del mercado puesto que, a diferencia de otras áreas conflictivas de la Región, allí ya se había producido con anterioridad la consolidación de este mecanismo de acceso a la tierra, con la subdivisión y titularización de la totalidad del territorio en la segunda mitad del siglo XIX. Tras un período de extracción de las especies forestales de mayor valor, en muchos casos los titulares registrales dejaron de explotar estas tierras y de ejercer la posesión de las mismas durante décadas, a lo largo de las cuales el mercado pierde centralidad como forma de acceso a la tierra. Por entonces, ésta es utilizada por sus ocupantes tradicionales, las comunidades originarias, y por puesteros criollos, cuya convivencia no estuvo exenta de conflictos.

Una de las consecuencias más notables y determinantes de la dinámica productiva que comienza a difundirse desde mediados de los años '90, ha sido la inclusión de estas tierras en el circuito de valorización económica. Esto lleva a los actuales titulares de dominio a buscar tomar posesión de las mismas para explotarlas, arrendarlas o venderlas ante el notable dinamismo del mercado que se reactiva y se impone prácticamente como mecanismo exclusivo de acceso a la tierra. Esta situación genera numerosos conflictos que afectan a los agricultores familiares que, como venimos de exponer en el punto anterior, de acuerdo a los censos agropecuarios de 1988 y 2002 se encontraban en situaciones de *inseguridad* en el acceso a la tierra. Estos conflictos son materiales, es decir, está en juego el acceso a la titulación de la propiedad de la tierra, pero al mismo tiempo implican una disputa simbólica por el reconocimiento social y legal del derecho a acceder a la tierra.



Dada la caracterización y variedad de actores que habitan y transitan el Umbral al Chaco, en estas disputas operan discursos, argumentos y justificaciones diferentes, en correspondencia con el sentido y valor que cada uno de ellos le otorga a la tierra. Pero solo algunas visiones alcanzan la legitimación social<sup>53</sup> y a partir de la reactivación del mercado de tierras predomina la que valora la tierra como suelo o sustrato físico -continente de recursos o variables de interés a desarrollar-. Desde esta visión se pondera la potencialidad y eficacia productiva del suelo y se entiende que es el mercado el mecanismo que determina lo que se produce. Es decir, la tierra no sólo es concebida como un medio de producción sino que, además, se la considera un bien de mercado y, por lo tanto, factible de fraccionarse y mercantilizarse (Naharro y otros, 2010). En cuanto al reconocimiento legal, este carácter mercantil de la tierra es coincidente con el que receipta el marco normativo nacional, desde la propia consagración de la propiedad privada como derecho constitucional y su consideración como bien jurídicamente tutelable, hasta la consecuente regulación del Código Civil. Una interesante excepción surge en el año 1994, a partir del reconocimiento constitucional de la propiedad comunitaria indígena, a la que se le asigna el carácter de inenajenable, imprescriptible e inembargable, como modo de limitar su carácter de objeto mercantilizable.

La falta de reconocimiento social y legal del derecho a la tierra de la Agricultura Familiar hace que a la precariedad e incertidumbre que crea la informalidad en la tenencia de la tierra y la amenaza de ser desalojados, se sumen otras dificultades estructurales: las relativas al acceso al crédito, tecnologías apropiadas, obstáculos en la comercialización o la falta de infraestructura intra y extrapredial básica. Estas condiciones hacen que los agricultores familiares tengan acotada su visión a plazos cortos.

Como dijimos, la dinámica del territorio (y de las tierras) es regulada por el Estado a través de los mecanismos, instrumentos y políticas sectoriales que lleva adelante o a través de la ausencia de las mismas (por acción u omisión).

Entre los instrumentos existentes para la regulación de la dinámica de la tierra, los impuestos a la propiedad inmobiliaria presentan una gran potencialidad.

---

<sup>53</sup> Naharro y otros (2010) realizaron una sistematización de los diversos discursos que los distintos actores presentes en el Umbral al Chaco esgrimen como argumento para defender su derecho sobre las tierras que reclaman como propias. Los dividen en argumentos *productivistas* y *preservacionistas*. Entre los primeros, reconocen aquellos que hacen énfasis en la empresa capitalista, y los que ponen el énfasis en el trabajador rural o campesino. Entre los segundos, distinguen los que ponen énfasis en lo cultural y los que lo ponen en el entorno natural.

En cuanto a su aplicación efectiva, se ajustan mejor al uso local que otras formas principales de tributación; con una buena administración tienen un gran potencial para financiar y fortalecer las autonomías locales; favorecen una mayor correspondencia entre el tipo de gasto público y el incremento de la base tributaria, puesto que la base gravable (especialmente el valor de la tierra) es correlativa a las inversiones públicas que realizan los gobiernos locales; en un marco de federalismo fiscal estos pueden ser establecidos inclusive en la esfera municipal; su aplicación progresiva puede inducir un uso eficiente del bien gravado o su venta, contribuyendo a dinamizar el mercado de tierras y la generación de mayores ingresos fiscales; por último, permite recuperar para el conjunto de la sociedad local parte de la riqueza que se genera en el territorio para reinvertirla en el lugar.

Pero sobre todo, habiendo quedado atrás las propuestas de hace 40 años que buscaban que la tierra no quedara ociosa, este instrumento puede adecuarse a los requerimientos actuales de controlar que se realice un uso socialmente sustentable de la tierra, al tiempo que constituye una fuente de recursos locales genuinos para afrontar las dificultades estructurales que enfrenta la Agricultura Familiar.

El conjunto de figuras impositivas de base inmobiliaria, es decir, aplicadas a los bienes inmuebles, según sea el aspecto sometido al impuesto, puede ser (Ameriso y Otros, 2007):

- » la tenencia o simple propiedad,
- » la transmisión (venta, donación, herencia),
- » los beneficios generados <sup>54</sup> (rentas, plusvalías).

En Argentina son las Provincias las que cuentan –de acuerdo a la Constitución Nacional- con la potestad tributaria para sancionar este tipo de imposición <sup>55</sup>, aunque en muchos casos, la han transferido a sus Municipios, conforme el grado

---

<sup>54</sup> Un antecedente relevante para el tema data de 1911, durante la presidencia de Roque Sáenz Peña, cuando el gobierno envió el primer proyecto de “impuesto al mayor valor de las propiedades inmuebles” (situadas en la Capital y los territorios nacionales), el que fue fuertemente resistido por los grandes propietarios y no se logró su aprobación. La definición de este impuesto consideraba a este mayor valor un producto de la colectividad, ajeno a la actividad de sus dueños. Este gravamen hubiese recaído sobre la diferencia entre los dos extremos de un período determinado (Molinatti, 2011).

<sup>55</sup> Las Provincias aplican impuestos inmobiliarios mediante el ejercicio de su potestad tributaria sobre las contribuciones directas. La legislación y la estructura del impuesto son, en general, similares en todas las Provincias. Este impuesto recae sobre los inmuebles urbanos, suburbanos y rurales. Es un impuesto permanente, anual, subdividido en pagos periódicos. La base imponible está constituida por la valuación de la tierra y las mejoras. La obligación fiscal es asumida por los titulares de dominio, previéndose exenciones subjetivas y objetivas. Las alícuotas son por lo general progresivas (Molinatti, 2011)

de autonomía que les hayan reconocido en sus respectivas Constituciones. Salta ha delegado en sus municipios la potestad tributaria respecto de los inmuebles urbanos y su cobro.

En las Provincias, el Impuesto Inmobiliario es la segunda fuente principal de sus recursos propios y ha representando históricamente aproximadamente una quinta parte de los ingresos provinciales (Porto, 2004 citado por Molinatti, 2011). Aunque en la última década se observa una disminución en su participación en el total de la recaudación provincial, inducida principalmente por la importante desactualización de las bases fiscales, en algunos casos más de 20 años. En el año 2007 el impuesto inmobiliario representó a nivel nacional menos de 10% de los ingresos tributarios provinciales.

Un análisis de la estructura tributaria de Salta muestra una caída en la participación relativa del impuesto Inmobiliario Rural, que pasa de un 4 % a un 2 % del total entre 1995 y 2006. En términos absolutos este tributo mantiene sus valores constantes desde mediados de los años '90, pese a que la recaudación total crece desde 2001 a un ritmo importante. La misma pasa de \$121 millones en 1995 a \$438 millones en 2006 (la participación de los tributos provinciales en el PBG -Producto Bruto Geográfico- pasó de un 2,8 % en 1995 a un 4,7 % en 2006) de la mano del crecimiento de la recaudación por ingresos brutos que se corresponde con el incremento de actividad de estos años (IERAL, 2007).

## 4.2. EL PROCESO DE REVALUACIÓN FISCAL

El “precio de la tierra”, aquel que toma en cuenta el valor monetario de transacción, difiere notablemente de lo que se establece como “valor fiscal de la tierra”, como base imponible para el tributo de impuestos a la propiedad inmueble. Sin embargo, este último toma como referencia para su definición los precios promedio de mercado.

La determinación del valor fiscal a escala predial, constituye el procedimiento más exhaustivo (por su dimensión geográfica y por el grado de participación de algunos de los sectores productivos involucrados) que se lleva a cabo en la materia, y tiene como objetivo la determinación de los valores de referencia que se tomarán a fin de la valuación fiscal individual de los catastros rurales, base de la imposición tributaria sobre inmuebles. A lo largo del año 2010, en la Provincia de Salta se llevó a cabo una actualización y revalúo de dichos valores, que no se revisaban desde el año 1992.

Dicho procedimiento ha sido implementado por el Ministerio de Finanzas y Obras Públicas, a través de la Dirección General de Inmuebles, ya que según lo dispuesto por el art. 145 del Código Fiscal de la Provincia de Salta, el citado Ministerio es el responsable de realizar la Valuación General de los inmuebles rurales.

Para ello se ha conformado una comisión *ad hoc*, denominada Junta de Valuaciones, integrada tanto por referentes del sector público <sup>56</sup>, como de algunos de los sectores productivos del agro (granos, vid, tabaco, frutihortícola, ganadero), a los que se sumaron representantes de las Cámaras de Producción e Inmobiliaria <sup>57</sup>. En concordancia con lo que señalamos acerca de las visiones predominantes del tema, no se registra participación de organizaciones públicas ni privadas que tengan vinculación específica con el desarrollo productivo de la Agricultura Familiar <sup>58</sup>.

A los fines de establecer los valores fiscales de los inmuebles rurales, la Provincia de Salta ha sido dividida en ocho zonas, las cuales a su vez están divididas en sub-zonas (VER MAPA 4). Asimismo, en cada sub-zona, teniendo en cuenta sus condiciones de uso y su aptitud para las actividades productivas encontramos la siguiente categorización de inmuebles:

- » Desmontada con riego permanente
- » Desmontada con riego eventual
- » Desmontada sin riego
- » Plana sin desmontar con riego
- » Plana con bosque
- » Plana con monte
- » Lomadas Ganaderas
- » Serranía con bosque
- » Serranía con monte
- » Serranía con pastizales
- » Serranía / Pedregullo

---

<sup>56</sup> Integrada por representantes de la Dirección General de Inmuebles de la Provincia (Registros Valuatorio, Jurídico y Técnico), la Dirección General de Rentas de la Provincia, el Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sustentable, la Secretaría de Asuntos Agrarios y la Secretaría de Obras Públicas.

<sup>57</sup> Participaron representantes de la Asociación Prograno, la Sociedad Rural Salteña, la Cámara Salteña Inmobiliaria, las Bodegas de Salta, la Cámara del Tabaco, la Asociación de Productores de Frutas y Hortalizas y la Cámara Regional de la Producción.

<sup>58</sup> En el art. 149 del Código Fiscal de la Provincia que rige la composición de la Junta de Valuaciones, se establece que la misma estará integrada “por siete representantes titulares y siete suplentes de distintas entidades integradas por contribuyentes”, dejando abierta la posibilidad de participación de entidades representativas de la AF.

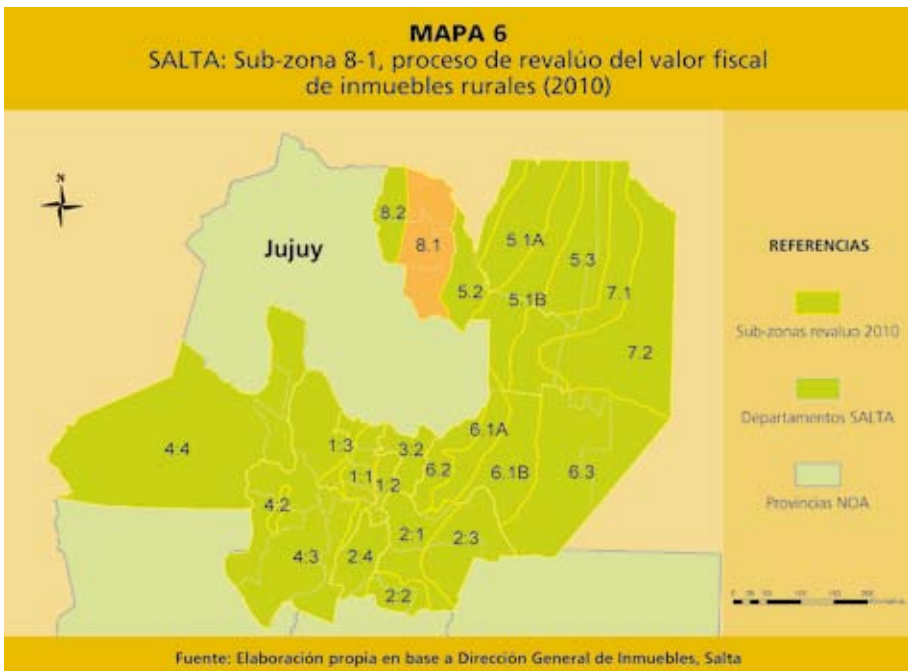
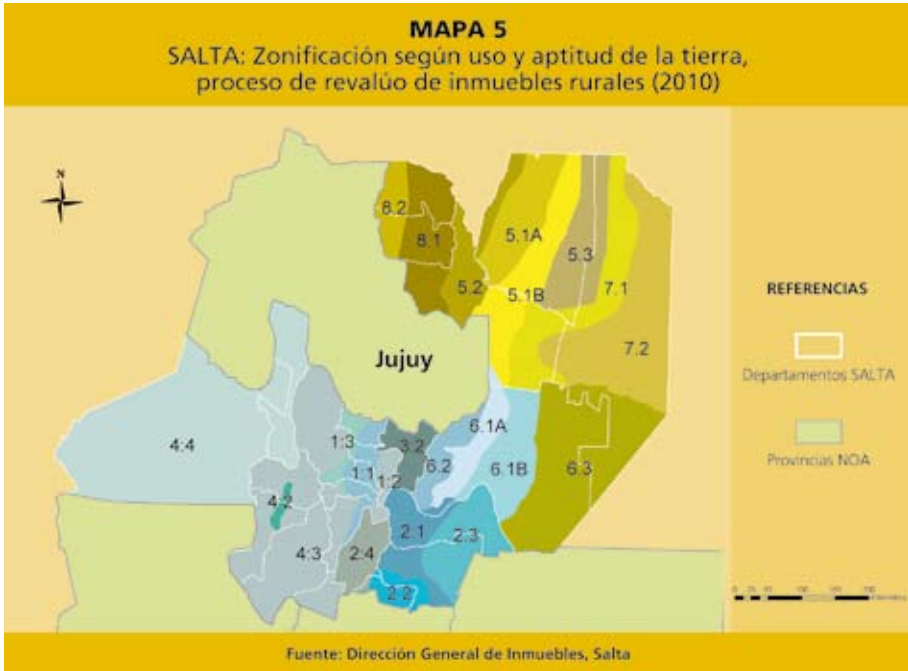
#### **4.2.1. Los productos elaborados por la Junta de Valuaciones**

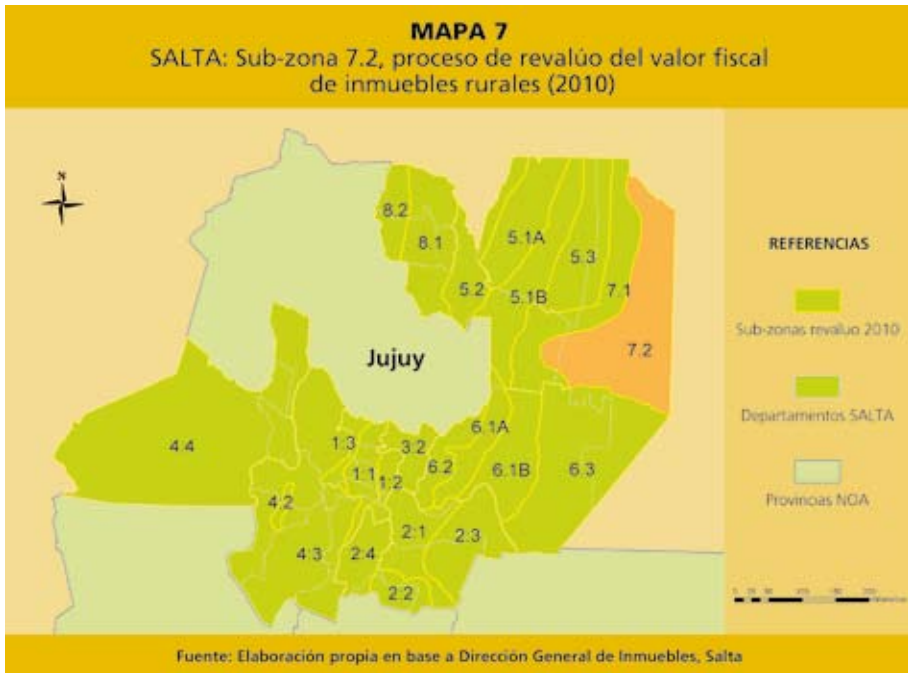
En las ocho zonas delimitadas se realizaron reuniones con la intención de generar los espacios para que los interesados hagan aportes y sugerencias. Con los insumos de dichas actividades, la Dirección General de Inmuebles de la Provincia elaboró los productos resultantes del proceso, consensuados a partir de las propuestas y sugerencias de las comisiones asesoras:

- 1. Mapa de zonificación de la Provincia:** elaborado por la Dirección Gral. de Inmuebles, con intervención (propuestas y sugerencias) de las comisiones asesoras, de acuerdo al uso y aptitud de la tierra rural libre de mejoras (Punto “A” del Acta 89 del 21-12-2010, Junta de Valuaciones) (MAPA 5).
- 2. Tabla de los valores promedio de mercado (\$/Ha.) para los inmuebles rurales:** la misma detalla los valores promedio de mercado por cada categoría de tierra y en cada una de las zonas, tomando las propuestas y sugerencias que realizaran los integrantes de las comisiones asesoras locales. Según informara el referente de la Cámara Inmobiliaria Salteña estos valores en realidad representan el 50 % del valor real de mercado (Punto “B” del Acta 89 del 21-12-2010, Junta de Valuaciones)
- 3. Valores unitarios básicos:** consisten en los valores en pesos por unidad de superficie (1 Ha.) correspondientes a cada zona y categoría de inmueble rural. A partir de este valor unitario básico se calcula el valor fiscal de cada parcela rural, de acuerdo a su superficie. Se establecen como valores unitarios básicos al 32 % de los valores promedio de mercado (Punto “C” del Acta 89 del 21-12-2010, Junta de Valuaciones).<sup>59</sup>

---

<sup>59</sup> Posteriormente, en diciembre de 2011 la Junta de Valuaciones estableció como “valores unitarios básicos para parcelas rurales al 37% en el 2012, 44% en el 2013 y 50% en el 2014 de los valores promedio de mercado (\$/Ha.)” (Punto “A” del Acta 90 del 19-12-2011, Junta de Valuaciones). Sin embargo, en ningún caso se aclara el motivo de la reducción porcentual. Tradicionalmente, se aceptaba la conveniencia de contemplar una reducción (en torno del 25 %) fundada en la estimación de los excesos especulativos vigentes en la cotización de mercado (Converso, 2008:3)





Como corolario del proceso, a cada inmueble rural se le asignó un “valor fiscal”, que constituye la base imponible del impuesto inmobiliario rural. Este valor fiscal es calculado a partir del valor unitario básico correspondiente. Este procedimiento valuatorio ha sido refrendado por el Ejecutivo Provincial mediante el decreto N° 2641/11. A través de este decreto se aprueba la zonificación por aptitud y uso de las tierras rurales y los valores unitarios básicos de la tierra libre de mejoras de inmuebles rurales y sub-rurales, con vigencia a partir de enero de 2011.

El aumento promedio a nivel del total de la Provincia es del 819 %. En la zona estudiada encontramos 4 sub-zonas, las que aumentaron su valor promedio según el siguiente detalle:

- » La categoría que más incrementó su valor es la *desmontada con riego* en la sub-zona 8.1 (3480%). Esa sub-zona abarca las zonas centrales de los Departamentos Santa Victoria e Iruya, y la zona Oeste del Departamento Orán.
- » La categoría 7.2 experimentó el segundo salto en importancia. En este caso no se trata de tierras desmontadas y con riego, sino de *tierras planas con*

*bosque*. Como veremos más adelante, el importante incremento de su valor se estima que está dado por la repavimentación de la Ruta Nacional N° 81, que dotó a los propietarios de una notable infraestructura para el acceso. También motorizó el mercado inmobiliario el hecho de contar, en muchos casos, con autorizaciones de desmonte por parte de la autoridad competente (VER FIGURA 1).



El AE se encuentra comprendida en las sub-zonas 5.1A; 5.1B; 5.3; 7.1 y 7.2 El incremento entre 1992 y 2010 en estas dos últimas supera la media provincial (819 %), mientras que las tres primeras experimentaron aumentos de entre 437 % y 687 % en los valores promedio de mercado fijados en los procesos de valuación (GRÁFICO 12).

### 4.3. LA CONSTRUCCIÓN DEL PRECIO DE LA TIERRA

En diferentes entrevistas y consultas a informantes calificados del mercado inmobiliario rural que operan en la Provincia, hemos podido identificar algunas coincidencias en la mirada que los mismos expresan sobre la dinámica del mercado de tierras.

En primer lugar, se destaca la ausencia de sistematización informativa o de algún tipo de elaboración estadística, así como de un medio de difusión o



espacio en un medio dedicado al tema, tales como los que existen en la zona núcleo de la Argentina <sup>60</sup>. Dada esta situación de no contar con información secundaria válida, hemos recurrido a la consulta de algunos agentes inmobiliarios, seleccionando a aquellos con vasta experiencia en la compra-venta de inmuebles rurales, a fin de conocer el proceso de construcción del precio de la tierra, y cuáles son los factores determinantes a tal fin.

En segundo término, hubo amplia coincidencia en señalar que no se considera válido tomar como fuente de información acerca del precio de la tierra los valores consignados en las escrituras traslativas de dominio. Según se afirma, éstas no reflejarían el monto real de la operación de compra-venta. Por lo tanto, cuando se presenta la posibilidad de una operación de compra-venta, se analizan: los antecedentes conocidos de operaciones de compra-venta recientes en la misma zona; las características de las partes contratantes; y características inherentes al inmueble y las de su contexto/localización.

Los corredores inmobiliarios apelan a “fuentes locales confiables” con el fin de conocer las transacciones recientes en zonas aledañas a la localización de que se trate. Estas constituyen los antecedentes que son tenidos en cuenta para establecer el piso del precio de una “finca”. Los informantes consultados señalan que prácticamente no hay operación que no se realice por un monto superior al de los antecedentes detectados. Al decir de uno de ellos, es la aplicación de un principio que funciona de hecho: el que establece que “el precio, una vez que sube, nunca baja”.

Respecto a las partes involucradas en la operación se consideran: nacionalidad, poder adquisitivo presunto, condición jurídica (si se trata de persona física o jurídica) y el grado de urgencia para concretar la operación.

Respecto al inmueble y su contexto, revisten especial trascendencia aspectos tales como: acceso a agua en calidad y cantidad, calidad del suelo, precipitaciones, distancia a mercados y centros urbanos, nivel de provisión de infraestructura (vial y energética), y existencia o no de “ocupantes” o poseedores, tal como grafica el aviso clasificado que se reproduce en la FIGURA 1.

---

<sup>60</sup> Ver por ejemplo: secciones de los suplementos rurales de varios medios nacionales, sección Inmuebles Rurales en numerosas páginas con información general del sector agropecuario o sitios específicos del sector inmobiliario, como Compañía Argentina de Tierras ([www.cadetierras.com.ar](http://www.cadetierras.com.ar)), Argenprop ([www.argenprop.com](http://www.argenprop.com)), Reporte Inmobiliario ([www.reporteinmobiliario.com](http://www.reporteinmobiliario.com)), así como Medios Gráficos Especializados y sus sitios web, como EconoAgro ([www.econoagro.com](http://www.econoagro.com)) o Márgenes Agropecuarios ([www.margenes.com](http://www.margenes.com))

La trascendencia que adquiere la presencia de ocupantes en el predio objeto de la transacción, se vincula a la noción de que los poseedores o tenedores precarios representan un obstáculo para el adquirente, quien asume que deberá ejercitar las medidas que tenga a su alcance para lograr el desplazamiento o reubicación de los mismos. La presencia de familias en un terreno ofrecido a la venta redonda en un aspecto negativo del mismo, restándole valor económico, y de algún modo, se puede interpretar que quien compra “un campo con gente” como suele decirse en el ámbito inmobiliario, paga un precio inferior como compensación al conflicto que deberá enfrentar con el / los ocupantes.

En cuanto a la dinámica reciente del mercado de tierras rurales en la Provincia, todos los entrevistados coincidieron en calificar a la suba de precios de las fincas de los últimos años como “extraordinaria” y “sin precedentes”. Asimismo destacan que se trató de una dinámica acelerada y constante hasta el conflicto sectorial que se produjo en el año 2008 -conocido como “conflicto del campo” por la discusión que protagonizaron algunos sectores productivos del agro en torno de la Resolución N° 125 que establecía retenciones móviles a la exportación de algunos commodities-. En ese momento, ese notable crecimiento sufrió una abrupta desaceleración en la Provincia.

**FIGURA 1**  
SALTA, ÁREA DE ESTUDIO: Anuncio de campo en venta

Precio:	US\$ 5.500.000
Tipo de Propiedad:	Campo
Operación:	Venta
Ubicación:	Salta   PLUMA DE PATO

Tipo de campo:	Misto
Estate:	-
Distancia al pavimento:	-
Alentado Perimetral:	No

**Información del campo**

Superficie cubierta -	Cenadilla -	<input type="checkbox"/> Propiedad arrendada - <b>No</b>
Superficie cubierta de la zona -	Agricultura <b>No</b>	<input checked="" type="checkbox"/> Tipo de campo <b>Misto</b>
Superficie descubierta -	Casa principal <b>No</b>	Distancia al pavimento -
Cantidad de hectáreas: <b>20000</b>	Casa de caseros <b>No</b>	

**Instalaciones del campo**

Forestación

ESPECTACULAR CAMPO Has - 20.000 Salta Lac Pluma de Pato Cuenta en su interior con todo bosque virgen de quebracho, cedrón, blanco, lirillaco, y otras especies. Con acceso, por ruta 1681 recién inaugurada que une Dalavia con Foz de La Cruz El arroyo San Francisco, en esa zona el agua en el subuelo está a 30 mts de profundidad. Todo su perimetro alambrado El río Bermejo se encuentra muy cerca, por lo tanto el agua en subuelo está a baja profundidad. Sus tierras son fértiles y regadas, la tierra es maravillosa. El campo es apto para desmonte con permiso otorgado y aprobado, las tierras son para cultivos como, soja, maíz, girasol, e cualquier cultivo que quieran realizar o un campo apto para ganadería ya que así como esta cuenta con una importante pastura natural. El valor de este campo es solo por su forestación de incalculable riqueza. La dirección exacta se da en instancia de visita.

Fuente: sitio web [www.argenprop.com](http://www.argenprop.com)

En palabras de un experimentado vendedor de campos en Salta, la política interfiere en la fluctuación del valor de la tierra. La crisis del sector acontecida en el año 2008 a raíz de la disputa por los derechos de exportación, es interpretada como causal del estancamiento en el mercado inmobiliario rural, que recién volvió a reactivarse en 2010. Pero advierte que la recuperación no alcanzaría el impulso que mostraba el proceso de valorización de la tierra hasta entonces. Al respecto señala que, a su parecer, esta desaceleración de la dinámica de valorización se debería a que el valor de la tierra está llegando a un techo. Pero aún así no duda en afirmar que la compra-venta de inmuebles rurales “sigue siendo, hoy por hoy, la mejor inversión del mundo”.

#### **4.3.1. La mejor inversión del mundo**

---

Así como es notable la carencia de sistematización formal de la información en el sector inmobiliario de la Provincia, merece destacarse que:

1. Lo reseñado anteriormente pone de relieve que, informalmente, funciona un efectivo sistema de información del precio de la tierra, así como un conjunto de criterios para definir los incrementos del precio, como la valorización diferencial del caso.
2. A nivel nacional sí se realiza y publica información relativa al precio de la tierra en la Provincia y la Región del NOA.

Consideramos que esto constituye un indicio de la generalización del interés por el uso y explotación de las tierras rurales de la Provincia, tanto entre actores productivos de orden nacional como internacional. Y a su vez, este interés motiva que agentes del mercado inmobiliario nacional incorporen e intervengan en la oferta e intercambio de tierras rurales de las provincias de la región.

Entendemos además que indicaría el surgimiento y consolidación de una política diferente en el establecimiento de los precios de la tierra por parte de los operadores inmobiliarios, en la cual la información no sería un patrimonio exclusivo de los agentes específicos del mercado inmobiliario. Por el contrario, la publicidad de información y estadísticas apuntaría a institucionalizar mecanismos, variables y agentes en el establecimiento del precio de la tierra rural en Argentina.

El avance más reciente en este sentido ha sido la conformación en el 2011 de la Cámara Argentina de Inmobiliarias Rurales (CAIR), que apunta a tener una voz unificada en la expresión y defensa de sus intereses, a profesionalizar la actividad y a elaborar y publicar información sobre este mercado. Un antecedente de esta política lo constituye el caso de la Compañía Argentina de Tierras S.A. (CATSA S.A.) una de las fundadoras e integrantes de la CAIR, que recopila, trata y difunde información sobre el mercado de tierras rurales en el país.

Esta compañía publica periódicamente en su sitio web información sobre el valor de la tierra en diversas regiones del país y de la región (Bolivia, Paraguay y Uruguay). Para el caso de la Provincia de Salta, la información se publica junto a la de las provincias de Jujuy, Tucumán y una pequeña parte de Santiago del Estero bajo la denominación de Noroeste Argentino. A partir de mediados de los años '90, se comienzan a relevar datos de 6 zonas definidas según sus aptitudes productivas, nivel de precipitaciones, riqueza forestal, etc. A su vez, estas zonas se subdividen según se encuentren o no desmontadas y provistas o no con riego. En anexo reproducimos una evolución de los datos consignados por dicha empresa <sup>61</sup>.

En su página web se presenta de la siguiente manera:

**FIGURA 2**  
ARGENTINA: Presentación CAT

CAT S.A. es una empresa de servicios con actividad exclusiva en el sector agropecuario, que abarca en su conjunto la gestión y el asesoramiento en la compra, venta, arrendamiento, tasaciones y divisiones de campos.

Su larga trayectoria en el mercado de más de 30 años, la destaca siendo la única que posee registros estadísticos sobre el valor de la tierra en todo el país. Su contacto diario con la realidad del sector, la hacen capaz de evaluar y desarrollar negocios o proyectos agropecuarios para medianos y grandes inversores. Actúa en todo el país, por lo que estableció vinculaciones en la mayoría de las diferentes regiones, y cuenta, también, con representantes en el exterior.

Fuente: Sitio web [www.cadetierras.com.ar](http://www.cadetierras.com.ar) (accedido en octubre de 2011)

<sup>61</sup> Agradecemos la autorización expresa que nos brindara la CATSA para el uso de la información publicada en su página web.

## 5 » Aspectos Institucionales y Jurídicos

### Introducción

Como hemos mencionado anteriormente, los estudios revisados, informantes calificados consultados y los propios productores involucrados coinciden en la alta conflictividad por la tierra que se registra en el AE delimitada para este trabajo, comúnmente conocida como Chaco salteño.

Una investigación que nos ilustra y nos permite aproximarnos a la problemática, resulta de un relevamiento de conflictos realizado en el año 2007 (Domínguez y Sabatino, 2008). Allí se identificaron 66 conflictos vinculados a cuestiones de tierra en 17 Provincias cuyo epicentro, quedó demostrado, ha sido el área extra-pampeana. La resistencia por parte de campesinos y pueblos originarios, y la presencia o centralidad, décadas atrás, de complejos agroindustriales generadores de empleo en el ámbito local, eran aspectos significativos. Esta tendencia, vinculada al proceso de “pampeanización” que venimos describiendo mediante al avance de la frontera agropecuaria, posiciona a la Provincia de Salta con un alto nivel de conflicto, concentrando alrededor del 15 % del total relevado. Las estrategias desplegadas por quienes resisten, muestra que casi la mitad lo hacen por vía de la acción directa, mientras que la interposición de recursos legales/judiciales alcanza un 23 %. Este último indicador, se incrementa un 100 % cuando se trata de un conflicto con participación de una comunidad indígena, en atención al status específico en relación a la tierra que les es reconocido constitucionalmente y que los sitúa en mejores condiciones respecto del campesinado en general (Domínguez y Sabatino, 2008).

En función de estas características, es posible comprender el grado de conflictividad alrededor de la posesión/propiedad de la tierra de los últimos años, y el hecho de que algunos de los casos más emblemáticos y de mayor repercusión hayan ocurrido en la Provincia de Salta (Van Dam y otros, 2008). Si bien un alto porcentaje de estos conflictos entre territorialidades pueden llegar a ser materia de tratamiento judicial, reconocemos que no es el campo jurídico el único ámbito en el que se dirimen estas disputas.

### 5.1. APROXIMACIÓN AL CAMPO JURÍDICO

Para el análisis de aquellos aspectos que constituyen el objetivo medular de este estudio, es decir, las disputas sobre tierras rurales que son objeto de

tratamiento judicial, tomamos como basamento teórico la “Sociología del campo jurídico”, del sociólogo francés Pierre Bourdieu. Es en este marco teórico donde encontramos los elementos y el enfoque pertinente para decodificar la realidad en la que se ven inmersos los distintos “actores – contrincantes” en los litigios en torno a la tierra, y en cómo las herramientas jurídico – legales, enmarcadas en el funcionamiento del sistema judicial argentino, se concatenan con otros aspectos y factores, que si bien no revisten esencia estrictamente “jurídica”, juegan un rol determinante en la dinámica del funcionamiento del aparato judicial, y por ende, son gravitantes en el resultado de los pleitos.

Partiendo de una definición del derecho –entre muchas existentes-, aquella que refiere a “las conductas humanas en interferencias intersubjetivas” (Cossio, 1964), la disciplina jurídica se constituye en central en cuanto reguladora de la vida social, opera como un sustrato que ofrece márgenes de acción a la conducta humana. Es decir, los comportamientos cotidianos de las personas están permanentemente “alumbrados” por el derecho, en tanto esas personas están en permanente interferencia intersubjetiva, entre sí, y a partir de diferentes bienes y servicios, previstos normativamente como fuentes de derechos y de obligaciones. Pero una vez atravesados dichos márgenes, las personas se someten a la intervención del aparato estatal que regula ya conductas concretas en relación a interferencias contenidas en una norma.

Esto explica el por qué se pueden sostener algunas conductas en el tiempo, sin que ello implique la intervención del Estado en su modo más visible, es decir, ejercitando el monopolio del ejercicio de la violencia legítima, ya sea en un modo concreto o en un modo simbólico, a través del órgano judicial. Por ejemplo, una persona puede, sin “despertar” a la justicia, vivir en un predio, explotarlo, mantenerlo, sentirlo como propio, mientras el “dueño” (entendido como aquella persona que detenta la calidad de titular de ese inmueble en el Registro Inmobiliario respectivo) no ponga en marcha a la justicia o a las instituciones jurídicas, extremo que puede verificarse mediante el simple envío de una notificación fehaciente al poseedor, intimándolo a que cese en su actitud de ocupar el predio y proceda a desocuparlo.

Pero, ese mismo titular registral también puede –y de hecho es la situación que más específicamente estudiamos en esta obra– poner en marcha el aparato judicial (y policial, en tanto asistente de la justicia), mediante una denuncia, o una demanda. Es decir, a través del ejercicio de las acciones que la ley pone a su alcance para perseguir el mismo objetivo: recuperar la posesión del bien.

Llegados a esta etapa, las partes tienen la oportunidad de hacer valer los derechos que los recubren, siempre y cuando encuentren los medios eficaces para demostrarlos. El juez, o tribunal, zanjará la disputa, aspirando a cumplir su función de decir el derecho (*iuris dictio*), mediante la correcta aplicación o interpretación de las normas (Bourdieu, 1986).

Pero el carácter teórico y enunciativo de una ley <sup>62</sup> ha de tener necesariamente su correlato práctico, cuando –obedeciendo a diferentes posibles causas– algunos intereses contrapuestos se pongan en pugna por lograr que el derecho les “dé la razón”. Allí es en donde verdaderamente se muestra la significación práctica de la ley: la aplicación de una regla de derecho a un caso particular, una confrontación de derechos antagónicos entre los cuales el Tribunal debe elegir.

Sin embargo, el camino que lleva a ciudadanos a la instancia de que el juez o tribunal se defina a favor de sus afirmaciones por sobre las de la contraparte, está lleno de peripecias que no son estrictamente institucionales, sino que responden a circunstancias fácticas y/o situaciones que son operadas por agentes jurídicos que “traducen” los argumentos de hecho y de derecho ofrecidos por las partes. Pero que también ponen todo su conocimiento y competencia profesional para influir en los márgenes que ofrece el porcentaje de discrecionalidad con el que cuenta el juzgador, incluso cuando la estrategia pueda ser la de lograr anular los efectos de la ley (Bourdieu, 1986). El efecto que pueda tener la pericia o impericia de los operadores jurídicos en el funcionamiento del aparato judicial, así como el complejo entramado de relaciones y jerarquías que contiene, vinculado a la efectividad práctica de las normas, es descripto por el autor mencionado del siguiente modo:

*“La significación práctica de la ley, en consecuencia, no se determina realmente sino en la confrontación de diferentes cuerpos animados de intereses específicos divergentes (parlamentarios, jueces, juristas, abogados), cada uno de los cuales, a su vez, se dividen en sub-grupos diferentes, en función de su posición en la jerarquía interna del cuerpo, que corresponde siempre estrechamente a la posición de su clientela en la jerarquía social” (Bourdieu, 1986).*

En el rigor legal establecido para los procedimientos, encontramos una de las principales y más determinantes características del campo jurídico: los plazos para hacer presentaciones, los requisitos formales que requieren las

---

<sup>62</sup> Y también de los contratos, a los que las partes deben someterse como a la ley misma, conforme al principio jurídico de la Autonomía de la voluntad (Art. 1197 Código Civil Argentino)

pruebas, las interpretaciones en sentido estricto de los argumentos ofrecidos por las partes, el lenguaje técnico utilizado, entre otros, constituyen al decir de Bourdieu, una “frontera” impuesta, que se constituye para separar del “espacio judicial” a aquellos que no están preparados para entrar en el juego y, por ende, permanecerán excluidos.

Pero, aún en el caso de haber logrado atravesar dicha frontera, y en el caso de que fuera posible llegar a una instancia de decisión judicial habiendo logrado una buena fundamentación normativa y fáctica, aún en esas circunstancias queda por sortear el obstáculo de la discrecionalidad del agente juzgador. Esto es así debido a que, si bien es cierto que las leyes enmarcan y acotan el sólo criterio del juez, quien debe interpretarlas y aplicar el precepto normativo a un caso concreto, es este agente. Lo que en definitiva sucede es que un alto porcentaje de los considerandos de una sentencia se atribuyen a la “sana crítica”, que es el concepto aplicable al criterio con el que los jueces deben valorar las pruebas que han sido aportadas por las partes en el juicio. La valoración parcial y aislada de las pruebas, sin una recomendable armonización y valoración contextualizada, puede tener por resultado sentencias arbitrarias, aún cuando sean conformes al derecho, pero injustas desde un punto de vista más amplio, inclusivo y socialmente equitativo.

### 5.1.1. El desalojo: una noción

---

Si bien en lo sucesivo y de un modo más específico nos ocuparemos de presentar y analizar datos vinculados a los conflictos judicializados que tienen por objetivo el dirimir la propiedad, posesión y/o permanencia en las tierras en litigio, nos parece apropiado introducir una escala intermedia en el análisis y caracterización de este fenómeno estudiado, a través de la elaboración de un breve punteo descriptivo de situaciones que caracterizan al concepto de *desalojo* entendido en un sentido amplio. Es decir, referirnos a algunas acciones y procesos que tienen como resultado concreto que familias campesinas sean desplazadas de los lugares en donde habitualmente han llevado a cabo sus actividades productivas y en donde vienen desarrollado sus vidas cotidianas. La fuente de esta caracterización son las denuncias que los propios afectados (organizaciones y familias campesinas e indígenas) realizan a través de diferentes medios (entrevistas, declaraciones, comunicados), y que constituyen el relato de lo que les acontece en sus territorios:

- » Operaciones de compra-venta abusivas, debido al ocultamiento o falseamiento malicioso de información, o por aprovechamiento del estado de



necesidad del vendedor; es decir, se producen negociaciones en las que las partes se hallan en una manifiesta desigualdad de condiciones.

- » La firma – por error, engaño o desconocimiento - de documentos (contratos de pastaje, comodatos, reconocimientos ante autoridad pública local) por parte de poseedores que implícitamente encierran el reconocimiento de derecho de la propiedad en otros o la renuncia a derechos posesorios. En instancias judiciales dichos documentos, son utilizados por los titulares registrales para rebatir derechos adquiridos por el paso del tiempo. Esto constituye una de las estrategias utilizadas para desapoderar a los pequeños productores rurales de las parcelas en las que habitan y producen.
- » Los aparentes acuerdos, en los que las condiciones son prácticamente impuestas a los pequeños agricultores, que redundan en consecuencias altamente perjudiciales y en donde se vulneran derechos adquiridos a lo largo del tiempo.
- » Algunas interpretaciones refieren a que los juicios de posesión veinteañal con sentencia favorable al poseedor, pero en una porción de tierra menor a la efectivamente ocupada y solicitada, pueden entenderse como un desalojo de la porción no reconocida al demandante.
- » En el caso de las comunidades indígenas (si bien está vigente la ley 26.160 de suspensión de desalojos por vía judicial), la destrucción del monte significa, de hecho, la desaparición del territorio de esas comunidades y, por lo tanto, una modalidad de desalojo (Naharro y otros, 2010).
- » Una característica que podría englobar a las diferentes situaciones de hecho que se suceden en el ámbito rural tiene que ver con la desigualdad en el acceso a la información, a la formación, a la organización y a instancias de asesoramiento y acompañamiento técnico específico. En relación con esto, las organizaciones de la AF demandan mayor capacitación en derechos, que les permitan reducir el alto grado de vulnerabilidad en el que se encuentran frente a contrapartes con mayores recursos económicos y de acceso al conocimiento.

Todas estas situaciones fácticas, configuran una noción y dan cuenta de la complejidad y gravedad que presenta la temática de los desalojos como categoría en sentido amplio.

### 5.1.2. El marco legal

---

El ordenamiento jurídico argentino, de fuerte raigambre romanista, reúne una gran cantidad de normas dictadas por distintas autoridades y en distintos momentos históricos, que conforman un entramado legal –no satisfactoriamente sistematizado–, donde aquellas se interrelacionan entre sí por vínculos jerárquicos, siendo la Constitución Nacional (CN) la que se ubica en la cúspide de la pirámide normativa nacional. Una ley nacional derivada de la CN, jerárquicamente inferior, es el Código Civil, un cuerpo orgánico y sistemático de normas escritas entre los años 1864 y 1871<sup>63</sup>. En dicho instrumento, se definen los derechos reales sobre bienes (muebles e inmuebles), y entre ellos el que mayores atribuciones otorga a su titular es el *derecho de dominio*, comúnmente conocido como propiedad: En su *Art. 2.506*, lo define del siguiente modo: *El dominio es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona.*

Uno de los principios rectores fundamentales de este Código, aprobado por el Congreso de la Nación en 1871 a libro cerrado, fue el de *propiedad absoluta*, consistente en que el titular de dominio goza de las facultades de usar del bien y sus frutos, y de destruirlo si así lo considera<sup>64</sup>.

Esta concentración de potestades del dueño<sup>65</sup> sobre la cosa, que impide ni siquiera plantear la propiedad en una concepción más relativa, ni en la tan demandada noción de la *función social de la tierra*, ha sido en parte atenuada en una posterior reforma al Código en el año 1971, atribuyéndole al dueño la potestad de gozar del uso, de satisfacerse con los frutos, pero introduciendo la condición de hacerlo “conforme a un ejercicio regular del derecho”. Esta atenuación de las facultades otorgadas al dueño de una cosa o bien, no ha menguado significativamente la altísima protección que la ley otorga al instituto de la propiedad.

---

<sup>63</sup> En marzo del año 2012 el Ejecutivo Nacional anunció el envío al Congreso de un proyecto de reforma del Código Civil y Comercial y en agosto 2012 se formalizó la apertura de un proceso de debate público de la cuestión, con la aprobación de una Comisión Bicameral y la realización de Audiencias Públicas convocadas por la misma (que deberá analizar el proyecto de reforma en el plazo de 90 días).

<sup>64</sup> Una nota al pie en el artículo que consagra tal disposición es muy gráfica en relación a la posición superlativa que la institución de la propiedad privada ocupaba en el sistema jurídico imperante, al afirmar: “...Pero es preciso reconocer que siendo la propiedad absoluta, confiere el derecho de destruir la cosa. Toda restricción preventiva tendría más peligros que ventajas. Si el gobierno se constituye juez del abuso, ha dicho un filósofo, no tardaría en constituirse juez del uso, y toda verdadera idea de propiedad y libertad sería perdida...”.

<sup>65</sup> Antiguo 2513: 2513. Es inherente a la propiedad, el derecho a poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. El puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla.

Siendo la propiedad el derecho más pleno que una persona puede establecer con una cosa o bien, el propio Código Civil establece mecanismos de protección de dicho derecho. En este sentido, al estudiar específicamente los mecanismos establecidos por la ley como herramientas al servicio del titular del derecho de propiedad para reclamar sus bienes en contra de otras personas, y que tienen por objeto el lograr el lanzamiento de ocupantes y recupero de la posesión de la cosa, a continuación nos centraremos en las acciones judiciales de desalojo y de reivindicación. Seguidamente abordaremos la figura de la Prescripción adquisitiva de dominio como otro instrumento jurídico que tiene directa relevancia en las disputas que nos ocupan en el presente trabajo, para terminar este bloque con una reseña de legislación más específicamente relacionada con la Agricultura Familiar.

### 5.1.2.1. La acción judicial de desalojo

La acción de desalojo es la potestad que tiene toda persona física o jurídica (p.e una empresa o sociedad comercial) que acredite ser titular registral del derecho de propiedad sobre un inmueble, para solicitar a la autoridad judicial competente que ordene el cese de una ocupación y la expulsión de los ocupantes previa sustanciación del juicio correspondiente.

El Código Procesal Civil y Comercial de la Provincia de Salta <sup>66</sup> establece que la acción de desalojo se tramita mediante juicio sumarísimo o verbal. Es decir que le asigna a este tipo de trámites una modalidad que se caracteriza por su celeridad procesal, en la que las instancias probatorias son muy reducidas, tanto en plazos como en la oportunidad que tienen las partes de hacer valer las pruebas a su favor.

El juicio de desalojo es una herramienta que asiste únicamente a quien figura como titular del derecho de propiedad en el Registro respectivo, y éste sólo la puede ejercitar frente a aquellos que no le disputan el carácter de “dueño” de la cosa, ya que, en tal situación, el titular debe acudir a la herramienta de la reivindicación.

---

<sup>66</sup> En el sistema jurídico Argentino, corresponde a las Provincias dictar los Códigos “Procesales” o “De Procedimiento”. Estos consisten en leyes de forma, que definen los requisitos, trámites y procedimientos y plazos necesarios para la puesta en funcionamiento de los procesos judiciales tendientes a hacer valer los derechos emanados de las leyes de fondo.

### 5.1.2.2. La acción judicial de reivindicación:

El Código Civil, en su artículo 2.758 define:

*La acción de reivindicación es una acción que nace del dominio que cada uno tiene de cosas particulares, por la cual el propietario que ha perdido la posesión, la reclama y la reivindica, contra aquel que se encuentra en posesión de ella.*

Tiene por objetivo, al igual que la acción de desalojo, el recuperar a favor del titular registral la cosa de la que ha perdido tenencia o posesión. La ley obliga al titular registral del inmueble a utilizar esta vía judicial cuando la persona que tiene en su poder el inmueble en disputa, afirma que lo posee en calidad de dueño, es decir que no reconoce el carácter de propietario a ninguna otra persona, y el conflicto se genera entre partes que alegan a su favor un idéntico derecho.

Tanto en el juicio de desalojo como en la reivindicación, el demandado puede oponer como defensa la posesión que, con ánimo de dueño, hubiera ejercido por el tiempo que fija la ley para adquirir la propiedad del bien <sup>67</sup>.

### 5.1.2.3. La prescripción adquisitiva de dominio

También conocida como “usucapión” o “posesión veinteañal”, la prescripción adquisitiva de dominio es un instituto jurídico que tiene la particularidad de operar cambios en el vínculo jurídico que una persona establece con un bien, o una cosa. Para ello deben conjugar una serie de factores / requisitos, tales como: el transcurso de un tiempo mínimo determinado, la inacción del titular del bien, la posesión pública y pacífica de un poseedor con *ánimus domini* (comportarse como el verdadero dueño de la cosa, con el “ánimo de dueño”, esto es, no reconocer en otro la propiedad de esa cosa).

Esto significa que si una persona ha poseído una finca por 20 años <sup>68</sup> en forma ininterrumpida, pública y pacífica, y si esa persona no reconoce (ni expresa, ni tácitamente) la propiedad de ese bien en un tercero, y si el titular registral de ese inmueble no ha realizado acciones tendientes a recuperar la posesión

---

<sup>67</sup> Para informarse sobre los derechos posesorios y su ejercicio ver cartilla “Nuestros Derechos: la Tierra”, MNCI (2007).

<sup>68</sup> Existe también la posesión “diezañal” o decenal, también llamada prescripción corta, que se produce a los 10 años de poseer el bien, siempre que haya habido justo título y buena fe del poseedor adquirente.

del mismo, opera de pleno derecho este instituto, y la consecuencia es que el poseedor se convierte por imperio de la ley, en propietario del inmueble.

Para poder ser reconocido como propietario, el interesado debe realizar el trámite judicial correspondiente, a través del juicio de prescripción adquisitiva de dominio en contra del titular registral. Una vez resuelto, el juez interviniente declara al interesado como dueño y ordena la inscripción en el Registro correspondiente.

#### **5.1.2.4. Protección legal de los Pueblos Originarios en la Argentina**

El primero de noviembre de 2006 fue sancionada la ley N° 26.160, que suspendía por un plazo de cuatro años, la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos, cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de las tierras tradicionalmente ocupadas por las comunidades indígenas originarias del país. El plazo mencionado ha sido prorrogado en virtud de la ley N° 26.554, hasta el día 23 de noviembre de 2013.

Además de la disposición que ataca la urgencia en los desalojos, se prevé que, durante los tres primeros años, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) realice el relevamiento técnico - jurídico - catastral de la situación dominial de las tierras ocupadas por las comunidades indígenas y “promueva las acciones que fueren menester” con el Consejo de Participación Indígena, los Institutos Aborígenes Provinciales, Universidades Nacionales, Entidades Nacionales, Provinciales y Municipales, Organizaciones Indígenas y Organizaciones no Gubernamentales.

Esta norma específica viene a reforzar la particular protección legal de la que gozan los pueblos originarios en la Argentina, quienes en el año 1994 obtuvieron el reconocimiento constitucional de su preexistencia étnica y cultural, y de la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan. Asimismo existen otros derechos reconocidos en la CN y existe legislación específica para los pueblos originarios, tales como el Convenio N° 169 de la OIT (1989) o la Declaración de la ONU sobre pueblos indígenas (2007).

#### **5.1.2.5. La situación de los campesinos no indígenas**

Numerosos han sido los reclamos e intentos por parte de los grupos de campesinos no indígenas organizados, para lograr la sanción de una norma de similares características que provea de amparo legal a las familias campesinas

amenazadas por similares acciones de desalojo en su contra. A modo de ejemplo, el Movimiento Nacional Campesino Indígena – Vía Campesina (MNCI-VC) a través de los equipos jurídicos de las organizaciones que lo componen, han redactado hace varios años un proyecto de ley en donde se contempla la propiedad colectiva de los campos comuneros, se declara la función social de la tierra, y se dispone la emergencia en la posesión y propiedad campesina por un tiempo determinado, suspendiéndose las acciones tendientes al desalojo de familias campesinas, en términos análogos a lo que la ley N° 26.160 instituye para los pueblos originarios. A partir del año 2010 el mencionado MNCI-VC, conjuntamente con el Foro de la Agricultura Familiar, el Frente Nacional Campesino y la Mesa Provincial de Organizaciones de Productores Familiares de Buenos Aires, elaboraron conjuntamente un proyecto de ley que propone la suspensión de todas las acciones de desalojos en contra de familias campesinas, por un lapso determinado de tiempo, como medida urgente dada la crítica situación por la que viene atravesando el sector de la AF. Estos proyectos, a pesar de haber logrado la adhesión de algunos legisladores de diferentes bloques políticos en el Congreso, aun no han tenido un tratamiento parlamentario.

Paralelamente, en la Provincia de Salta, surgió una iniciativa fuertemente articulada desde los propios movimientos campesinos locales -acompañados por algunas instituciones vinculadas al desarrollo rural y conocedoras de la crítica situación de las familias agricultoras-, que apeló a estrategias diversas de petición y demanda a las autoridades responsables, sumada a una sostenida campaña de concientización a la sociedad en general. Este proceso tuvo como consecuencia la sanción, en diciembre de 2010, de la ley N° 7.658<sup>69</sup>, que crea el *Programa de regularización dominial y asistencia para Pequeños Productores Agropecuarios y Familias Rurales*. Entre sus disposiciones transitorias<sup>70</sup>, establece:

*“la suspensión, por el plazo de dieciocho (18) meses de la ejecución de sentencias cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de tierras poseídas por familias rurales y pequeños productores agropecuarios que se encuentren en las situaciones previstas en los artículos 3.999 o 4.015 del Código Civil”*<sup>71</sup>

---

<sup>69</sup> Ver el texto completo de la ley en el ANEXO I.

<sup>70</sup> Al mes de julio de 2012 contaba con media sanción una prórroga por cuarenta y ocho meses de los efectos de la ley.

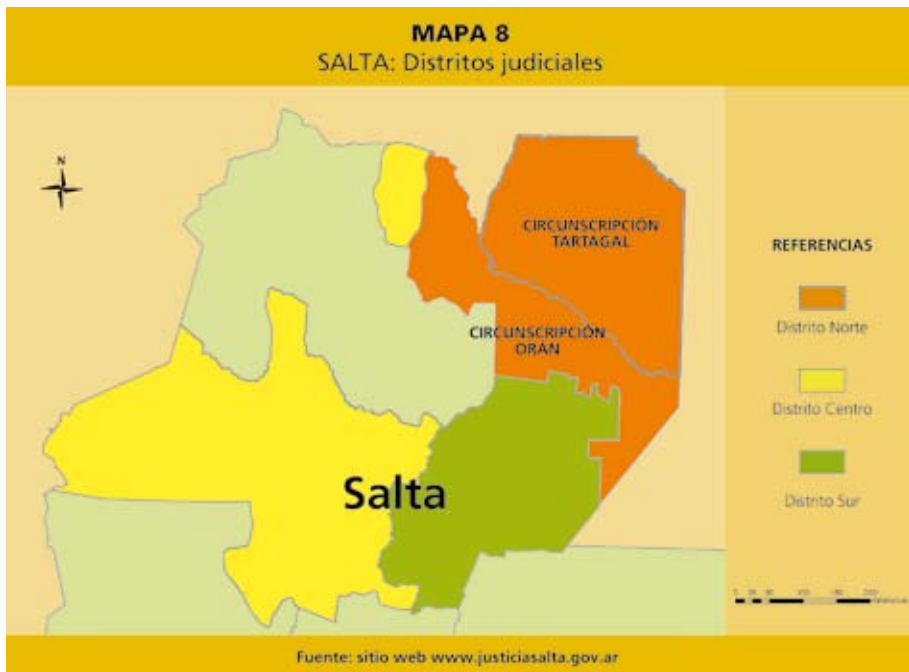
<sup>71</sup> Son aquellos que reúnen los requisitos para solicitar la Prescripción Adquisitiva de Dominio de los inmuebles que poseen (Ver ut supra, punto 5.1.2.3).

## 5.2. EL PODER JUDICIAL DE SALTA

Un actor clave y determinante en esta temática lo constituye uno de los tres poderes estatales, el Judicial, que detenta la facultad de dirimir los conflictos que se dan entre los ciudadanos y entre éstos con el Estado.

### 5.2.1. Competencia territorial y jurisdicciones

Conforme a los arts. 20 y 21 de la Ley Orgánica del Poder Judicial N° 5642/80 la Provincia de Salta, en cuanto a la competencia territorial del Poder Judicial, está dividida en tres distritos judiciales: Norte, Sur y Centro.



#### 5.2.1.1. Distrito Judicial del Norte

Este es el distrito correspondiente al AE. El mismo se encuentra subdividido en dos circunscripciones:

- » **Circunscripción Orán:** Con sede en la ciudad de San Ramón de la Nueva Orán. Comprende los Departamentos de Orán y Rivadavia Banda Sur y la

parte Este de los Departamentos de Iruya y Santa Victoria, tomándose como línea divisoria la línea de las altas cumbres. El fuero civil cuenta con dos Juzgados de Primera Instancia en lo Civil y Comercial.

- » **Circunscripción Tartagal:** Con sede en la ciudad de Tartagal. Comprende el Departamento Gral. San Martín y la Banda Norte del Departamento Rivadavia, tomándose como línea divisoria el Río Bermejo. El Fuero Civil cuenta con un Juzgado de Primera Instancia en lo Civil y Comercial.

### 5.2.1.2. Distrito Judicial del Sur

Con sede en la Ciudad de San José de Metán. Comprende los Departamentos de Anta, La Candelaria, Metán y Rosario de la Frontera.

### 5.2.1.3. Distrito Judicial del Centro:

Con sede en la Ciudad de Salta. Comprende los Departamentos de la Provincia no enumerados en los incisos anteriores y está integrado por once Juzgados de primera instancia en lo Civil y Comercial y una Cámara de Apelaciones en lo Civil y Comercial, compuesta por cinco salas.

En este trabajo presentamos los resultados del análisis de la información que surge en torno a los juicios que se tramitan en el Distrito Judicial Norte, Circunscripción Tartagal <sup>72</sup>, lo que comprende la totalidad del Departamento Gral. San Martín, y la denominada “Banda Norte” del Departamento Rivadavia (situada al norte del río Bermejo), una extensión territorial superior a los tres millones de hectáreas, habitadas por aproximadamente 180.000 personas (VER MAPA 8).

## **5.3. TIERRAS RURALES: ORGANISMOS INTERVINIENTES**

La estructura administrativa de la Provincia de Salta en cuanto al tema que nos ocupa presenta algunos aspectos favorables en cuanto modelo de administración de tierras (Popp y Gasperini, 1999). Particularmente, esto se debe a la unificación de las áreas intervinientes en la registración catastral, el registro de la propiedad y en la avaluación fiscal en una misma institución, la *Dirección General de Inmuebles*. En otras Provincias encontramos que habitualmente

---

<sup>72</sup> Ver METODOLOGÍA.



estas tramitaciones corresponden a áreas específicas más o menos inconexas o coordinadas. El modelo de Salta trae aparejados beneficios administrativos, ya que, por resolverse todo en un mismo ámbito, cada trámite (aprobación e incorporación de planos, asignación de matrícula catastral, elaboración y/o modificación de cédula parcelaria y asentamiento de transferencias de dominio) se efectúa en un sólo paso. Ello contribuye a un cumplimiento pleno de las finalidades del Catastro General Único, a fin de una mejor gestión referida a controles y publicidad de los derechos reales y personales, manejo de estadística, gestión impositiva, etc.

Por otra parte, la *Dirección de Tierras Fiscales* (dependiente del Ministerio de Economía, Infraestructura y Servicios Públicos de la Provincia), implementa la adjudicación de títulos de propiedad de inmuebles del Estado provincial, de acuerdo al régimen legal vigente. Junto a la Dirección General de Inmuebles y a la Escribanía General de Gobierno este organismo se ocupa de la regularización y adjudicación de las tierras fiscales rurales (Popp y Gasperini, 1999).

Asimismo, recientemente se ha definido que entre el Ministerio de Ambiente y Producción Sustentable y el Ministerio de Derechos Humanos coordinen tareas como Autoridad de aplicación del Programa de regularización dominial y asistencia para pequeños productores agropecuarios y familias rurales, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Rural (Ley 7.658 – VER ANEXO 1).



*Dificultades  
y conflictos en el  
acceso a la tierra:*

*El caso del Chaco salteño*

*Capítulo 3*

## 6 » Transformación territorial y acceso a la tierra

### Introducción

La elección del Chaco salteño como caso a estudiar se funda en el hecho de que este territorio es considerado como una de las “zonas críticas” a nivel nacional por los diferentes analistas que citamos a lo largo de este documento, debido al significativo cambio que se ha producido en el mismo, en un corto lapso de tiempo. Como hemos expuesto, esta transformación combina cambios en todos los planos de análisis: económico, social, cultural y político. Y esto genera impactos en cuanto a su utilización productiva, sus características medio ambientales y su potencialidad como hábitat y espacio productivo de diferentes agrupamientos sociales, que afectan particularmente a familias campesinas y comunidades indígenas.

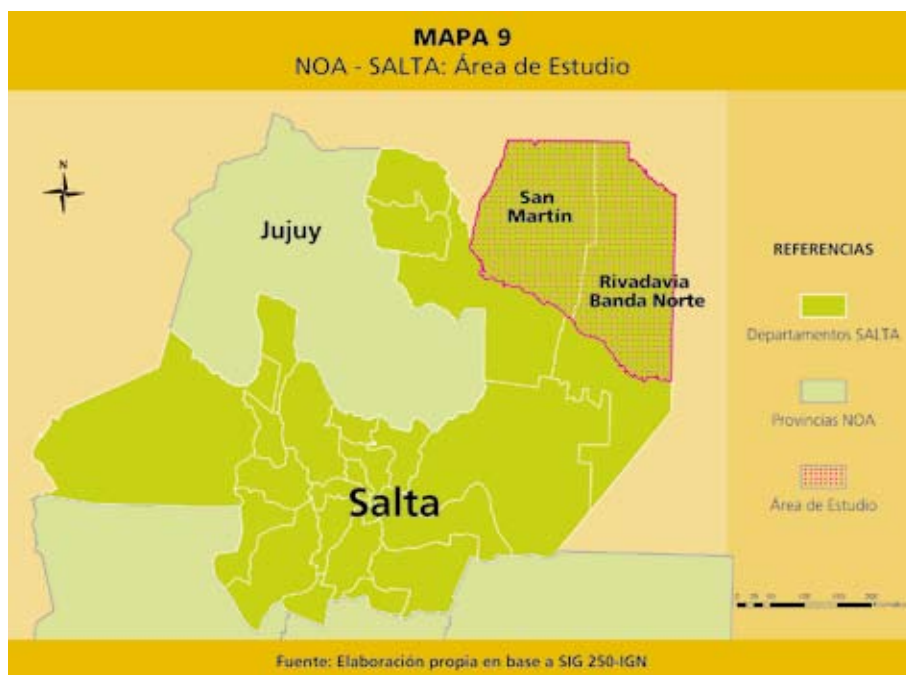
Por las características que describiremos, hemos seleccionado como AE a la zona norte del Chaco salteño, para lo cual adoptamos como delimitación la correspondiente al área territorial de competencia del Centro Judicial Norte, Jurisdicción Tartagal (VER MAPA 9). Esta comprende la totalidad del Departamento Gral. San Martín y la denominada “Banda Norte” del Departamento Rivadavia (el más extenso de la Provincia). En conjunto abarcan una región que supera los 3 millones de hectáreas, habitadas por aproximadamente 187.267 personas (CNP-2010). Por lo tanto la densidad poblacional en el área es de 6 hab. por kilómetro cuadrado, un poco más baja que la densidad media provincial.

Según Slutzky (2007:22) se pueden identificar distintos ciclos económico-productivos de expansión agrícola en la Provincia de Salta: primero el de la caña, seguido por el del tabaco; luego el del poroto; y, recientemente, el de la soja. Estos ciclos fueron experimentando transformaciones en el tiempo, localizándose en ámbitos geográficos diferentes, que se han superpuesto con el devenir agrario de la Provincia. Cada uno implicó un modo de organización de la producción, uso del territorio y de la mano de obra, y en conjunto han configurado el desarrollo del agro Salteño.

Este es el marco en el que se desenvuelve la vida de la Agricultura Familiar en la región estudiada, donde, una vez extraídas las especies madereras más valiosas, los campesinos y comunidades indígenas ocuparon por generaciones tierras fiscales y privadas, sobreviviendo de la combinación de: i) la

producción para autoconsumo o la caza y recolección en el monte, y ii) la venta de su fuerza de trabajo, sobre todo en la zafra cañera y, también, en la cosecha de poroto y de algodón.

A inicios de la década del '70 surge el ciclo del poroto. Su producción se localiza en el denominado “Umbral al Chaco” e inaugura una agricultura desconocida hasta entonces en el NOA: la producción masiva y altamente tecnificada de tipo pampeano (Sili, 2011). Hacia inicios de la década del '80, se produce la mecanización de la zafra en los ingenios azucareros de la región, transformación que termina de derrumbar el empleo de mano de obra en el AE y se configura el escenario previo al ciclo actual, en el cual la AF para su subsistencia pasa a depender casi exclusivamente de la tierra que ocupa.



## 6.1. EL CICLO DE LA SOJA

En la Provincia de Salta, el factor dinamizador de esta última etapa de expansión de la frontera agropecuaria se constituyó, en un primer momento, por el bajo precio relativo de las tierras del Chaco Semiárido <sup>73</sup> (al año 1995 el

<sup>73</sup> VER GRÁFICOS 12 Y 13, Y MAPA 6.

precio promedio de la tierra en zona maicera rondaba los u\$s 2.000, mientras que en el AE el precio era de u\$s 400). Esto provocó una doble presión sobre el ambiente: i) por un lado, el avance de los desmontes para agricultura en las zonas con registros hídricos y suelos más favorables; ii) por otro, la ganadería empresarial sobre las zonas consideradas marginales para la agricultura.

En el período transcurrido entre el Censo Nacional Agropecuario (CNA) 1988 y el CNA 2002, se verifica una incorporación de 250 mil hectáreas al área total implantada en producción, solamente en los Departamentos de Anta y Gral. San Martín. Durante ese período la soja triplicó la superficie, abarcando el 75 % del crecimiento sucedido en cuanto al aumento de la superficie para los Departamentos de referencia (Colina y otros, 2008).

<b>TABLA 3</b>				
<b>Superficie implantada en Dpto. de Anta y Gral. San Martín (Has.), años 1988-2002.</b>				
Departamento	Sup. implantada		Nueva sup.	Diferencia (%)
	1988	2002		
Anta	119.539,4	302.595,5	183.056,1	153,1
Gral. San Martín	45.626,5	90.504,4	44.873,9	98,4
<b>TOTAL</b>	<b>165.165,9</b>	<b>393.095,9</b>	<b>227.930,0</b>	<b>138</b>

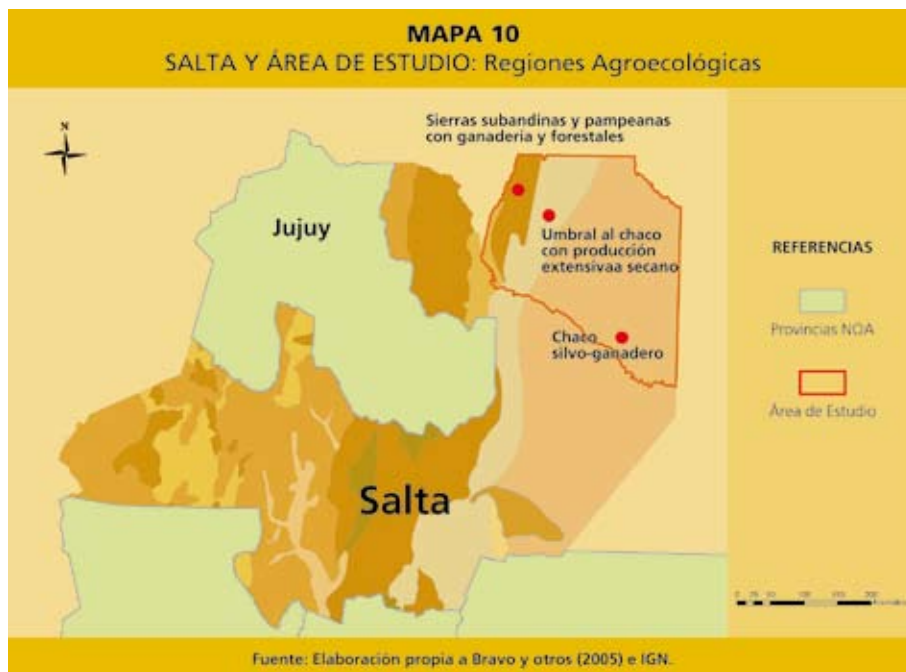
Fuente: Elaboración de Colina y otros (2008) en base a CNA 1988/2002.

<b>TABLA 4</b>				
<b>Superficie implantada con Soja en Dpto. Anta y Gral. San Martín (Has.), años 1988-2002.</b>				
Departamento	Sup. implantada		Nueva sup.	Diferencia (%)
	1988	2002		
Anta	54.362,0	190.635,5	136.273,5	250,7
Gral. San Martín	9.819,0	26.417,0	16.598,0	169,0
<b>TOTAL</b>	<b>94.192,0</b>	<b>296.981,5</b>	<b>202.789,5</b>	<b>215,3</b>

Fuente: Elaboración de Colina y otros (2008) en base a CNA 1988/2002.

Al ser Anta el primer Departamento en donde comenzó el avance de la frontera agraria en los '70, muestra una situación inicial y un incremento mayor en relación a Gral. San Martín. De todos modos, en este Departamento se puede observar un importante incremento reciente de la superficie implantada: de tener 45.626,5 Has. en 1988 pasó a 90.500,4 Has. en 2002, es decir, un incremento del 98,4 %. Por otra parte, la superficie implantada de soja en Gral. San Martín, paso de 9.819 Has. en 1988 a 26.417 Has. en 2002, incremento del

169 %. Lo cual, seguramente, tras la evidencia de desmontes ocurridos entre 2004 y 2007 (Leake y De Eónimo, 2008), permite suponer que esa superficie es considerablemente mayor en la actualidad.



Por otra parte, la ganadería bovina de carácter empresarial adquiere relevancia en la medida que: i) se adopta un planteo productivo que ocasiona desmonte total e implantación de pasturas (utilización de *Gatton panic*<sup>74</sup> como forraje perenne) y ii) que, en consecuencia, ha provocado el desplazamiento de la ganadería de monte que realizaban los pequeños productores habitantes de la región. En el CNA 1988 solamente el 30 % correspondía a esta pastura, situación que cambia drásticamente para 2002 cuando pasa a representar el 72% del forraje perenne implantado a nivel provincial (Colina y otros, 2008).

El Gatton panic pasa de 281 Has. implantadas en 1988 a 5.445,5 en 2002, lo que constituye un indicador acerca del avance que las empresas ganaderas están teniendo sobre la zona semiárida, principalmente con la incorporación de tierras a la actividad productiva empresarial (Colina y otros, 2008).

<sup>74</sup> Gramínea megatérmica de gran aptitud forrajera para ambientes subtropicales semiáridos.

Este proceso de expansión sobre los espacios geográficos denominados agroecológicamente como Umbral al Chaco y Chaco Semiárido (MAPA 10), es visto por varios analistas como aquel que dificultó la permanencia a pequeños productores ganaderos y pueblos originarios en sus territorios. Sobre todo en los Departamentos de Anta y Gral. San Martín, aunque más recientemente avanzó también sobre el Departamento Rivadavia.

## 6.2. LA SITUACIÓN DE LA AGRICULTURA FAMILIAR

En el caso particular de la Provincia, los desalojos y enfrentamientos alrededor de la definición del uso y acceso a la tierra, así como el deterioro sustancial en la calidad de vida en diversas ciudades cabecera de Departamento, son considerados posibles emergentes de los conflictos que suscita este tipo de proceso que venimos desarrollando. Siguiendo a Colina y otros (2008) podemos resumir los principales condicionamientos y dificultades que se generaron en este marco para la permanencia de la AF:

1. La Provincia muestra, como vimos, un significativo aumento en la concentración de la tierra. Este proceso de concentración y avance del cultivo de soja, lleva a suponer en varios análisis que la subsistencia de campesinos, como de actividades productivas preexistentes en la zona, estarían condicionadas ante el incremento sustancial del precio de la tierra (Arceo y Basualdo, 2009).
2. Entre las consecuencias mencionadas con mayor frecuencia están la intensificación del cultivo y el cambio de la escala productiva, que llevó a muchos productores medianos a transformarse en rentistas o a vender las tierras. Incluso pequeños productores hortícolas que coexistían con la producción extensiva siguieron este camino.
3. De allí, se considera posible suponer una pérdida de producción hortícola a favor del cultivo de soja que implica a su vez reemplazo de sistemas intensivos altamente demandantes de mano de obra por otros de escasa demanda.
4. Por otra parte, las características del sistema de explotación hace que los asalariados en relación de dependencia en la actividad agrícola sean muy pocos, en la medida que los sistemas con mayor número de empleados en relación de dependencia están asociados con la actividad ganadera; sin embargo, aún en estos casos la demanda directa es reducida (Colina y otros, 2008).



5. Otro fenómeno derivado, está dado por la tercerización de la organización de las actividades de producción de los sistemas empresariales en la región, con extremos en los cuales el productor sólo representa un organizador de contrato <sup>75</sup>.

Veamos algunas precisiones respecto de los factores principales.

### 6.2.1. El mercado de trabajo

---

Ante las grandes transformaciones productivas que acontecieron en los Departamentos de Anta, Rivadavia y Gral. San Martín, cabría esperar impactos positivos en el empleo. Sin embargo, la cantidad de empleados en el sector privado no habría variado, a pesar que la población activa (PEA) ha crecido 29 % entre censos (CNPvY 1991/2001). La expansión de la frontera agropecuaria tampoco habría reactivado el trabajo informal o por cuenta propia, que también muestra un menor desempeño en todos estos Departamentos.

Asimismo, el desplazamiento de antiguos pobladores del campo habría provocado una drástica disminución de los trabajadores familiares. Esta categoría cayó a casi la mitad entre los CNA 1988/2002, paralelamente a un incremento sustancial de la desocupación que de 5,6 % de la PEA en 1991, pasa a 30 % en 2001.

Es importante, en este período que abarcan los censos nacionales agropecuarios (CNA 1988/2002), ver lo que ocurrió en el Departamento Anta, puesto que muy probablemente constituye el caso de referencia sobre lo que pudo suceder en el AE en los años que van desde 2002 <sup>76</sup> hasta la fecha, debido a lo siguiente: i) Por el avance temprano de la frontera agropecuaria, registra una pérdida absoluta de población rural dispersa cercana al 19,24 %. La población rural agrupada, si bien muestra un crecimiento del 18 %, supone una tasa

---

<sup>75</sup> Las empresas de servicios generan cierta demanda de empleo para la población local. Algunas de las estimaciones plantean que un equipo de tres máquinas que presta servicio de siembra directa daría trabajo a diez personas, del mismo modo que un equipo de pulverización. En el caso del servicio para cosecha, se menciona que es realizado casi exclusivamente por contratistas llegados desde el sur del país, sin implicancias en la generación de trabajo local en forma directa, aunque dinamizarían diversos servicios como restaurantes, hoteles, albergues, talleres, tornerías, etc. Otra de las actividades asociada a la cosecha es el flete de distancias cortas, hasta los lugares de acopio, donde habría presencia de importantes pequeños transportistas de origen local (Colina y otros, 2008).

<sup>76</sup> Si bien en 2008 se llevó a cabo un nuevo CNA, la información disponible es escasa. Según reconoce el propio INDEC diversos factores afectaron la confiabilidad y validez del mismo, viéndose afectada la cobertura geográfica en la recolección de datos.

menor a la tasa provincial correspondiente, a la par que la población urbana muestra un crecimiento del 58 %, el doble que la tasa provincial (Colina y otros, 2008); ii) Se estima que a medida que la disponibilidad de tierras aptas para agricultura se reduce, se produce una presión hacia el desmonte en función de planteos mixtos (agricultura y ganadería) y ganaderos principalmente, desplazando la actividad hacia la zona netamente semiárida. En esa misma zona, se considera que todas las explotaciones agropecuarias (EAPs) sin límites definidos <sup>77</sup> se corresponden con extensiones de tipo familiar <sup>78</sup>; iii) Gran parte de estos sistemas productivos corresponden a pequeños productores ganaderos conocidos como *puesteros criollos*, que en la actualidad han sido en gran parte desplazados.

En el caso del Departamento Gral. San Martín, asociado a la creciente urbanización se observa un incremento en los índices de desocupación de las ciudades y localidades intermedias. Uno de los ejemplos destacados por Colina y otros (2008) es la Ciudad de Tartagal, donde la población creció entre 1991/2001 un 29,2 % y la desocupación pasó de 7,2 al 31,8 % de la PEA; en Salvador Maza la población creció un 71,2 % y la desocupación pasó de 5,7 a 39,8 %. Aquí y en el Departamento Rivadavia, el desmonte avanza sobre las tierras ocupadas por comunidades y puesteros criollos, gestándose un contexto altamente conflictivo.

## 6.2.2. Distribución de los desmontes

---

Como hemos visto, disponemos de información sobre las superficies sujetas a solicitudes de desmonte para el período 2004-2007. Nuestra AE involucra a más de la mitad de los pedidos de desmonte realizados en toda la Provincia, alcanzando el 52,3 % del total.

---

<sup>77</sup> En los Departamentos Anta, Gral. San Martín y Rivadavia, según el CNA 1988 éstas alcanzaban las 1333 EAPs y según el CNA-2002 alcanzan un total de 1143 EAPs. y en conjunto los 3 Departamentos estas EAPs -correspondientes a la categoría sin límites definidos- superaban el 60% del total según el CNA-1988 y alcanzan el 46 % según el CNA-2002.

<sup>78</sup> Entendidas como tal “aquellas explotaciones donde hay por lo menos dos trabajadores familiares por cada no familiar, excluyendo al productor” (Manzanal, 1997 citada por Colina y otros, 2008).

**TABLA 5**  
**SALTA: Superficie total sujeta a solicitudes de permiso de**  
**desmorte por Departamento, por año, años 2004-2007**

Departamento	Has.	Porcentaje del Total
Anta	243.920	30,2
Gral. San Martín	217.569	26,9
Rivadavia	205.403	25,4
Orán	73.284	9,1
Metán	48.815	6,0
Rosario de la Frontera	12.437	1,5
Capital	2.917	0,4
Gral. Güemes	2.164	0,3
La Viña	1.000	0,1
<b>TOTAL</b>	<b>807.509</b>	<b>100,0</b>

Fuente: Leake y De Ecónomo (2008)

Según destacan Leake y De Ecónomo (2008), la mayor parte de la superficie afectada por proyectos de desmorte en los Departamentos Anta, Gral. San Martín y Rivadavia, corresponde a un pequeño grupo de proponentes. Más de la cuarta parte (25,8 %) de la superficie total afectada durante el período de estudio se concentra en manos de sólo 5 proponentes. A su vez, se observa que la mitad (50,2 %) de la superficie sujeta a trámites de deforestación corresponde a 16 proponentes.

En línea con lo que venimos expresando sobre lo que, muy probablemente, haya acontecido en el AE en la última década, Leake y De Ecónomo señalan (2008: 6):

*Las cifras evidencian el hecho de que Anta ya perdió la mayor parte de su cobertura forestal, en función de intereses agropecuarios. Asimismo, la distribución anual de la superficie sujeta a solicitudes pone de manifiesto una expansión del agro hacia los Departamentos de Gral. San Martín y Rivadavia, donde se está buscando repetir el modelo agroindustrial que ahora predomina en Anta.*

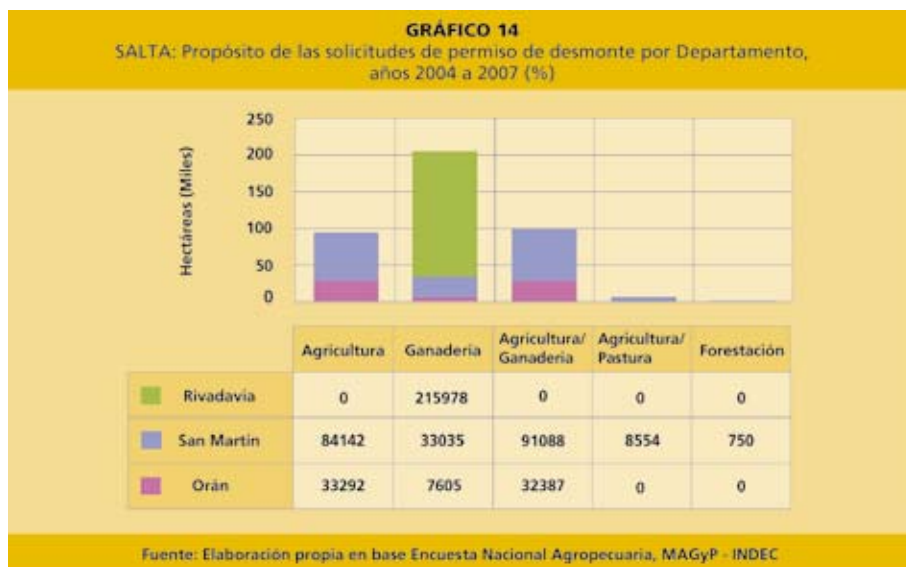
Esta tendencia puede verse con claridad en el GRÁFICO 21, donde se evidencia que los Departamentos que conforman el AE (Gral. San Martín y Rivadavia) cobran un protagonismo creciente. Si bien los desmontes en Gral. San Martín habían comenzado, como en Anta, en la década de los '70, en Rivadavia son casi inexistentes hasta 2003.



Si observamos el propósito de las solicitudes de permiso de desmonte, sobre una superficie solicitada total para los Departamentos Gral. San Martín, Rivadavia y Orán de 506.831 Has., vemos que: i) de ese conjunto, 117.434 Has. se solicitan para agricultura; 256.618 Has. para ganadería y 123.475 Has. con destino mixto (agricultura / ganadería); ii) las tendencias muestran el comienzo de un claro predominio de planteos mixtos para agricultura y ganadería por sobre los agrícolas puros; iii) estos últimos mantienen una tendencia positiva a diferencia de lo analizado para el Departamento Anta, lo que marcaría la existencia aún de tierras consideradas aptas para agricultura; iv) por último, también se puede observar una tendencia incremental de los planteos netamente ganaderos, lo que implica un avance hacia las zonas semiáridas. La totalidad de la superficie solicitada para el Departamento Rivadavia corresponde a ganadería y representa el 42,6 % del total (Colina y otros, 2008).

Debido al notable incremento de los desmontes, la expulsión de población rural se habría agravado posteriormente al censo 2001, lo que hace esperar que los indicadores considerados, en cuanto a urbanización, calidad de vida y desempleo se hayan deteriorado. En esta región se evidencia la existencia de una población pauperizada, privada de sus medios de reproducción social, dependiente de la acción social del Estado. A la vez, emerge un pequeño sector empresario concentrado junto a un sector de servicios relativamente próspero, emparentado a la producción sojera, en general asentados en las grandes

ciudades de la región o por lo general en las más importantes ciudades del país (Colina y otros, 2008).



### 6.2.2.1. La ley 26.331

En el año 2007 se sancionó la ley N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección de Bosque Nativo. La misma tiene por objetivos:

- a. Promover la conservación mediante el Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos y la regulación de la expansión de la frontera agropecuaria y de cualquier otro cambio de uso del suelo.
- b. Implementar las medidas necesarias para regular y controlar la disminución de la superficie de bosques nativos existentes, tendiendo a lograr una superficie perdurable en el tiempo.
- c. Mejorar y mantener los procesos ecológicos y culturales en los bosques nativos que benefician a la sociedad.
- d. Hacer prevalecer los principios precautorio y preventivo, manteniendo bosques nativos cuyos beneficios ambientales o los daños ambientales que su ausencia generase, aún no puedan demostrarse con las técnicas disponibles en la actualidad.

- e. Fomentar las actividades de enriquecimiento, conservación, restauración mejoramiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

El marco de implementación de la Ley previó:

- » La realización en cada Provincia, de un proceso de ordenamiento territorial de bosque nativo a través de un proceso participativo. Del mismo debía surgir un mapa con una zonificación de los bosques existentes en cada Provincia, categorizados según las tres categorías de conservación: Muy alto, mediano y bajo valor de conservación. Durante este proceso y hasta tanto no se hallare finalizado, la Provincia no podría emitir autorizaciones de desmonte de bosque nativo.
- » La creación del Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, con el objeto de compensar a las jurisdicciones que conservan los bosques nativos, por los servicios ambientales que éstos brindan.
- » Un registro nacional de infractores.

#### **6.2.2.2. La intervención de la Justicia y la situación actual en la zona**

En diciembre de 2010, amparados en el art. 43 de la Constitución Nacional <sup>79</sup>, un grupo de personas, comunidades indígenas y asociaciones de pequeños productores iniciaron un juicio de amparo en contra de la Provincia de Salta y del Estado Nacional, a fin de obtener que la autoridad judicial disponga el cese inmediato y definitivo de los desmontes y talas indiscriminadas de los bosques nativos situados en los Departamentos de Gral. San Martín, Orán, Rivadavia y Santa Victoria <sup>80</sup>. También solicitaron que se declare la inconstitucionalidad y la nulidad absoluta de las autorizaciones otorgadas, y se prohíba otorgarlas a futuro. La Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN), es decir, la máxima autoridad judicial del país, receptó la seriedad de la situación, y basándose en el “principio precautorio del derecho ambiental” <sup>81</sup>, dictó una medida preventiva de suspensión de los desmontes en los Departamentos mencionados.

---

<sup>79</sup> Acción de amparo colectivo.

<sup>80</sup> El juicio ha sido caratulado. “*Salas, Dino, y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo*”.

<sup>81</sup> Contemplado en la Ley General del Ambiente 25.675 (art. 4) que dispone: “Cuando haya peligro de daño grave o irreversible la ausencia de información o certeza científica no deberá utilizarse como razón para postergar la adopción de medidas eficaces, en función de los costos, para impedir la degradación del medio ambiente”.

Estima la CSJN en su resolución:

*“Se configura entonces, una situación clara de peligro de daño grave por- que podría cambiar sustancialmente el régimen de todo el clima en la región, afectando no sólo a los actuales habitantes, sino a las generaciones futuras. Este perjuicio, de producirse, sería además irreversible, porque no habría manera alguna de volver las cosas a su estado anterior”.* (Caso Salas, Dino, y otros c/ Salta, Provincia de y Estado Nacional s/ amparo)

Esta medida, aún siendo provisoria, y dejando sin resolver la cuestión de fondo, revela lo delicado de la situación en términos sociales y ambientales, y es muy gráfica en relación a la irreversibilidad de algunos efectos del avance de un modelo productivo en la región de estudio.

También el caso nos demuestra la complejidad del campo jurídico, en donde un poder público (Órgano Ejecutivo Provincial) autoriza a particulares a realizar desmontes, siguiendo procedimientos ajustados a leyes emanadas de otro órgano público (Legislatura Provincial), y un tercero órgano público (Poder Judicial de la Nación) lo suspende de modo precautorio y en atención a intereses colectivos.

El día 13 de diciembre de 2011, luego de realizada una audiencia pública y ejecutados estudios complementarios ordenados por el Tribunal, al resolver la cuestión de fondo, la Corte Suprema de Justicia de la Nación se declaró incompetente en el juicio, ordenando el cese de la medida precautoria y la remisión de la causa a la Corte de Justicia de la Provincia de Salta.

### **6.2.3. El mercado de tierras**

---

Como hemos expuesto, la reactivación del mercado de tierras en el AE es considerada por varios estudios como uno de los determinantes principales de las disputas por la titulación de las tierras (Naharro y otros, 2010). La situación de tenencia precaria en la que se encontraban la mayoría de los pequeños productores y comunidades indígenas es el principal obstáculo para su consolidación como productores y, como ya expusimos, su permanencia está sometida a la inseguridad <sup>82</sup> de que se habló, puesto que puede ocurrir y ocurre

---

<sup>82</sup> “La limitante más fuerte que para su consolidación como productores representa el hecho de ocupar tierras fiscales puede denominarse “inseguridad”. Esto significa tanto que existen dificultades para mantener la extensión que trabajan como incluso la continuidad misma en sus lugares de vida y producción” (Gonzalez, 200:24).

con frecuencia, el desalojo. Pero, adicionalmente, aún los pequeños productores propietarios estarían teniendo dificultades para permanecer al frente de sus unidades (han debido vender sus tierras o ceder la explotación de las mismas). Si bien no hemos encontrado trabajos que verifiquen esta hipótesis, consideramos importante mencionarla frente a la posible puesta en marcha del *Programa de regularización dominial y asistencia para pequeños productores agropecuarios y familias rurales*, previsto en el marco de la sanción, en diciembre de 2010, de la ley provincial N° 7.658. (VER ANEXO 1)

Lo que podemos ver es que, a partir de la revalorización productiva de estas tierras, se produce su re-mercantilización. Y ello queda evidenciado a través de la información publicitada por el sector inmobiliario. Como ya hemos mencionado, la principal fuente de información consultada es la publicada por la Compañía Argentina de Tierras S.A. De acuerdo a la zonificación utilizada por esta empresa, las zonas que corresponden al AE son la 1, 2, 3 y 4 (VER MAPA Y TABLA EN ANEXO 3).

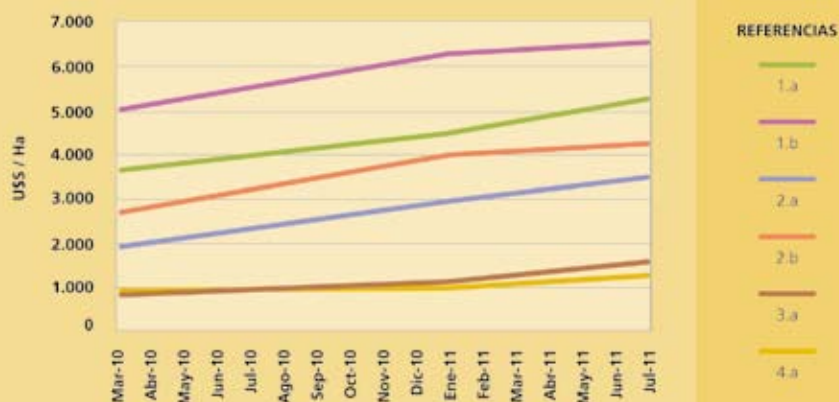
En primer lugar, debemos señalar el hecho de que se comience a producir y a publicar información a partir de 1995, lo que consideramos es un indicador del interés que cobra la región NOA en general. En segundo término, es evidente que entre 1995 y 2001 los valores promedio en dólares se mantienen estables (con un leve descenso en torno a 2001) y a partir de 2002 se inicia una tendencia al alza que no se detiene hasta hoy, con incrementos en las zonas de MAYOR VALOR que van del 400 % al 550 % (en el caso de la sub-zona 1c aumentó un 515 %, pasando de los U\$S 1300/Has. en 2002 a los U\$S 8.000/Has.). En las zonas de MENOR VALOR los incrementos van del 50 % al 900 % (en el caso de la sub-zona 3b, que pasa de U\$S 50/Has. a U\$S 500/Has.).

Por otra parte, se destaca el hecho de que en 1996 primero, y luego en 1997 aparecen sub-zonas con valores diferenciales dentro de las zonas 1 y 2. En 1996 la zona 1 se divide, ya que se distinguen la sub-zona sin monte (1A) de la sub-zona sin monte y con riego (1B) de mayor valor promedio. En 1997 se establece una diferenciación mayor en la zona 1, incorporándose la publicación de valores promedio de áreas con monte (sub-zona 1c). El mismo año se divide la zona 2 y se incorpora a las subdivisiones existentes (áreas con y sin monte) el valor promedio del área con riego (sub-zona 2C). Estimamos que este ajuste en la delimitación de zonas y valores correspondientes: i) responde a la dinámica del mercado de tierras, y ii) se orienta a realizar ajustes en las zonas más demandadas en estos primeros años (zonas 1 y 2) del período que estamos considerando (1995-2011).



**GRÁFICO 15**

AE: Valores promedio en dólares corrientes por Has., Zonas de MAYOR VALOR, Serie 3/2010 - 7/2011



Fuente: Elaboración propia en base a información de la COMPANIA ARGENTINA DE TIERRAS S.A.

**TABLA 6**

AE: Incremento (en %) valores promedio en dólares corrientes por Has., Zonas de MAYOR VALOR, Serie 3/2010-7/2011

ZONAS	SUB-ZONA	Mar-10	Ene-11	%	Jul-11	%
ZONA 1 Tierras planas a sempiplanas	1. a. SIN MONTE	3.650	4.500	23%	5.250	14%
	1. b. SIN MONTE y c/ RIEGO	5.000	6.250	25%	6.500	4%
ZONA 2 Tierras planas	2. a. SIN MONTE	2.000	3.000	50%	3.500	14%
	2. c. CON RIEGO	2.750	4.000	45%	4.250	6%
ZONA 3 Tierras planas	3. a. SIN MONTE	950	1.250	32%	1.650	24%
ZONA 4 Tierras planas marginales	4. a. SIN MONTE	1.000	1.100	10%	1.350	19%

Fuente: Elaboración Propia en base a información de la COMPANÍA ARGENTINA DE TIERRAS S.A.

Entendemos que esta dinámica se puede comprender en el marco del avance hacia zonas marginales a medida que la disponibilidad de tierras aptas para agricultura se reduce. Esta expansión hacia la zona netamente semiárida ejerce presión hacia el desmonte en función de planteos mixtos (agricultura y ganadería) y ganaderos principalmente (Colina y otros, 2008).



Más recientemente, a partir del año 2010, se incorporan subdivisiones en las zonas 3 y 4 y se comienzan a publicar los valores de las sub-zonas 3A y 4A. Se trata en ambos casos de los valores promedio de las áreas sin monte. Con ello entendemos que se completa el abanico de la oferta diferencial de tierras en el AE, incorporando distinciones dentro de las tierras hasta ahora marginales que se incorporan como áreas de expansión actual.

El análisis de la evolución reciente de los valores (marzo de 2010 a julio de 2011) aporta algunos elementos concurrentes con lo que venimos afirmando (VER GRÁFICO 14 Y TABLA 8). En primer lugar, considerando la evolución de las zonas de MAYOR VALOR vemos que la zona que más se valoriza en el primer período (marzo 2010 a enero 2011) es la zona 2. Tanto en la sub-zona 2-a (sin monte, 50 % de aumento) como en la 2c (con riego<sup>83</sup>, 45 % de aumento) es donde más se incrementan los valores promedio publicados por esta fuente. Estimamos que ello se debe a que se trata de las áreas más apreciadas por su aptitud agrícola, en donde la expansión se halla prácticamente consolidada.

<sup>83</sup> La fuente no detalla si se trata de tierras con o sin monte, como si lo hace en el caso de la subzona 1.b.

Por lo tanto, ante una demanda que podría haberse incrementado en el período (campañas de otoño y primavera de 2010) serían muy pocas las tierras ofertadas. Es destacable mencionar que la sub-zona que les sigue en cuanto a valorización en este período sea la ZONA 3A (sin monte, 32 % de incremento), que podemos suponer es la zona de expansión actual.

<b>TABLA 7</b> <b>AE: Incremento (en %) valores promedio en dólares corrientes</b> <b>por Has., Zonas de MENOR VALOR, Serie 3/2010-7/2011</b>						
ZONAS	SUB-ZONA	Mar-10	Ene-11	%	Jul-11	%
ZONA 1 TIERRAS PLANAS A SEMIPLANAS	1.c. CON MONTE	1.250	1.600	28%	2.000	20%
ZONA 2 TIERRAS PLANAS	2.b. CON MONTE	550	575	5%	700	18%
ZONA 3 TIERRAS PLANAS	3.b. CON MONTE	275	350	27%	600	42%
ZONA 4 TIERRAS PLANAS MARGINALES	4.b. CON MONTE	175	300	71%	300	0%

Fuente: Elaboración Propia en base a información de la COMPAÑÍA ARGENTINA DE TIERRAS S.A.

Por otra parte, observando las zonas de MENOR VALOR, se destacan: i) el incremento notable (71 %) de la sub-zona 4-b (con monte) durante el primer período (marzo de 2010 a enero de 2011) y ii) el incremento reciente (enero de 2011 a julio de 2011) de la sub-zona 3B (sin monte, 42 % de aumento). En estos casos, también nos orientamos a suponer que ha sido la dinámica del mercado la que ha incidido, puesto que en el período considerado no ha habido ninguna modificación en los servicios intra como extra prediales (riego, desmonte, caminos o rutas nuevas, etc.).

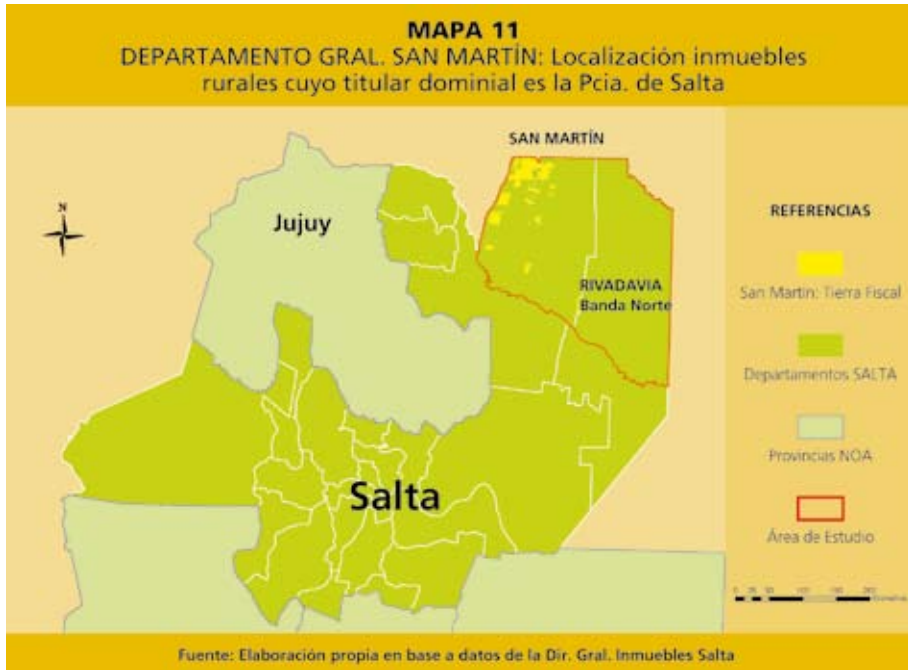
#### 6.2.4. Subdivisión y distribución del espacio rural

En este apartado analizaremos las características de los inmuebles rurales de los Departamentos que forman el AE, en base a la información catastral actualizada al año 2010, brindada por la Dirección General de Inmuebles de la Provincia de Salta. Como hemos dicho, el grado de consolidación de esta información es excepcional en la región y es lo que nos permite realizar este análisis estadístico y cartográfico <sup>84</sup>.

<sup>84</sup> Ver mayor detalle de la fuente y los datos en METODOLOGÍA.

### 6.2.4.1 Departamento GRAL. SAN MARTIN

En el Departamento Gral. San Martín se cuentan 709 titulares de dominio de 1.458 inmuebles rurales, con una superficie total de 1.574.318,67 Has.



En este Departamento los inmuebles que no disponen de información acerca del titular según la base de datos de la Dirección General de Inmuebles son 7, que suman una superficie total de 1.952,27 Has. y representan un porcentaje muy menor (0,12 %). Considerando estas aclaraciones, analizamos a continuación la distribución de la tierra. Precisemos que a diferencia de los Censos Nacionales Agropecuarios, aquí los sujetos de análisis no son los Establecimientos Agropecuarios (EAPs) sino los titulares de dominio de inmuebles rurales <sup>85</sup>.

<sup>85</sup> Es importante realizar esta precisión dada la complejidad de la relación con la tierra en el AE: en pocas palabras, la presencia de titulares de dominio de inmuebles con límites definidos no excluye la existencia de poseedores o tenedores de parte (con o sin límites definidos) o del total de los inmuebles.

**TABLA 8**  
**DEPARTAMENTO GRAL. SAN MARTIN: Distribución Superficie (Has. y %) y Titulares, por estratos según tamaño de los inmuebles, año2010.**

ESTRATOS	SUPERFICIE		TITULARES
	Has.	%	
1. mas de 10.000	777.759,65	49,40%	31
2. 5.000 – 10.000	229.356,41	14,57%	34
3. 2.500 – 5.000	264.406,18	16,79%	75
4. 1.000 – 2.500	190.134,78	12,08%	118
5. 500 - 1000	72.051,76	4,58%	94
6. 200 - 500	30.151,30	1,92%	91
7. 100 - 200	4.085,39	0,26%	29
8. 25 - 100	4.635,26	0,40%	228
9. 1ha - 25	1.737,90	0,00%	9
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>1.574.318,6721</b>	<b>100,00%</b>	<b>709</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dir. Gral. Inmuebles Salta.

El titular principal en el Departamento es la Provincia de Salta que, con la titularidad de 125 inmuebles, suma una superficie de 121.433,66 Has. (que representa un 7,7 % del total). El tamaño de estos inmuebles fiscales está entre 1 Ha. y 5.000 Has. y la superficie promedio es de 678,81 Has. Los mismos se distribuyen según puede observarse en el MAPA 11.

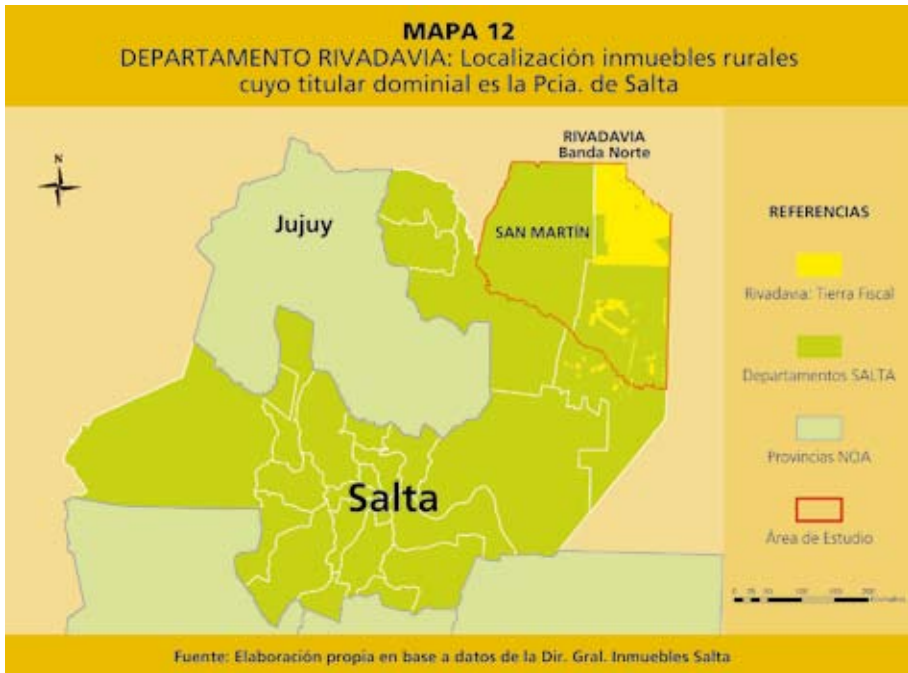
Respecto de la distribución de los inmuebles de acuerdo a su tamaño, podemos ver que la concentración es importante. El estrato de mayor superficie (más de 10.000 Has.), integrado por solo 31 titulares (el 4,37 % del total), reúne casi el 50 % de la superficie del Departamento. Si agrupamos los 3 mayores estratos, suman en total 1.271.522,25 Has., es decir, el 80 % de toda la superficie. Estos estratos agrupan a 140 titulares, el 19,7 % del total.

Si consideramos la distribución de los titulares por estrato podemos ver que la mayoría se divide en dos grupos: uno en los estratos de menor superficie (hasta las 100 Has.) que agrupa 237 titulares (33,4 % del total) que suman una superficie de 6.372 Has. (0,4 % de la superficie total). El otro grupo reúne a 303 titulares (42,7 % del total) ubicados entre las 200 y 2.500 Has. Estos agrupan 292.336 Has. el 18,5 % de la superficie del Departamento Gral. San Martín.



#### 6.2.4.2. Departamento RIVADAVIA

En el Departamento se cuentan 579 titulares de dominio de 1587 inmuebles rurales, con una superficie total de 2.586.834,8118 Has.



El principal titular de inmuebles rurales del Departamento es la Provincia de Salta, con el 27,75 % de la superficie, es decir, 717.858,15 Has. distribuidas en 82 inmuebles rurales. El promedio de superficie de los inmuebles rurales fiscales es de 6.409,2701 Has. (aunque los inmuebles de mayor superficie, el fiscal 14 y el fiscal 55, concentran casi el total, con 419.261,64 Has. y 207.056,53 Has. respectivamente; los restantes están entre las 7 Has. y las 24 mil Has.). Los mismos se distribuyen según puede observarse en el MAPA 12.

**TABLA 9.**  
**DEPARTAMENTO RIVADAVIA: Distribución Superficie (Has. y %) y Titulares, por estratos según tamaño de los inmuebles, año 2010.**

ESTRATOS	SUPERFICIE		TITULARES
	Has.	%	
1. más de 10.000 Has.	1.773.763,3930	68,57%	33
2. 5.000 – 10.000 Has.	249.946,8208	9,66%	35
3. 2.500 – 5.000 Has.	271.786,9386	10,51%	79
4. 1.000 – 2.500 Has.	160.066,4999	6,19%	99
5. 500 – 1.000 Has.	88.332,4275	3,41%	112
6. 200 – 500 Has.	30.964,1251	1,20%	87
7. 100 – 200 Has.	8.941,6697	0,35%	66
8. 25 – 100 Has.	2.595,0963	0,10%	42
9. 3Has. – 25 Has.	437,8406	0,02%	25
<b>TOTAL GENERAL</b>	<b>2.586.834,8118</b>	<b>100,00%</b>	<b>578</b>

Fuente: elaboración propia en base a datos de la Dir. Gral. Inmuebles Salta

A la Provincia de Salta le sigue en importancia, con el 12,7 % del total de la superficie, un conjunto de 25 inmuebles rurales que en la base de datos de la Dirección de Inmuebles a la que tuvimos acceso no tienen titular, y suman una superficie total de 328.425,4590 Has.

La concentración en Rivadavia es notable, el estrato de inmuebles rurales de más de 10 mil Has. está conformado por solo 33 titulares (5,7 % del total) y agrupa casi el 70 % del total de la superficie del Departamento. Si sumamos los tres estratos mayores, el 25 % de los titulares (147) suman casi el 90 % de la superficie total.





Si consideramos la distribución de los titulares por estrato podemos ver que la mayoría se agrupa en los 5 estratos medios, entre los inmuebles de 100 Has. y los de hasta 5 mil Has. El 76,6 % de los titulares (443) agrupan solo el 21 % de la superficie del Departamento Rivadavia (560.091,66 Has.). Los titulares de menos de 200 Has. son 133 (22 % del total) y suman una superficie de 11.973 Has. (un 0,45 % del total).

## 7» *El Desalojo judicializado en el Chaco salteño*

### **Introducción**

Como ya mencionamos, la problemática del desplazamiento de las familias campesinas y pueblos indígenas de las tierras que usan históricamente, está presente en numerosas investigaciones, aunque excepcionalmente se ha intentado precisar su magnitud. Por ello, atendiendo al propósito de cuantificar el fenómeno nos encaminamos a conocer qué dimensión tiene el fenómeno de los pleitos judicializados<sup>86</sup> en los que se dirime la propiedad o posesión de tierras rurales en la Provincia de Salta y, en particular, en el espacio que delimitamos como Área de Estudio, es decir, el área conformada por la Circunscripción Tartagal<sup>87</sup>, dentro de la jurisdicción del Distrito Judicial Norte de la Provincia de Salta.

Antes de introducirnos en este acápite del trabajo, queremos volver a destacar la complejidad de la cuestión. La reconfiguración del área productiva tradicional (Región Pampeana) -ocurrida desde inicios de la década del '70-, y los factores estructurales que describimos, empujaron la transformación de las zonas extra pampeanas. Este proceso, denominado “pampeanización” del NOA, implicó una expansión sin precedentes de la agricultura y la ganadería. Lo dominante de este proceso de expansión ha sido la eliminación de vegetación natural (deforestación) y el avance sobre territorios poblados por familias campesinas y por pueblos originarios, hoy desplazados y/o amenazados en su permanencia.

Por ello merece ser estudiada la herramienta judicial del desalojo, como una variante utilizada para llevar a cabo el desplazamiento de estos grupos sociales

---

<sup>86</sup> Nos referimos a las acciones de desalojo, reivindicación y prescripción adquisitiva de dominio.

<sup>87</sup> La misma abarca el Departamento Gral. San Martín y la “Banda Norte” del Departamento Rivadavia (que componen gran parte del área norte de la región denominada genéricamente “Chaco salteño”). VER MAPA 9.

de las tierras en disputa. Pero es necesario no desconocer que la categoría *desalojo* comprende un universo de situaciones que excede su acepción legal o jurídica (expulsiones llevadas a cabo en virtud de una orden judicial), e incluye aquellas situaciones no judicializadas que se constituyen en situaciones de desalojo “de hecho”, sin haber mediado una resolución del conflicto por la autoridad competente. Es decir, la magnitud de este fenómeno es mayor a la que alcanzamos a delinear en el análisis que presentamos a continuación, y que a nuestro entender constituye una ineludible aproximación a la cuestión. Son muchas las dimensiones que quedan por explorar y esperamos poder abordar algunas de ellas en futuros trabajos.

Igualmente queremos insistir en señalar que el reconocimiento de las diferentes territorialidades de la AF y la regulación socialmente justa y equitativa de las relaciones entre estas formas de uso y apropiación del territorio y las que caracterizan a los sectores hegemónicos en la coyuntura actual, demanda una solución jurídico-política urgente. Pero, junto a esta resolución, consideramos imprescindible organizar el conjunto de los factores a los que la AF está sujeta en el marco de una planificación del desarrollo rural sustentable social y ambientalmente. En el marco del cambio de régimen social de acumulación y de la recuperación institucional iniciada en la última década, apuntamos a la necesidad de aportar a la elaboración de lineamientos prioritarios para una política pública de manejo de los bienes naturales y desarrollo territorial de la AF.

## 7.1. EL DESALOJO JUDICIALIZADO

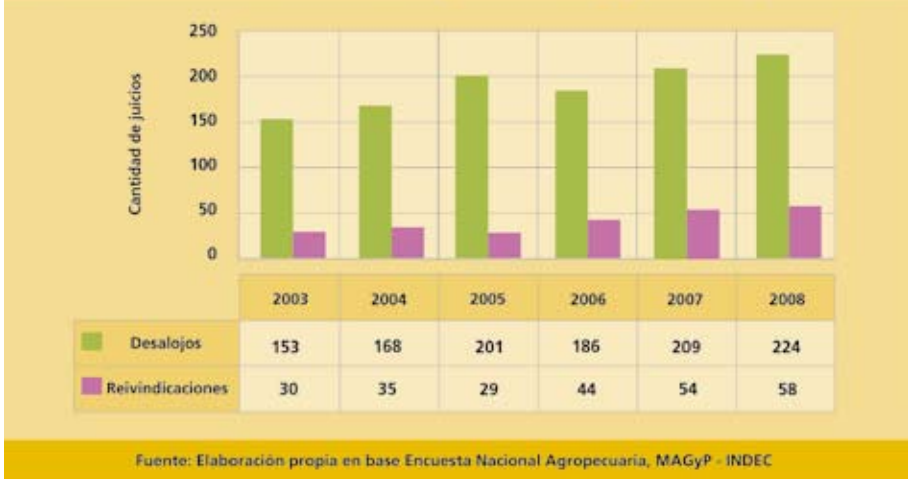
### 7.1.1. Primera aproximación

---

Como vimos en el punto 5.2, el Poder Judicial de la Provincia de Salta está organizado territorialmente en 3 distritos: Norte, Sur y Centro. En el caso del Distrito Judicial CENTRO, pudimos acceder a información agregada de los once Juzgados de primera instancia en lo Civil y Comercial que lo integran, sobre los desalojos judicializados entre los años 2003 y 2008. Si bien no fue posible acceder a especificaciones que nos permitieran discriminar los casos correspondientes al catastro rural de los del urbano, o determinar su distribución espacial, consideramos que, igualmente, los datos nos brindan un panorama que nos aproxima a la cuestión.

**GRÁFICO 21**

SALTA / Distrito Judicial Centro Evolución de los juicios de desalojo y reivindicación, 2003 - 2008



Para el conjunto del período los juicios de desalojo totalizan 1.141 casos, y los juicios de reivindicación alcanzan las 250 causas. En el GRÁFICO 21 puede observarse como se distribuyen, evidenciándose una tendencia creciente, es decir, un incremento anual constante de las causas de los juicios de desalojo como de reivindicación.

### 7.1.2. El caso del Chaco salteño

De acuerdo a la información a la que hemos accedido acerca de los casos de juicios de Desalojo, Reivindicación y Prescripción Adquisitiva que se han registrado entre los años 2004 y 2010<sup>88</sup>, se identificaron los inmuebles en disputa para cada uno de ellos. Estos datos se obtuvieron cruzando esta información de los juicios, brindada por el Juzgado de Tartagal, con la información catastral elaborada por la Dirección General de Inmuebles de la Provincia de Salta. Esta operación caso a caso nos permitió distinguir las causas en las que los inmuebles en cuestión son rurales, de aquellas en las que son urbanos. Asimismo, cuando fue posible, esta información se comparó con los datos brindados por los informantes clave consultados.

<sup>88</sup> Ingresados entre el 01/11/2004 y el 22/09/2010.

Una vez consolidada la identificación de los inmuebles en disputa se buscó establecer las dimensiones de la cuestión, para lo cual se realizó: i) una estimación aproximada de la superficie involucrada <sup>89</sup>; ii) un cálculo de la cantidad de inmuebles afectados; iii) la cantidad de titulares de dominio implicados; iv) la distribución de la superficie afectada entre los titulares registrales; y v) un mapeo de la localización de los inmuebles rurales afectados.

### 7.1.2.1. Desalojo

En el caso de los juicios de desalojo en el AE, la *superficie afectada* alcanza las 33.743,04 Has. distribuidas en 29 inmuebles rurales, correspondientes a 12 titulares de dominio. La superficie de los inmuebles se encuentra entre las 2 Has. y las 9.983 Has. (la superficie promedio es de 1.163,5 Has.). En el GRÁFICO 22 puede verse que son 2 los mayores titulares, con 43 % y 30 % respectivamente, de la superficie total afectada. Entre ambos (18,18 % del total de los titulares implicados) concentran casi el 75 % de la superficie.

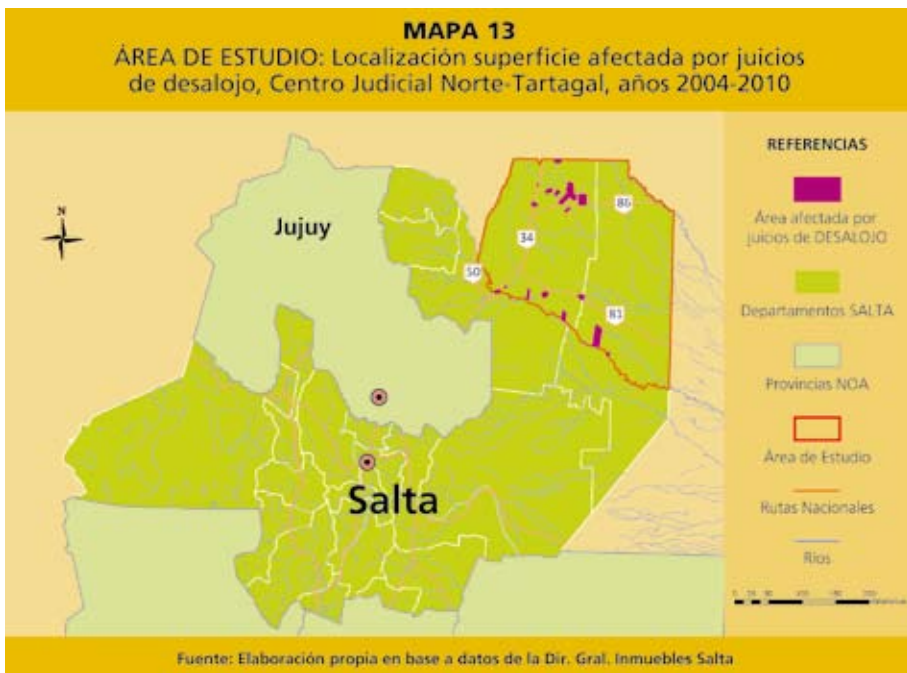


En el MAPA 13 podemos ver la localización de los inmuebles. Allí se identifican 2 grupos: i) uno, localizado hacia el norte del Departamento Gral. San

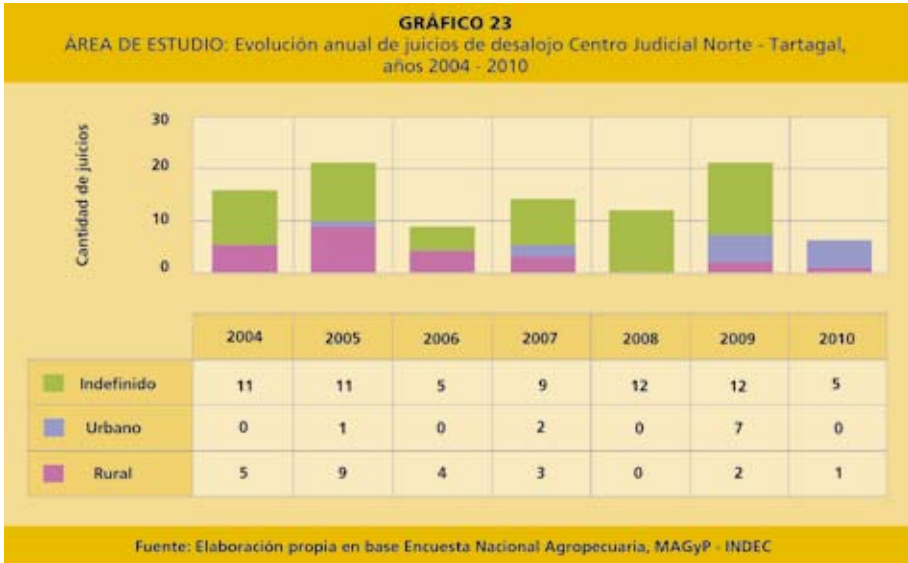
<sup>89</sup> Es indispensable aclarar que, como enunciamos, hemos realizado una estimación de la superficie (a la cual denominamos “superficie afectada”) realizando una suma de las superficies totales de los inmuebles en disputa. El criterio adoptado ha sido el de considerar que es la totalidad del inmueble que está afectado aunque el reclamo se efectúe sobre una parte del mismo.

Martín, que se encuentra en el área de expansión de la zona en producción <sup>90</sup>; y ii) el otro, al sur del mismo Departamento y parte central del Departamento Rivadavia, alineado en la franja de tierras que se encuentran entre la ruta nacional N° 81 y el río Bermejo, en lo que constituye el eje de expansión hacia el sudeste desde el núcleo de la zona en producción, destinado mayormente a ganadería (VER GRÁFICO 22, pp. 117). En ambos casos estarían señalando los contornos del avance reciente de la frontera agropecuaria.

Las causas de desalojo que afectan a inmuebles rurales son 24 para el período (2004-2010) sobre un total de 100 causas. Se distribuyen anualmente según puede verse en el GRÁFICO 24. No encontramos una regularidad en esta distribución que permita determinar una tendencia. Sin embargo, se destaca que la mayoría se agruparía entre los años 2004 y 2007, que coincide con el período en que es mayor la demanda de solicitudes de permiso de desmonte. La combinación de estos 2 factores, brindan los más claros indicios del aumento del interés en la zona.

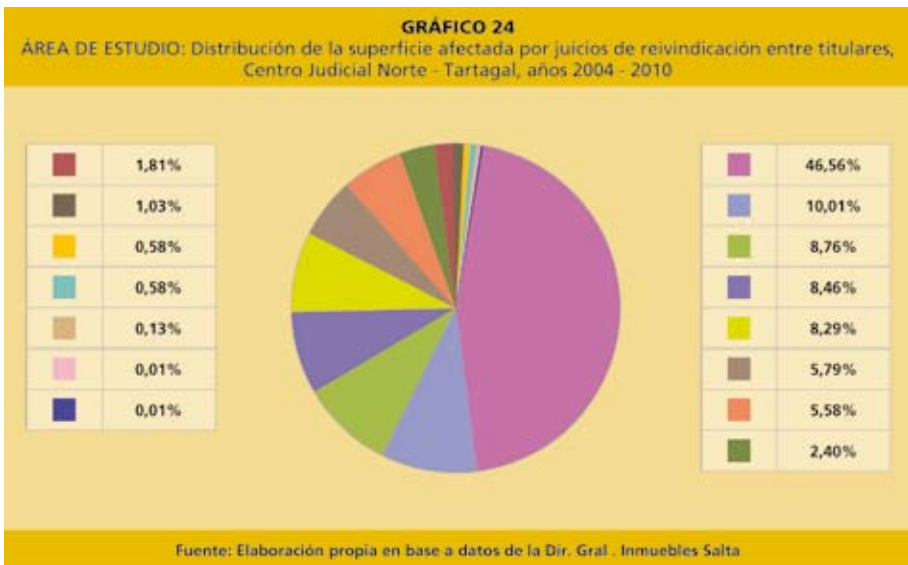


<sup>90</sup> Ver imagen satelital en MAPA 2, pp. 46.



### 7.1.2.2. Reivindicación

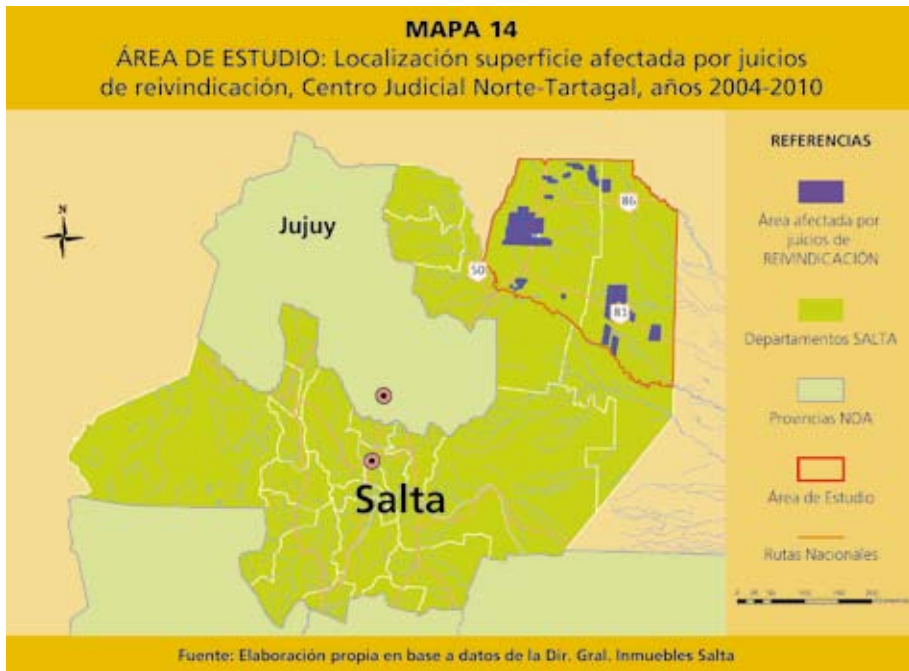
En el caso de los juicios de reivindicación, se trata de una superficie afectada de 172.332,47 Has., correspondiente a 48 inmuebles rurales y 15 titulares de dominio. El tamaño de los inmuebles afectados está entre las 13,335 Has. y las 37.278,85 Has. (la superficie promedio es de 3.590 Has.).



Como puede verse en el gráfico el principal titular concentra el 47 % de la superficie afectada. Junto a otros cuatro titulares reúnen el 82 % de la superficie total (y representan el 33 % del total de los titulares).

En el MAPA 14 se puede ver la localización de los inmuebles afectados. Es notable que los agrupamientos descritos en el caso de la localización de los juicios de desalojo, se repitan en este caso. Con la excepción de un tercer grupo que se ubica al oeste de la zona productiva, avanzando hacia las sierras sub-andinas y pampeanas, probablemente en una zona de expansión mixta o ganadera.

En este caso, se trata de 23 juicios de reivindicación en el área rural sobre un total de 36 para el período (2004-2010). Su distribución anual presenta una tendencia creciente entre los años 2005 y 2009 (GRÁFICO 26).





### 7.1.2.3. Prescripción adquisitiva

En el caso de los Juicios de Prescripción Adquisitiva de Dominio, el poseedor puede reclamar sus derechos sobre la parte poseída del inmueble, que puede ser una fracción o la totalidad del mismo. De acuerdo a la información brindada por los informantes entrevistados, el reclamo de fracciones de inmuebles es una situación frecuente en el AE. Por ello, dado que no contamos con la información precisa de todos los casos, hemos decidido estimar la “superficie afectada”<sup>91</sup>.

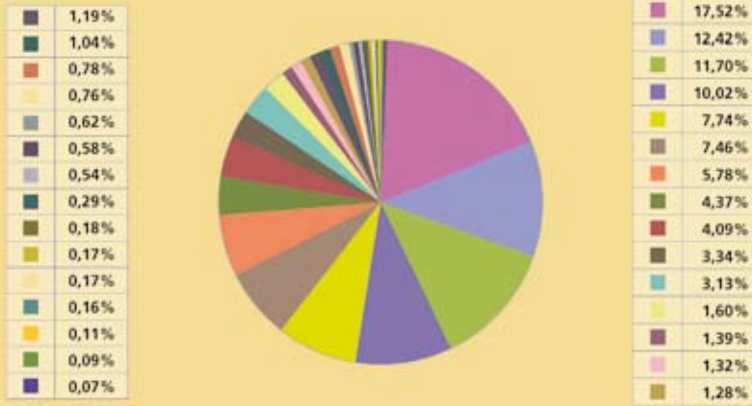
En este caso hay 33 titulares de dominio de 315 inmuebles. En conjunto, estos inmuebles representan 129.002,33 Has. El tamaño de los mismos está entre las 9,38 Has. y las 1.079,84 Has. (la superficie promedio es de 428,5 Has.). La superficie total se distribuye según puede leerse en el GRÁFICO 27. Los 8 titulares implicados de mayor tamaño representan un 23,5 % del total de titulares (34) y concentran un 75 % del total de la superficie afectada.

<sup>91</sup> Hemos considerado válido el criterio de realizar, como primer acercamiento a la problemática, una estimación global de la superficie considerando el tamaño total del inmueble.



**GRÁFICO 26**

ÁREA DE ESTUDIO: Distribución de la superficie afectada por juicios de prescripción adquisitiva entre titulares, Centro Judicial Norte - Tartagal, años 2004 - 2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dir. Gral. Inmuebles Salta

**MAPA 15**

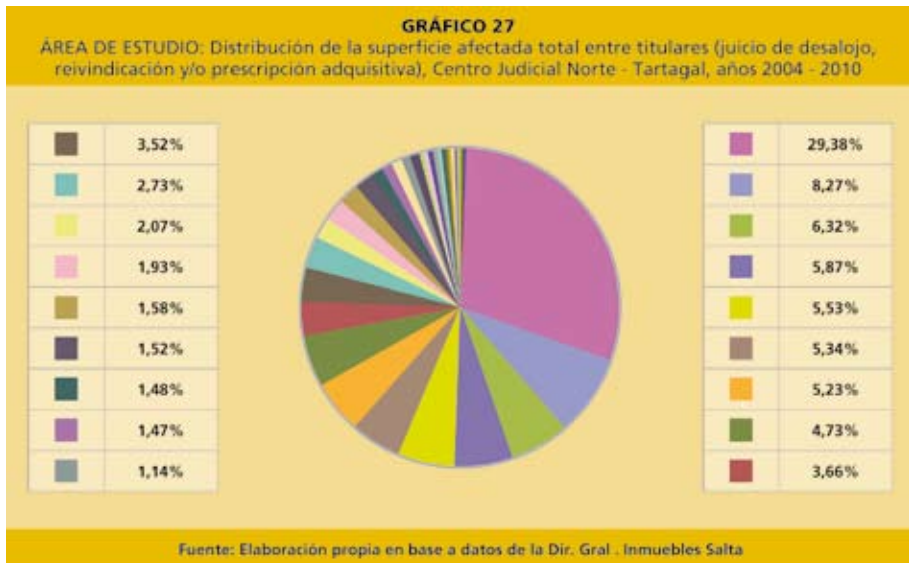
ÁREA DE ESTUDIO: Superficie afectada por juicios de prescripción adquisitiva (Has.), años 2004-2010



#### 7.1.2.4. La tierra en disputa

Para dimensionar la cuestión de las tierras en disputa en el AE es posible considerar en conjunto las superficies afectadas por juicios de desalojo, reivindicación y prescripción adquisitiva, puesto que tienen en común el objeto del litigio, es decir la posesión y/o titularidad de las tierras. Dado que varios inmuebles rurales son objeto de más de una acción judicial, para calcular lo que denominamos *superficie afectada total* hemos identificado dichos inmuebles (para evitar duplicaciones).

La superficie afectada total es de 273.108,5 Has. e involucra a 372 inmuebles rurales distribuidos entre 53 titulares de dominio. Como podemos ver en el GRÁFICO 28, 8 titulares (15 % del total de los mismos) centralizan 70,66 % de la superficie.



### MAPA 16

ÁREA DE ESTUDIO: Superficie afectada total: juicios de desalojo, reivindicación y/o prescripción adquisitiva (Has.), años 2004-2010



Fuente: Elaboración propia en base a datos de la Dir. Gral. Inmuebles Salta



*Reflexiones  
finales*

*Reflexiones  
finales*



## REFLEXIONES FINALES

Tal como expusimos en el inicio, con la presente obra nos hemos propuesto elaborar una primera mirada sobre algunos aspectos institucionales y jurídicos en torno al uso y acceso a la tierra en la Provincia de Salta y, más precisamente, en la zona geográfica elegida como AE, que abarca una importante fracción de la región conocida como Chaco salteño. Para ello, hemos labrado un marco contextual que nos permita abordar el estudio de esta zona agro-socio-económica, poniendo de relieve las transformaciones ocurridas en las últimas décadas, y destacando, desde la perspectiva de la Agricultura Familiar, algunos de los factores y condicionantes que ilustran acerca de la conflictividad entre las diferentes territorialidades presentes en la región.

Como primer paso en esta tarea, hemos asumido el desafío de buscar, identificar y cuantificar el fenómeno de los pleitos judicializados en el AE y hemos vinculado esa información con los datos existentes acerca de cómo se presentan en la Provincia –y en el país– los procesos de transformación productiva, de redistribución y cambio en el uso del suelo rural, de expansión de la frontera productiva, la dinámica de las autorizaciones para deforestar, y sus impactos sociales y ambientales. Complementariamente, hemos cuantificado y analizado la dinámica del mercado inmobiliario rural como uno de los aspectos más arduos del entramado que tienen que enfrentar los agricultores familiares para acceder, usar y permanecer en sus predios. Según nuestro entender, éstos son los componentes más gráficos y relevantes que permiten dimensionar y comprender el fenómeno de la alta conflictividad por la tierra que se observa en el caso analizado.

En el intento por precisar el concepto de desalojo, hemos elaborado una noción que contemple las situaciones de desplazamientos en el marco de conflictos no judicializados, como un modo de no sesgar el objeto de estudio, ni restarle complejidad.

Todo lo detallado anteriormente, fue realizado con el propósito de aportar información empírica y algunas consideraciones que estimamos fundamental sean tenidas en cuenta al momento de diseñar Políticas Públicas inclusivas, guiadas por un horizonte de democratización y equidad en el uso y acceso a la tierra. Pero no menos importante ha sido para nosotros el objetivo de generar información y análisis que resulten relevantes para los propios afectados, que les permitan el acceso a datos pertinentes y adecuados para reforzar sus propios argumentos.

El conjunto de la información procesada, tanto la de fuentes secundarias como la generada en específico para este trabajo, grafica el alto grado de litigiosidad que se detecta en la región. Como se relatan en la primera parte del estudio, se ha intensificado la disputa en torno a territorios que siendo objeto de reclamos históricos por parte de campesinos e indígenas, han acrecentado notablemente su valor económico (en tanto bien susceptible de compra-venta: como inversión productiva, reserva de valor o como respaldo para el acceso a recursos financieros) a partir de las transformaciones que se han producido en la matriz productiva. Todos esos factores dejan su marca en el territorio concreto. Y así queda demostrado en el caso abordado, a través de los datos concretos valorados en esta obra que contextualizan esta delicada situación, acerca de:

- » Una notable reactivación del mercado de tierras que se evidencia en el incremento sostenido de su valorización: tanto como sustrato productivo, bien de intercambio o garantías reales; como, en menor medida, fuente de tributo;
- » Un extraordinario interés por lograr autorizaciones de desmontes en la región;
- » Un importante número de conflictos radicados en sede judicial, iniciados tanto por titulares registrales como por poseedores, a fin de lograr un reconocimiento judicial que favorezca sus pretensiones territoriales;
- » Y dado que en el presente estudio de caso, la problemática de los desplazamientos de familias campesinas demuestra un alto nivel de conflictos judicializados - así como de otros conflictos no cuantificados en este trabajo que se refieren a los desalojos de hecho-, se confirma, también en este aspecto, que se trata de una de las zonas críticas que demanda atención prioritaria.

En este escenario general, encontramos que las oportunidades de defensa por parte de la AF, en otros términos, sus posibilidades de salir gananciosos en dichos litigios, son escasas. Tanto por las herramientas jurídicas de las que disponen en el marco del ordenamiento legal vigente, como por la evidente desigualdad entre las partes que se configura en los hechos. De los antecedentes estudiados, los casos tenidos en cuenta y, principalmente, de un análisis de la disposición de los diferentes elementos que configuran el pleito, surge que los agricultores familiares no se encuentran en igualdad de condiciones. Están en desventaja para negociar acuerdos, repeler turbaciones en el territorio, o acceder en tiempo y forma a la asistencia de los operadores de justicia que



le garanticen un tratamiento ecuánime en todas las etapas que conforman un pleito, ya sea que el conflicto se desarrolle por los canales judiciales o no.

En este sentido, la gran cantidad de autorizaciones de desmontes aprobadas por el Gobierno de la Provincia de Salta, que aún no se han concretado en los predios respectivos, nos señalan un escenario preocupante en un futuro cercano. Ponen de manifiesto la alta probabilidad de que los desplazamientos de agricultores familiares se sigan produciendo y agudizando en los próximos años, y el riesgo de que persistan las tendencias a la reducción de EAPs correspondientes a pequeños productores y a la disminución de la población rural en la Provincia.

A modo de cierre provisorio de este conjunto de análisis y reflexiones, nos interesa sumar un último apunte, que se refiere a posibles lineamientos que aporten a dar solución a la crítica situación abordada y descripta en este trabajo. Y aquí vale decir que, así como entendemos que el problema no reviste una naturaleza estrictamente jurídica, de ningún modo la solución podría ser exclusivamente de dicha índole. Dado que las lógicas en las que se cimienta el funcionamiento del campo judicial constituyen un marco excesivamente estrecho para la diversidad de relaciones que se dan en el territorio, esto restringe el margen de resoluciones posibles a los conflictos. Consideramos que la cuestión requiere una solución integral, para el conjunto del territorio, para la diversidad de naturalezas jurídicas que adquieren las relaciones de los pequeños agricultores con la tierra en la que habitan y producen, para las distintas cosmovisiones, para los diferentes modos productivos y reproductivos.

Iniciativas legislativas como la reciente sanción de una norma que suspende provisoriamente las acciones tendientes al desalojo en la Provincia de Salta (VER ANEXO 1, ley N° 7.658), configuran logros relevantes, pero no alcanzan a resolver el fondo de la cuestión en tanto no se implementen los mecanismos de política pública orientados hacia la efectiva regularización de las diversas y heterogéneas situaciones que presentan los agricultores familiares en relación con la tierra.

El fenómeno del desalojo tal y como lo hemos abordado, aparece como uno de los últimos eslabones de una cadena de dificultades a las que se enfrenta cotidianamente la AF, y no es dable encontrarle solución sin comprender y abordar los demás factores que anteceden a este “desenlace”: los efectos ambientales, la falta de reconocimiento legal, las inequidades en las cadenas de comercialización, la presión mercantil por el suelo productivo. En resumen, la ausencia de regímenes diferenciales que

contemplan el valor estratégico de la AF y que, en consecuencia, actúen anticipadamente frente a los flancos desfavorables que la envuelven.

Para asegurar la disponibilidad de tierra a los agricultores familiares, obras de infraestructura, protección e incentivos, deberán complementarse dinámicamente, ajustándose a las condiciones contextuales. Dado que las lógicas en las que se cimenta el funcionamiento del campo judicial constituyen un marco excesivamente estrecho para la diversidad de relaciones que se dan en el territorio, esto restringe el margen de resoluciones posibles a los conflictos.

En el contexto actual, en el que, a partir de una revalorización de lo Público, se está recuperando la institucionalidad democrática de un Estado que toma decisiones soberanas que tienden a ocuparse de la regulación de los bienes naturales, la AF convoca a actuar en clave de función social de la tierra, y en defensa de la soberanía alimentaria.

Es por ello que entendemos que medidas aisladas o de impacto únicamente sectorial o territorial, no son suficientes. Se requiere de un Estado presente en los territorios, reconociendo a las partes, para avanzar sobre las asimetrías existentes en las relaciones, a través de medidas concretas y enérgicas que trasvasen el limitado menú jurídico vigente hasta ahora, amparadas en principios constitucionales y de derechos humanos, y orientadas a la decisión soberana de un país que necesita de la AF para garantizar los alimentos de todas y todos.

*La tierra sin mal*  
*Aspectos jurídicos e institucionales del*  
*acceso a la tierra en Salta*



## BIBLIOGRAFÍA

- » Ameriso, C. y Otros (2007): *“La propiedad inmobiliaria como fuente de ingresos para el desarrollo municipal”*, Duodécimas Jornadas “Investigaciones en la Facultad”, Facultad de Ciencias Económicas y Estadística, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, Argentina.
- » Arach, O. Chifarelli, D. y otros (2011): *“Agricultura Familiar. Notas teóricas y metodológicas para una investigación participativa desde una institución de desarrollo rural”*, En: Castro López, N. y Prividera, G. (Comp.) (2011): **“Repensar la Agricultura Familiar. Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana”**, Editorial CICCUS, IAF Pampeano - CEAR, Buenos Aires.
- » Arceo, N. y Basualdo, E. (2005): *“Incidencia y características de los grandes propietarios bonaerenses durante el régimen de convertibilidad”*, en Revista Desarrollo Económico (IDES), N° 177, Vol. 45, Buenos Aires.
- » Ataide, S. (2010): *“Políticas de planificación regional y de desarrollo territorial rural y conflictos territoriales concomitantes. Estudio de caso en la Provincia de Salta (1960 - 2008)”*, Tesis de Licenciatura, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Buenos Aires.
- » AAVV. (2004): *“La soja en Argentina: Un debate impostergable”*, Dossier, Boletín del INTI “Saber Como”, N° 16, disponible en: <http://www.inti.gob.ar/sabercomo/sc16/images/sc16.pdf>.
- » Azcuy Ameghino, E. (2008): *“Las vicisitudes de la ganancia extraordinaria: Apuntes sobre la renta de la tierra en la Argentina de la sojización”*, Documentos del CIEA N° 3, CIEA, FCE, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- » Azcuy Ameghino, E. y Ortega, L. (2010): *“Sojización y expansión de la frontera agropecuaria en el NEA y NOA: Transformaciones, problemas y debates”*, Documentos del CIEA, N° 5, CIEA, FCE, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- » Azpiazu, D. y Nochteff, H. (1994): **“El desarrollo ausente. Restricciones al desarrollo, neoconservadorismo y elite económica en la Argentina”**, Ensayos de Economía Política, Tesis/Norma, Buenos Aires.

- » Azpiazu, D. (comp.) (2009): ***“La desregulación de los mercados. Paradigmas e inequidades de las políticas del neoliberalismo”***, Grupo Editorial Norma/FLACSO, Buenos Aires.
- » Barbeito, A. y Lo Vuolo, E. (1992): ***“La modernización excluyente”***, Editorial Losada, Buenos Aires.
- » Barbetta, P. (2009): *“En los bordes de lo jurídico. Conflictos por la tenencia ilegal de la tierra en Santiago del Estero”*, Tesis doctoral, FFyL, UBA, Buenos Aires (mimeo).
- » Barbetta, P.; Gomez, C. y Martin, D. (2009): *“La problemática de la tierra en Argentina”*, En: Giarraca, N. y Teubal, M. (Coords.) (2009): *La tierra es nuestra, tuya y de aquel. Disputas por el territorio en América latina, Antropofagia, Colección Universalismo Pequeño: Experiencias de Investigación N°4*, Buenos Aires.
- » Basualdo, E. (2006): ***“Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad”***, Siglo XXI/FLACSO, Buenos Aires.
- » Basualdo, E.; Arceo, N. (2005): *“Incidencia y características de los grandes propietarios bonaerenses durante el régimen de convertibilidad”*. Desarrollo Económico. Vol. 45, N° 177, 75 - 97.
- » Basualdo, E. (1998): *“Características e incidencia de los terratenientes bonaerenses”*. Informe de Coyuntura CEB (Centro de Estudios bonaerenses). Año 8, N° 77, 19 - 31.
- » Basualdo, E.; Khavisse, M. (1994): *“La gran propiedad rural en la Provincia de Buenos Aires”*. Desarrollo Económico. Vol. 34, N° 134.
- » Bourdieu, P. (1986): *“La force du droit. Elements pour une sociologie du champ juridique”*, Actes de la recherche en sciences sociales N° 64 pp. 3 - 19.
- » Bravo y otros (2005): ***“Regiones agroeconómicas del Noroeste argentino”***, INTA, EEA Salta, EEA Catamarca, EEA Santiago del Estero, AER Banda del Río Salí, EEA Famaillá.
- » Brouver, M. y Manghi, E. (2006): ***“Cambios estructurales en la Selva Tucumano Boliviana entre 1975 y 2000 en la zona de Tartagal”***, Secretaría

de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dirección de Bosques, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. Disponible en: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/cambios\\_stb\\_1975 - 2000\\_tartagal\\_umsef.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/cambios_stb_1975 - 2000_tartagal_umsef.pdf)

- » Buliubasich, C. y González, A. M. (2009): ***“Los pueblos indígenas de Salta, la posesión y el dominio de sus tierras. Departamento San Martín, Salta”***, CEPHIA, UNSa.
- » CAPOMA (2009): *“Expansión de los agronegocios en el Noroeste argentino. Deforestación legalizada y resistencia de las comunidades”*, Centro de Acción Popular Olga Marquez de Aredez en defensa de los DDHH (CAPOMA) - La Soja Mata - Chaya Comunicaciones, con el apoyo de BASE Investigaciones Sociales, Buenos Aires.
- » Cignoli, A. y Otros. (1997): ***“La cuestión urbana en el posfordismo”***, Homo Sapiens, Rosario.
- » Cignoli, A. (2007): *“Taller de urbanismo. Cuaderno I”*, Curso I, FAUD, UNMDP, Mar del Plata, Argentina.
- (2003): *“La cuestión regional en el posfordismo”*, Jornadas Nacionales sobre “La Región, un ámbito para la planificación y la acción”, Universidad Nacional del Comahue, Neuquén, Argentina.
- » Colina, S. P., Barbera, M.A. y otros (2010): *“Análisis de los impactos de la expansión de la frontera agraria en la región del Chaco salteño (Noroeste argentino)”*, Ponencia presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Brasil.
- » Cossio, C. (1964): *“La teoría ecológica del derecho y el concepto jurídico de libertad”*, Abeledo - Perrot, Buenos Aires, Argentina.
- » Converso, F. (2008): *“El impuesto a la propiedad de la tierra. Córdoba 1914-1943”*, Rev. Esc. Hist., vol.7, no.1, Salta, Argentina.
- » Defensoría del Pueblo de la Nación (2009): *“Deforestación en la Provincia de Salta. Consecuencias biológicas y sociales”*; Área de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, Dirección de Derechos Sociales; Informe Especial; Buenos Aires.

- » Domínguez D. y Sabatino P. (2008): “*La conflictividad en los espacios rurales de Argentina*”, en Revista Lavboratorio (UBA), Año 10, N° 22, Buenos Aires
- » Domínguez, D., Lapegna, P. y Sabatino, P. (2006): “*Un futuro presente: Las luchas territoriales*”, Nómadas (Col), núm. 24, pp. 239-246, Universidad Central Bogotá, Colombia
- » Fernández, B. M. (2005) “*Movimentos socioterritoriais e movimentos socioespaciais*”, Observatorio Social de América Latina, v. 16, pp. 273-284, CLACSO, Buenos Aires.
- » Frere, P. (2005): “*Tenencia de la tierra en el Chaco argentino*”, Informe Proyecto AICD-OEA, Dirección de Conservación del Suelo y Lucha contra la Desertificación, SAyDS, Buenos Aires.
- » Gasparri, I.; Manghi, E. y Otros (2004): “***Mapa forestal. Provincia de Salta. Actualización año 2002***”, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dirección de Bosques, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=3041>
- » Gasparri, I. (2004): “***Deforestación en la zona de transición entre Parque Chaqueño y Selva Tucumano Boliviana en la Provincia de Salta. Regiones Parque Chaqueño y Selva Tucumano Boliviana. Período 1984-2001***”, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dirección de Bosques, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. Disponible en: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/deforestacion\\_salta\\_zona\\_transicion.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/deforestacion_salta_zona_transicion.pdf)
- » Ghida Daza, C. (2009): “*El valor de la tierra agrícola y variables económicas. Algunos comentarios*”, Grupo de Economía, EEA INTA Marcos Juárez.
- » Giarraca, N. y Teubal, M. (Coords.) (2009): “***La tierra es nuestra, tuya y de aquel. Disputas por el territorio en América latina***”, Antropofagia, Colección Universalismo Pequeño: Experiencias de Investigación N°4, Buenos Aires.

- » Giarraca, N. (2008): “*La Argentina y la democratización de la tierra*”, Revista Lavboratorio, Año 10, Nº 22, pp. 18-21, IIGG, Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social, FCS, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- » González, M. C. (2000): “*Argentina. Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra*”, PROINDER, Serie Documentos de Formulación, Buenos Aires.
- » Hocsman, L.D.; Fresneda, R. y Romano, M. (SD): “*Expansión agraria, tierra y papel del Estado. Análisis y reflexión sobre un caso argentino*”, mimeo.
- » IERAL (2007): “*Evaluación de la situación económica y fiscal de Salta. Evolución y sustentabilidad fiscal de la Provincia de Salta*”, Informe, Salta, Argentina.
- » INTA (2005): Documento Base “*Programa Nacional de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar*”. Disponible en: [www.inta.gov.ar/cipaf/inst/doc/documentobase.pdf](http://www.inta.gov.ar/cipaf/inst/doc/documentobase.pdf)
- » INTA (2003): “*El INTA ante la preocupación por la sustentabilidad de largo plazo de la producción agropecuaria argentina*”, Documento, Buenos Aires, Argentina.
- » Jozami, E., Paz, F. y Villareal, J. (1985): “*Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-83)*”, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- » Leake, A. (2008): “*Los pueblos indígenas cazadores-recolectores del Chaco salteño. Población, economía y tierras*”, Fundación Asociana, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (MDS) - Universidad Nacional de Salta.
- » Leake, A. y De Ecónomo, M. (2008): “*La deforestación en Salta 2004 - 2007*”, Fundación Asociana, Ed. Milor, Salta.
- » Manghi, E.; Wabo, E. y Otros (2009): “*Mapa forestal. Provincia de Salta. Actualización año 2004. Departamentos Anta, Orán y Gral. San Martín*”, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dirección de Bosques, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal. Disponible en: <http://www.ambiente.gov.ar/?idarticulo=1910>



- » Manghi, E.; Strada, M. y Otros (2004): “*Estimación de la pérdida de carbono por deforestación en el norte de Argentina en el período 1998-2006*”, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dirección de Bosques, Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal, XIII Congreso Forestal Mundial. Disponible en:  
[http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/file/umsef\\_resumen\\_carbono\\_cfm2009.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/file/umsef_resumen_carbono_cfm2009.pdf)
- » Manzanal, M. y Arzeno, M. (2009): “*Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la Argentina actual*”, GEOUSP - Espaço e Tempo, N° 28, pp. 197 - 218, São Paulo, Brasil.
- » Manzanal, M. (2007): “*Territorio, poder e instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio*”, En: Manzanal, M.; Arzeno, M. y Nussbaumer, B. (Comp.) (2007): “**Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos: Entre la cooperación y el conflicto**”, Colección “Trabajo, integración y sociedad”, Ediciones CICCUS, Buenos Aires.
- » Martínez, E. (2010): “*La fertilidad del suelo es patrimonio colectivo*”, Boletín del INTI “Saber Como”, N° 90, disponible en:  
<http://www.inti.gob.ar/sabercomo/sc90/inti1.php>
- » Meinzen - Dick, R. y Pradhan, R. (2006): “*Pluralismo legal y derechos dinámicos de propiedad*”, Rev. Debate Agrario. Análisis y alternativas, N° 40 - 41, Lima, Perú.
- » MNCI (2007): “**Nuestros Derechos: La tierra**”, Cartilla, ProHuerta - Programa Social Agropecuario - IPAF NOA, Encuentro Regional de Intercambio de experiencia en defensa del Derecho a la Tierra y Territorios.
- » Molinatti, C. (2011): “*Tributos a la propiedad inmobiliaria en Argentina: Radiografía de un federalismo fiscal inconcluso*”, Revista Actualidad Económica, N° 73 (21), Enero - Abril 2011, Instituto de Economía y Finanzas, Facultad de Ciencias Económicas, Universidad Nacional de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- » Naharro, N.; Alvarez, M. A. Y Flores Klarik, M. (2010): “*Territorio en disputa: Reflexiones acerca de los discursos que legitiman la propiedad de la tierra en el Chaco salteño*”, En: Manzanal, M. y Villareal, F. (2010): “**El desarrollo y sus lógicas en disputa en territorios del norte argentino**”,

Colección “Trabajo, Integración y Sociedad”, Ediciones CICCUS, Buenos Aires, Argentina.

- » Nogueira, M. E. (2010): “*Breves notas sobre el concepto de régimen social de acumulación y su pertinencia actual*”, Rev. Pilquen, Viedma, n. 13, dic., accedido en 31 oct. 2011. Disponible en: [www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1851-31232010000200003&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.org.ar/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1851-31232010000200003&lng=es&nrm=iso)
- » Nun, J. (1987): “*La teoría política y la tradición democrática*”, En Nun, J. y Portantiero, J. C. (1987): “*Ensayos sobre la transición democrática en Argentina*”, Buenos Aires, Puntosur.
- » Obschatko, E. (2009): “*Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Un análisis a partir de los datos del censo agropecuario 2002*”, PROINDER, Serie Estudios e Investigaciones, Buenos Aires.
- » Ortega, L.E. (2010): “*¿Qué es la expansión de la frontera agropecuaria? Aproximación al caso de Chaco*”, Documentos de CIEA, N° 6, CIEA, FCE, UBA, Buenos Aires, Argentina.
- » Ossorio, M. (1991): “*Diccionario de ciencias jurídicas, políticas y sociales*”, Editorial Heliasta, Buenos Aires, Argentina.
- » Paruelo, J.M.; Guerschman, J.P. y Verón, S.R. (2005): “*Expansión agrícola y cambios en el uso del suelo*”, Revista Ciencia Hoy, Vol.15, No.87, Pp. 14 - 23, Buenos Aires, Argentina.
- » Paruelo J. M., Del Pino, F. y otros (2004). “*Factores espaciales y temporales de la expansión de la soja en Argentina: Relación con factores socioeconómicos y ambientales*”, LART / FAUBA, Buenos Aires.
- » Pengue, W. (2004): “*La pampeanización de Argentina*”, Le Monde Diplomatique “El Dpló”, Edición Cono Sur, N° 61, Julio 2004.
- » Piccolo, A.; Giorgetti, M. y Chavez, D. (2008): “*Zonas agroeconómicas homogéneas. Salta - Jujuy*”, Estudios socioeconómicos de la sustentabilidad de los sistemas de producción y recursos naturales, N° 7, Estudios Económicos y Sociología Rural, INTA, EEA Salta, Salta, Argentina.

- » Popp, J. y Gasperini, M. A. (1999): “*El mercado de tierras en dos provincias de Argentina: La Rioja y Salta*”, Serie “Desarrollo Productivo”, N° 66, CEPAL - ONU, Santiago de Chile.
- » Programa de Acción Nacional de Lucha contra la Desertificación (PAN) (2005): “*El avance de la frontera agropecuaria y sus consecuencias*”, Documento Recomendaciones, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación.
- » Ramisch, G. (2009): “*Notas sobre los enfoques en Agricultura Familiar*”. Borrador de Reflexión, (Mimeo), Hornillos, Jujuy.
- » REAF (Red Agroforestal Chaco Argentina (2010): “*Conflictos sobre tenencia de tierra y ambientales en la región del Chaco argentino*”, Observatorio de tierras, Recursos naturales y Medioambiente, 2° Informe, Datos relevados hasta agosto de 2010, Reconquista, Santa Fé, Argentina.  
  
(2009): “*Conflictos de tierra y medioambiente en la región del Chaco argentino*”, Observatorio de tierras, Recursos naturales y Medioambiente, 1° Informe, Datos relevados hasta noviembre de 2009, Reconquista, Santa Fé, Argentina.
- » Reboratti, C. (2010): “*Un mar de soja: La nueva agricultura en Argentina y sus consecuencias*”. Rev. de Geografía Norte Grande [online], N° 45 [citado 2011-11-10], pp. 63-76 . Disponible en: [http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0718-34022010000100005&lng=es&nrm=iso](http://www.scielo.cl/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0718-34022010000100005&lng=es&nrm=iso)
- » Rofman, A. y Romero, L. (1997): “*Sistema socioeconómico y estructura regional Argentina*”, Amorrortu, Buenos Aires.
- » Santos, B. (2009): “*Sociología jurídica crítica. Para un nuevo sentido común en el derecho*”. Editorial Trotta, Madrid, España.
- » Schorr, M. (2012): “*La economía productiva del NOA en el marco nacional. Potencialidades y restricciones de la posconvertibilidad*”, Conferencia, IPAF NOA INTA, Posta de Hornillos, 12 de marzo de 2012.
- » Slutzky, D. (2011): “*Estructura agraria del NOA*”, En: Realidad Económica, N° 64, 15 de noviembre/31 de diciembre de 2011; Primera Jornada -

Debate: La problemática agraria en la Argentina, Segunda mesa: Transformaciones de la estructura agraria regional del nordeste y noroeste de la Argentina.

(2008a): “*Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina*”, PROINDER, Serie Estudios e Investigaciones, N° 14, Buenos Aires.

(2008b): “*El régimen de tenencia de la tierra en Argentina: Situación actual y principales cambios en las dos últimas décadas en las distintas regiones del país*”, Ponencia presentada en las II Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, 18 y 19 de septiembre de 2008; Área temática 4: “Procesos de reestructuración en áreas rurales. Efectos sobre las dinámicas del trabajo, organizaciones sociales, migraciones, etc.”, En: página web del Plan Fenix: [http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias\\_regionales/comision%20D/05-Slutzky%204.pdf](http://www.econ.uba.ar/planfenix/economias_regionales/comision%20D/05-Slutzky%204.pdf)

(2007): “*Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA con referencia especial a la situación de los pequeños productores y a los pueblos originarios*”, Ponencia presentada en el VIII Encuentro Nacional de la Red de Economías Regionales en el Marco del Plan Fénix - I Jornadas Nacionales de Investigadores de las Economías Regionales, 13 y 14 de Septiembre de 2007; Área temática 4: “Procesos de reestructuración en áreas rurales. Efectos sobre las dinámicas del trabajo, organizaciones sociales, migraciones, etc.”, En: página web del Plan Fenix: <http://www.econ.uba.ar/planfenix/novedades/Área%20IV/Los%20conflictos%20de%20la%20tierra%20-%20Slutzky.pdf>

- » Subsecretaría de Derechos Humanos (2007): “***El derecho a la tierra. Cartilla sobre derechos posesorios y las diferentes formas de relacionarse con la tierra***”, Observatorio de Derechos de las Comunidades Campesinas, Gobierno de la Provincia de Santiago del Estero.
- » Teubal, M. (2003): “*Soja transgénica y crisis del modelo agroalimentario argentino*”, Revista Realidad Económica, Número 196, Buenos Aires.
- » Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) (2007): “***Monitoreo de bosque nativo. Período 1998 - 2002 período 2002 - 2006***” (Datos Preliminares). Provincias: Chaco, Córdoba, Formosa, Salta, Santiago

del Estero, Santa Fe; Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dirección de Bosques. Disponible en:  
[http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/2006\\_monitoreo\\_bosque\\_nativo\\_preliminar.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/2006_monitoreo_bosque_nativo_preliminar.pdf)

- » Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) (2008): **“Pérdida de bosque nativo en el norte de Argentina. Diciembre 2007 - Octubre 2008”**, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dirección de Bosques. Disponible en:  
[http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/deforestacion07-08\\_ley26331.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/deforestacion07-08_ley26331.pdf)
- » Unidad de Manejo del Sistema de Evaluación Forestal (UMSEF) (2007): Informe **“Sobre deforestación en Argentina”**, Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Nación, Dirección de Bosques. Disponible en: [http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/deforestacin\\_argentina\\_v2.pdf](http://www.ambiente.gov.ar/archivos/web/UMSEF/File/deforestacin_argentina_v2.pdf)
- » Villareal, J. (1978): **“El capitalismo dependiente. Estudio sobre la estructura de clases en Argentina”**, Siglo XXI editores, México.
- » Van Dam, C. (2008): **“Tierra, territorio y derechos, de los pueblos indígenas, campesinos y pequeños productores de Salta”**, PROINDER, Serie Documentos de Capacitación, N° 2, Buenos Aires.
- » Volante, J.N., Paruelo, J.M. y Otros (2009): **“Dinámica espacial y temporal de la deforestación en la región chaqueña del Noroeste argentino. Período 1977-2007”**, Laboratorio de Teledetección y SIG, EEA Salta, INTA/ Laboratorio de Análisis Regional y Teledetección (LART), Facultad de Agronomía, UBA-Conicet, XIII Congreso Forestal Mundial. Disponible en: <http://inta.gob.ar/documentos/poster-dinamica-espacial-y-temporal-de-la-deforestacion-en-la-region-chaquena-del-noroeste-argentino-en-el-periodo-1977-2013-2007>
- » Volante, José y otros (2005): **“Análisis de la dinámica del uso del suelo agrícola del NOA mediante teledetección y SIG. Período 2000 - 2005”**, PRO.RE.NOA., EEA Salta, Ediciones INTA.

# ÍNDICE DE TABLAS, GRÁFICOS, MAPAS Y FIGURAS

TABLAS	
TABLA 1:	SALTA: Audiencias Públicas y superficies afectadas por año, años 2004-2007.
TABLA 2:	SALTA: Población total, Urbana y Rural, según CNP 1991 y 2001 (Hab. y %)
TABLA 3:	Superficie implantada en Dpto. Anta y Gral. San Martín (Has.), años 1988-2002.
TABLA 4:	Superficie implantada con Soja en Dpto. Anta y Gral. San Martín (Has.), años 1988-2002.
TABLA 5:	SALTA: Superficie total sujeta a solicitudes de permiso de desmonte por Departamento, por año, años 2004-2007
TABLA 6:	AE: Incremento (en %) valores promedio en dólares corrientes por Has., Zonas de MAYOR VALOR, Serie 3/2010-7/2011
TABLA 7:	AE: Incremento (en %) valores promedio en dólares corrientes por Has., Zonas de MENOR VALOR, Serie 3/2010-7/2011
TABLA 8:	DEPARTAMENTO GRAL. SAN MARTIN: Distribución Superficie (Has. y %) y Titulares, por estratos según tamaño de los inmuebles, año2010.
TABLA 9:	DEPARTAMENTO RIVADAVIA: Distribución Superficie (Has. y %) y Titulares, por estratos según tamaño de los inmuebles, año2010.
GRÁFICOS	
GRÁFICO 1:	ARGENTINA: Evolución del precio de la tierra y la tasa de interés real, años 1992-2008
GRÁFICO 2:	ARGENTINA: Producción (Ton.) y Superficie implantada (Has.) con Soja, años 1969-2011.
GRÁFICO 3:	Superficie implantada (Has.) con Soja, años 1980-2011.
GRÁFICO 4:	SALTA: Superficie implantada (Has.) con Poroto y Soja, años 1969-2011.
GRÁFICO 5:	SALTA: Evolución anual producción de soja (Ton.), años 1989-2011.
GRÁFICO 6:	SALTA: Evolución anual Superficie implantada (Has.) con Soja años 1989-2011.
GRÁFICO 6:	SALTA: Evolución anual, superficie sujeta a solicitudes de permiso de desmonte (Has.), 2004-2007
GRÁFICO 7:	SALTA: Incremento decenal superficie implantada con soja (Has.), años 1969-2011.

<b>GRÁFICO 8:</b>	SALTA y STGO DEL ESTERO: Existencias anuales, Ganado Bovino (Cabezas), años 1993-2010.
<b>GRÁFICO 9:</b>	SALTA: Evolución anual, superficie sujeta a solicitudes de permiso de desmonte (Has.), 2004-2007
<b>GRÁFICO 10:</b>	SALTA: Distribución de tierras en producción, según tamaño EAPs, CNA-1988 (%)
<b>GRÁFICO 11:</b>	SALTA: Distribución de tierras en producción, según tamaño EAPs, CNA-2002 (%)
<b>GRÁFICO 12:</b>	SALTA, AE: Aumento en la valuación fiscal de la tierra por sub-zona, años 1992-2010, (en %)
<b>GRÁFICO 13:</b>	SALTA: Superficie sujeta a solicitudes de permiso de desmonte por Departamento, por año, años 2004 a 2007
<b>GRÁFICO 14:</b>	SALTA: Propósito de las solicitudes de permiso de desmonte por Departamento, años 2004 a 2007 (%)
<b>GRÁFICO 15:</b>	AE: Valores promedio en dólares corrientes por Has., Zonas de MAYOR VALOR, Serie 3/2010-7/2011
<b>GRÁFICO 16:</b>	AE: Valores promedio en dólares corrientes por Has., Zonas de MENOR VALOR, Serie 3/2010-7/2011
<b>GRÁFICO 17:</b>	DEPARTAMENTO GRAL. SAN MARTIN: Distribución de las superficies de los inmuebles rurales, por estratos según tamaño de los inmuebles, año2010.
<b>GRÁFICO 18:</b>	DEPARTAMENTO GRAL. SAN MARTIN: Distribución de los titulares de dominio de los inmuebles rurales, por estratos según tamaño de los inmuebles, año2010.
<b>GRÁFICO 19:</b>	DEPARTAMENTO RIVADAVIA: Distribución de las superficies de los inmuebles rurales, por estratos según tamaño de los inmuebles, año2010.
<b>GRÁFICO 20:</b>	DEPARTAMENTO RIVADAVIA: Distribución de los titulares de dominio de los inmuebles rurales, por estratos según tamaño de los inmuebles, año2010.
<b>GRÁFICO 21:</b>	SALTA   Distrito Judicial Centro: Evolución de los juicios de desalojo y reivindicación, 2003-2008
<b>GRÁFICO 22:</b>	ÁREA DE ESTUDIO: Distribución de la superficie afectada por juicios de desalojo entre titulares, Centro Judicial Norte-Tartagal, años 2004-2010 (%)
<b>GRÁFICO 23:</b>	ÁREA DE ESTUDIO: Evolución anual juicios de desalojo, Centro Judicial Norte-Tartagal, años 2004-2010
<b>GRÁFICO 24:</b>	ÁREA DE ESTUDIO: Distribución de la superficie afectada por juicios de reivindicación entre titulares, Centro Judicial Norte-Tartagal, años 2004-2010 (%)
<b>GRÁFICO 25:</b>	ÁREA DE ESTUDIO: Evolución anual juicios de reivindicación, Centro Judicial Norte-Tartagal, años 2004-2010
<b>GRÁFICO 26:</b>	ÁREA DE ESTUDIO: Distribución de la superficie afectada por juicios de prescripción adquisitiva entre titulares, Centro Judicial Norte-Tartagal, años 2004-2010 (%)
<b>GRÁFICO 27:</b>	ÁREA DE ESTUDIO: Distribución de la superficie afectada total entre titulares (juicios de desalojo, reivindicación y/o prescripción adquisitiva), Centro Judicial Norte-Tartagal, años 2004-2010 (%)

## MAPAS

<b>MAPA 1:</b>	SALTA: Centros urbanos principales y rutas nacionales.
<b>MAPA 2:</b>	SALTA: División político-administrativa.
<b>MAPA 3:</b>	SALTA y JUJUY: Zonas agrosocioeconómicas homogéneas.
<b>MAPA 4:</b>	SALTA: Índice de Dinámica Agrícola (%)
<b>MAPA 5:</b>	SALTA: Zonificación según uso y aptitud de la tierra, proceso de revalúo de inmuebles rurales (2010)
<b>MAPA 6:</b>	SALTA: Sub-zona 8-1, proceso de revalúo del valor fiscal de inmuebles rurales (2010)
<b>MAPA 7:</b>	SALTA: Sub-zona 7-2, proceso de revalúo del valor fiscal de inmuebles rurales (2010)
<b>MAPA 8:</b>	SALTA: Distritos judiciales
<b>MAPA 9:</b>	SALTA: Área de Estudio
<b>MAPA 10:</b>	SALTA y ÁREA DE ESTUDIO: Regiones agroecológicas
<b>MAPA 11:</b>	DEPARTAMENTO GRAL. SAN MARTIN: Localización inmuebles rurales cuyo titular dominial es la Pcia. de Salta
<b>MAPA 12:</b>	DEPARTAMENTO RIVADAVIA: Localización inmuebles rurales cuyo titular dominial es la Pcia. de Salta
<b>MAPA 13:</b>	ÁREA DE ESTUDIO: Localización superficie afectada por juicios de desalojo, Centro Judicial Norte-Tartagal, años 2004-2010.
<b>MAPA 14:</b>	ÁREA DE ESTUDIO: Localización superficie afectada por juicios de reivindicación, Centro Judicial Norte-Tartagal, años 2004-2010.
<b>MAPA 15:</b>	ÁREA DE ESTUDIO: Superficie afectada por juicios de prescripción adquisitiva (Has.), años 2004-2010
<b>MAPA 16:</b>	ÁREA DE ESTUDIO: Superficie afectada Total: juicios de desalojo, reivindicación y prescripción adquisitiva (Has.), años 2004-2010

## FIGURAS

<b>FIGURA 1:</b>	SALTA, ÁREA DE ESTUDIO: Anuncio de campo en venta
<b>FIGURA 2:</b>	ARGENTINA: Presentación CAT.





## AGRADECIMIENTOS DE LOS AUTORES:

A nuestras compañeras y compañeros del INTA: del Centro Regional Salta-Jujuy: a Hernán Hernández de la AER Tartagal, por su inestimable colaboración; a los integrantes del Laboratorio de Teledetección y SIG de la EEA Salta; del IPAF Región NOA: a Analía Aquim y Florencia Chávez por la paciencia y el trabajo aportado; Eduardo Orcasitas por la vectorización de algunos mapas; José García por las fotografías; Mariana Quiroga por su acompañamiento; a nuestros Directores: a Diego Ramilo por su confianza en nosotros y tenaz insistencia en que avancemos con esta tarea; a Damián Alcoba por generar inmejorables condiciones para que alcancemos la concreción de este trabajo; y a ambos por su valentía al sostener esta línea temática desde la creación del Instituto hasta hoy. Además queremos agradecerles al siempre presente Miguel “Mummy” Barreda por contagiarnos su actitud frente al trabajo y la vida, y a Roberto Scherbosky por compartir y hacernos parte de su capital social.

A las compañeras y compañeros de las organizaciones de la Agricultura Familiar, a los abogados del Movimiento; y especialmente queremos mencionar a Rebeca del Valle Russo y a la Asociación de Pequeños Productores del Chaco salteño.

A quienes nos honran considerándonos sus colegas, Alfredo “el Flaco” Pais de la UNSa, y Pablo Barbeta y Silvina Ramírez de la UBA.

También a Dolores Trillo, María de Ecónomo, Ana Laura Alvarez, John Palmer, y Leda Kantor, quienes colaboraron de diferentes formas con este trabajo.

A las autoridades, funcionarios y empleados del Poder Judicial de Salta: en particular a la Sra. Jueza Ana María de Feudis de Lucía y a los Sres. Jueces Leonardo Rubén Aranibar y Juan Antonio Cabral Duba; a la Secretaría de Superintendencia de la CJS, la Secretaría de Jurisprudencia de la CJS, al Personal de la oficina distribuidora de expedientes del fuero Civil y Comercial y de Personas y Familia Poder Judicial de Salta (Distritos Centro y Norte). Y a la Dirección General de inmuebles de la Provincia de Salta.

A la Cámara Inmobiliaria Salteña, a los responsables de la Inmobiliaria Alvarado (Salta) y a la Compañía Argentina de Tierras S.A. por la información brindada.

### **Por último, queremos agradecer a nuestros afectos:**

- » Un reconocimiento y agradecimiento especial a “la Leo”, Caro, Julián y Lisandro. Dedicado a Edgardo y Norberto, que nos dejaron hace poco tiempo y hubieran celebrado mucho la concreción de este trabajo (WM).
- » Todo mi agradecimiento a Nora y Miguel, y por su intermedio a nuestros abuelos que nos trajeron del barro hasta acá; a Cele, Oli y Juani que alumbran los proyectos y cada día juntos; a Magda y José por el aguante y la sal de la vida; y a quien me ayudo a fijar rumbo, “diletante autodidacta” como gustaba definirse, Alberto Cignoli (GGG).
- » A mis padres y mi hermosa Catalina! (LA).



*Anexos*

*Anexos*



## ANEXO 1

### PROVINCIA DE SALTA - LEY N° 7658

#### **Crea el programa de regularización dominial y asistencia para pequeños productores agropecuarios y familias rurales**

*Sancionada el: 07 de Diciembre de 2010*

*Promulgada el: 28 de Diciembre de 2010*

*Publicada el: 07 de Enero de 2011 (B.O. de Salta N° 18504)*

#### **El Senado y la Cámara de Diputados de la Provincia, Sancionan con Fuerza de LEY**

*Artículo 1°.- La presente Ley tiene los siguientes objetivos:*

- a) Reconocer y proteger la identidad cultural de los pequeños productores agropecuarios y familias que habitan en zonas rurales de la Provincia de Salta.*
- b) Insertar mecanismos para promover una igualdad real de oportunidades.*
- c) Reconocer el vínculo que las personas mencionadas tienen con la tierra y regular las consecuencias jurídicas que de él derivan.*
- d) Proteger y garantizar el respeto de sus derechos humanos conforme al medio en el que viven los pequeños productores agropecuarios y las familias rurales.*
- e) Brindar seguridad jurídica sobre los derechos de posesión y, en su caso, propiedad que tuvieren sobre las tierras en las que habitan.*
- f) Evitar desalojos de pequeños productores y familias rurales de las tierras en las que habitan a base de documentos firmados con ardid o engaño.*

*Artículo 2°.- Créase el Programa de Regularización Dominial y Asistencia para pequeños productores agropecuarios y familias rurales, el que además de llevar a cabo las acciones previstas en el artículo anterior, tiene las siguientes funciones:*

- a) Brindar asistencia, capacitación técnica y científica a los pequeños productores agropecuarios, promoviendo su desarrollo productivo, agro industrial y económico.*
- b) Asistir legal y administrativamente a los pequeños productores agropecuarios.*

- c) *Relevar, en coordinación con otras estructuras del Estado Provincial, la situación social y económica de los pequeños productores agropecuarios de la Provincia de Salta.*
- d) *Organizar un Registro Provincial de pequeños productores agropecuarios y familias rurales.*
- e) *Arbitrar los medios que fueren necesarios para la promoción y protección de los derechos humanos reconocidos a las familias rurales y pequeños productores agropecuarios.*
- f) *Asistir y apoyar a las personas y familias que habiten en zonas rurales y que fueran objeto de acciones de desalojo y/o reivindicación.*
- g) *Asesorar y acompañar a las familias rurales sobre las alternativas jurídicas a su favor para que se declare, en su caso, la adquisición del dominio de sus tierras por el transcurso del tiempo.*

**Artículo 3º.-** *La Autoridad de Aplicación determina – de acuerdo a criterios objetivos – las condiciones necesarias para ser considerado pequeño productor, teniendo en cuenta las siguientes pautas:*

- » *Las formas jurídicas de la pequeña producción podrán ser, entre otras:*
  - Personas Físicas*
  - Sociedades de Hecho*
  - Sociedades Accidentales*
  - Cooperativas de Trabajo*
- » *La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o miembros de su familia.*
- » *El pequeño productor es propietario de la totalidad o de parte de los medios de producción.*
- » *Los requerimientos del trabajo son cubiertos principalmente por la mano de obra familiar y/o con aportes complementarios de asalariados.*

**Artículo 4º.-** *Las personas físicas o jurídicas que se encuentren inscriptas en el Programa serán reconocidas por el Estado Provincial como sujetos de derecho a fin de coadyuvar a su desarrollo humano, económico, productivo, familiar y social.*

**Artículo 5º.-** *La inscripción en el Programa de Regularización Dominial y Asistencia para pequeños productores agropecuarios y familias rurales otorga a los beneficiarios los siguientes derechos:*



- a) Obtener financiamiento, acceder a créditos, programas y planes especiales para realizar mejoras en sus viviendas y en sus sistemas de producción agropecuaria.*
- b) Obtener habilitación administrativa de los establecimientos agrícola–ganaderos u otros de diversa naturaleza productiva.*
- c) Ser incorporados a los sistemas de consorcios de riego.*
- d) Solicitar autorizaciones para desmontar de acuerdo a la normativa vigente en la materia.*
- e) Otras que determine la reglamentación y que posibiliten el desarrollo humano, económico, productivo, familiar y social de los beneficiarios del Programa.*

***Artículo 6°.-** En los casos que la posesión de la tierra sea ejercida por familias conformando un centro poblado, la Provincia instrumentará los medios necesarios a fin de regularizar el dominio a favor de los habitantes de la localidad.*

***Artículo 7°.-** Es Autoridad de Aplicación de la presente Ley el Ministerio de Desarrollo Económico, o aquel que en el futuro lo reemplace.*

***Artículo 8°.-** El Poder Ejecutivo Provincial reglamentará la presente Ley en un plazo de hasta noventa (90) días.*

***Artículo 9°.-** Suspéndase por el plazo de dieciocho (18) meses la ejecución de sentencias cuyo objeto sea el desalojo o desocupación de tierras poseídas por familias rurales y pequeños productores agropecuarios que se encuentren en las situaciones previstas en los artículos 3.999 o 4.015 del Código Civil.*

***Artículo 10°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.*

*Dada en la sala de sesiones de la Legislatura de la Provincia de Salta, a los siete días del mes de diciembre del año dos mil diez.*

## ANEXO 2

**TABLA 3**  
**Comparación de valores promedio de mercado**  
**para fijación de valor fiscal, años 1992 y 2010**

Sub zona	Desmontada c/ riego	Desmontada c/ riego event.	Desmontada s/ riego	Plana s/ desmont c/ riego	Plana c/ Bosque
	1992   2010	1992   2010	1992   2010	1992   2010	1992   2010
1 - 1	1234   18288	945   14286	620   4650	467   5640	318   2698
1 - 2	1150   15858	890   11346	557   4030	430   5340	279   2400
1 - 3	1040   13158	820   9528	531   3718	404   4950	188   2100
2 - 1	520   10050	405   7500	250   3180	210   1140	77   675
2 - 2	471   8400	360   6000	190   2550	150   900	75   660
2 - 3	451   7500	325   5040	103   2145	110   750	67   645
2 - 4	465   8157	351   5100	140   2580	130   870	71   705
3 - 1	1020   12300	785   10500	520   4200	384   2940	251   1950
3 - 2	932   8700	718   7440	451   3000	351   2100	167   380
4 - 1 A	1670   23000	920   12545	150   810	500   2385	217   1005
4 - 1 B	1670   18400	920   10194	150   663	500   1951	217   821
4 - 1 C	1670   13800	920   7645	150   497	500   1800	217   710
4 - 2	765   10610	351   5850	100   450	385   1695	150   708
4 - 3	671   5000	251   2755	50   212	200   798	117   354
4 - 4	1386   2400	772   900	160   310	484   600	142   300
5 - 1 A	1132   11100	752   9000	359   3660	234   1680	109   663
5 - 1 B	1132   7770	752   6300	359   3200	234   930	109   437
5 - 2	1320   14100	890   10590	295   5010	380   2040	120   795
5 - 3	370   3660	290   3150	170   2340	175   750	75   630
5 - 4 A	1960   16000	1505   12180	900   6612	670   2070	365   795
5 - 4 B	1960   14630	1505   8480	900   5300	670   1540	365   735
6 - 1 A	700   8500	515   5200	385   4750	210   1890	100   730
6 - 1 B	700   7300	515   4980	385   3900	210   1680	100   710
6 - 2	720   9300	534   8400	360   4400	270   1770	85   730
6 - 3	350   5900	285   3500	100   2700	120   1580	70   570
7 - 1	200   4200	180   3300	90   2000	100   2300	41   408
7 - 2	173   3870	71   2028	63   800	77   1000	9   285
8 - 1	75   2685	51   1335	27   600	50   750	8   60
8 - 2	71   2580	48   1080	20   495	47   600	7   45

	Plana c/ monte	Lomadas ganaderas	Serr. c/ Bosque	Serr. c/ Monte	Serr. c/pastizal	Serr. s/ veg – Pedreg
	1992   2010	2010	1992   2010	1992   2010	1992   2010	1992   2010
	230   2010	1200	68   450	40   200	24   120	5   30
	207   1790	1070	51   360	38   150	20   105	3   25
	112   1465	880	40   300	27   105	12   75	3   18
	71   570	345	19   240	8   50	4   28	2.5   15
	67   450	280	22   210	8.5   45	4   25	2.5   15
	61   405	250	18   195	7   30	3   20	1.5   15
	63   480	296	30   210	10   45	4.5   25	2   15
	180   960	550	65   360	45   180	23   120	4   18
	160   675	386	52   255	35   138	17   75	0.84   10
	209   760	470	8   73	2.5   43	1.5   15	0.5   10
	209   670	384	8   63	2.5   37	1.5   13	0.5   9
	209   580	325	8   60	2.5   30	1.5   10	0.5   8
	125   435	250	7   40	2   25	0.8   10	0.4   5
	84   218	125	7   20	2   13	0.8   5	0.4   3
	125   150	90	7   30	2   15	1.3   5	0.4   3
	100   450	180	26   180	20   90	6   45	1.5   15
	100   357	121	26   108	20   54	6   27	1.5   10
	105   360	235	29   210	22   135	6   75	1.5   25
	50   270	176	9   150	7   45	5   15	1   10
	325   740	250	60   165	40   135	33   75	5   25
	325   680	148	60   130	40   110	33   50	5   18
	96   460	380	35   244	26   85	5   40	1   15
	96   450	305	35   205	26   70	5   25	1   10
	75   462	329	30   227	13   75	5   28	1   9
	47   380	259	8   189	4   60	2.5   20	0.8   8
	23   105	80	7   75	4   35	2.5   15	0.8   6
	7   60	55	5   45	3.5   35	2   8	0.4   5
	6   60	50	3.5   30	1.7   18	0.6   13	0.3   5
	6   45	37	3.5   18	1.3   13	0.6   5	0.2   5

Fuente: Elaboración IPAF Reg. NOA en base a información de la Dir. Gral. Inmuebles Salta

## ANEXO 3

**GRÁFICO 13**

NOA: Valores promedio en dólares corrientes por Has., Zonas de MENOR VALOR, Serie 1995 - 2011



Fuente: CAT S.A / Nota: Las zonas 3 y 4 se desdoblan a partir de 2010

**GRÁFICO 14**

NOA: Valores promedio en dólares corrientes por Has., Zonas de MAYOR VALOR, Serie 1995 - 2011



Fuente: CAT S.A / Nota: La zona 1 se desdobla a partir de 1996 y las zonas 2 y 5 a partir de 1997

**TABLA 4**  
**NOA: Precio de la tierra, Valores orientativos por zonas productivas, Marzo 2010 a Julio 2011.**

ZONAS	SUB-ZONA	MARZO 2010	ENERO 2011	JULIO 2011
ZONA 1 TIERRAS PLANAS A SEMIPLANAS	SIN MONTE	2.800 a 4.500	3.500 a 5.500	4.000 a 6.500
	SIN MONTE y c/ RIEGO	4.000 a 6.000	5.500 a 7.000	5.500 a 7.500
	CON MONTE	1.000 a 1.500	1.200 a 2.000	1.500 a 2.500
ZONA 2 TIERRAS PLANAS	SIN MONTE	1.500 a 2.500	2.500 a 3.500	3.000 a 4.000
	CON MONTE	400 a 700	450 a 700	600 a 800
	CON RIEGO	2.000 a 3.500	3.000 a 5.000	3.500 a 5.000
ZONA 3 TIERRAS PLANAS	SIN MONTE	900 a 1.000	1.200 a 1.300	1.500 a 1.800
	CON MONTE	250 a 300	300 a 400	500 a 700
ZONA 4 TIERRAS PLANAS MARGINALES	SIN MONTE	900 a 1.100	1.000 a 1.200	1.200 a 1.500
	CON MONTE	150 a 200	250 a 350	250 a 350
ZONA 5 TOPOGRAFÍA MUY QUEBRADA		20 a 150	30 a 200	30 a 200
	PARCELAS c/ RIEGO PARA VIÑA	2.000 a 7.000	6.000 a 10.000	6.000 a 10.000
ZONA 6 ALTAS CUMBRES		1 a 30	1 a 30	1 a 30

Fuente: COMPAÑÍA ARGENTINA DE TIERRAS S.A.



<b>TABLA 5</b> <b>NOA: Precio de la tierra, Valores orientativos por zonas productivas (Julio 2011)</b>				
ZONAS	CARACTERIZACIÓN Y APTITUD	CULTIVOS	LOCALIDADES DE REFERENCIA	U\$S/HAS.
ZONA 1 TIERRAS PLANAS A SEMIPLANAS	<p>Suelos de buena a muy buena aptitud agrícola. En gran proporción ya han sido desmontados. El monte que resta es de escaso valor, puesto que la mejor madera ya fue extraída.</p> <p>Algunos tienen agua disponible de ríos y/o perforaciones.</p> <p>LLUVIAS: 700 A 1.000 mm/año</p>	<p>EN SECANO: soja, poroto, cártamo, maíz, algodón.</p> <p>CON RIEGO: Tabaco (2), caña de azúcar, algodón, citrus, hortalizas, poroto, soja, maíz.</p>	<p>SALTA: Valle de Lerma, Tartagal, Lajitas, Metán, R. de la Frontera, Orán, Río del Valle, Mollinedo.</p> <p>TUCUMÁN: S. M. de Tucumán, Bella Vista, la Cochas.</p> <p>JUJUY: San Pedro, San Martín.</p>	<p>SIN MONTE 4.000 a 6.500</p> <p>SIN MONTE y c/ RIEGO 5.500 a 7.500</p> <p>CON MONTE (1) 1.500 a 2.500</p>
ZONA 2 TIERRAS PLANAS	<p>Suelos de buena aptitud agrícola, mayormente cubiertos de monte.</p> <p>Menor disponibilidad de agua.</p> <p>LLUVIAS: 550 a 750 mm/año. Escasamente suficientes.</p>	<p>TODOS EN SECANO: poroto, soja, cártamo, sorgo.</p> <p>CUENCA DEL RÍO, JURAMENTO. CON RIEGO: Algodón, trigo, poroto, soja y maíz.</p>	<p>SALTA: Tonono, Corralito, Macapillo, J.V. González, La Candelaria, Güemes.</p> <p>TUCUMÁN: Burruyacu, Gdor. Garmendia, Las Cejas, Trancas, Araoz.</p>	<p>SIN MONTE 3.000 a 4.000</p> <p>CON MONTE (1) 600 a 800</p> <p>CON RIEGO 3.500 a 5.000</p>
ZONA 3 TIERRAS PLANAS	<p>Áreas con monte y otras desmontadas al 70 % para desarrollos ganaderos con pasturas subtropicales.</p> <p>Sectores con dificultad para conseguir aguas de napa para bebida.</p> <p>Agricultura eventual en secano.</p> <p>LLUVIAS: 550 a 650 mm/año.</p>	<p>Desarrollo ganadero</p> <p>Agricultura eventual en secano</p>	<p>SALTA: Dragones, El Mistol, Santo Domingo, Tolloche.</p> <p>TUCUMÁN: La Madrid.</p>	<p>SIN MONTE 1.500 a 1.800</p> <p>CON MONTE (1) 500 a 700</p>
ZONA 4 TIERRAS PLANAS MARGINALES	<p>Mayormente cubiertas por monte con algunos pocos desarrollos ganaderos.</p> <p>Dificultad para conseguir agua de napa en partes.</p> <p>LLUVIAS: del orden de los 500 mm/año.</p>	<p>Ganadería Extensiva extracción de madera y carbón de leña.</p>	<p>SALTA: Santa Victoria, Rivadavia, Los Blancos.</p>	<p>SIN MONTE 1.200 a 1.500</p> <p>CON MONTE (1) 250 a 350</p>
ZONA 5 TOPOGRAFÍA MUY QUEBRADA	<p>Mayormente cubierta por monte. Microclima muy variables. Pequeños valles con riego de algunos ríos.</p> <p>LLUVIAS: En general no superan los 500 mm. Hay pequeños microclimas, con lluvias hasta 1.000 m.</p>	<p>Desarrollo ganadero</p> <p>Extracción de madera y carbón de leña</p>	<p>SALTA: Cachi, La Viña, Cafayate.</p> <p>TUCUMÁN: San Pedro de Colalao,</p> <p>CARACTERIZACIÓN, Alpachiri.</p> <p>JUJUY: Valle Grande, S.S. de Jujuy (fuera del Valle)</p>	<p>30 a 200</p> <p>PARCELAS c/ RIEGO PARA VIÑA 6.000 a 10.000</p>
ZONA 6 ALTAS CUMBRES	<p>Sin valor desde el punto de vista agropecuario. Sin monte.</p> <p>LLUVIAS: De 50 a 300 mm/año.</p>		<p>SALTA: S.A. de los Cobres, Socompa, La Poma</p> <p>JUJUY: Rinconada, Abra Pampa, Susques.</p>	<p>1 a 30</p>

(1) En zonas aptas para desmonte, de acuerdo al nuevo ordenamiento territorial de bosques nativos.

(2) Valle de Lerma de U\$S 8.000/ha a 12.000 U\$S/ha

Fuente: COMPAÑÍA ARGENTINA DE TIERRAS S.A.









Ministerio de  
Agricultura, Ganadería y Pesca  
Presidencia de la Nación

# *Tierra sin Mal*

*Aspectos jurídicos e institucionales  
del acceso a la tierra en Salta*

*Walter Mioni  
Gastón Godoy Garraza  
Laura Alcoba*



La TIERRA SIN MAL, **Yvymparae'ỹ**, es, para el Pueblo Guaraní, un lugar mitológico, un espacio buscado que ha sido, históricamente, el motor de sus migraciones por el ahora llamado Continente Americano. Allí, hombres y mujeres esperaban hallar donde guarecerse, alimentarse, producir y procrearse; un lugar en donde poder vivir mejor.

Las transformaciones que a nivel nacional e internacional se han desencadenado en el campo de la producción agrícola y pecuaria han generado, en las últimas décadas, notables consecuencias en el uso de la tierra rural en Argentina. La frontera agrícola se ha ido extendiendo empujada por la creciente "pampeanización" de espacios otrora destinados a procesos productivos de carácter tradicional. En la Región NOA, la expansión sin precedentes de nuevos tipos de cultivos y de la ocupación ganadera, ha traído como consecuencia la eliminación de vegetación natural (deforestación) y el avance sobre territorios poblados por familias campesinas y por pueblos originarios, hoy desplazados o amenazados en su permanencia.

En este contexto, abordamos la cuestión del acceso a la tierra en esta Región, guiados por la convicción de que la Agricultura Familiar necesita de una TIERRA SIN MAL. No ya en aquel sentido mítico, sino como un sustrato surgido de un proyecto concreto, fortalecido y garantizado por Políticas Públicas. Un espacio productivo y de vida que asegure el arraigo y la reproducción de familias campesinas y comunidades originarias. Una TIERRA SIN MAL que contribuya a nuestra seguridad y soberanía alimentarias, proteja la fertilidad de nuestros suelos, preserve nuestros bosques nativos. Un proyecto que haga de nuestro territorio un lugar donde todas y todos podamos vivir mejor.

*"El análisis incluido en las páginas de este libro, obliga, en base a las certeras evidencias empíricas obtenidas en el transcurso del estudio, a reforzar singularmente la cuestión jurídica que afirme la posesión legítima de las tierras por quienes la han poblado y explotado en forma racional y sustentable durante extensos períodos temporales. La lectura de este texto, entonces, es un aporte por demás importante para lanzar una política de tierras preventiva y/o reparadora, en defensa de los habitantes naturales del norte del país."*

(Extraído del PRÓLOGO escrito por Alejandro Rofman y José A. Catalano)

*"Nos congratulamos ante una obra cuya seriedad argumentativa potencia la fertilidad de sus valientes conclusiones acerca de algo tan fundamental como la Agricultura Familiar, que significa desarrollo humano y respeto a la Pachamama, la deidad protectora de La Tierra sin Mal."*

(Extraído de las PALABRAS PRELIMINARES de E. Raúl Zaffaroni y Matías Bailone)

ISBN 978-987-679-220-2



Ministerio de  
Agricultura, Ganadería y Pesca  
Presidencia de la Nación

Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria  
Rivadavia 1439 (C1033AAE) - Buenos Aires