

Descripción, análisis y reflexiones sobre las políticas públicas de acceso a la tierra rural.

Caso de estudio: Programa Nacional de Regularización Dominial y Arraigo Rural entre los años 2013 y 2019

Maria Victoria Stoppani
Maestría en Políticas Públicas
Legajo N°12X636
Tutor. Eugenia Wolcoff

ÍNDICE

Glosario	3
Introducción	4
Marco teórico	6
Historia de la Agricultura familiar	6
Definiciones y características de la Agricultura Familiar	9
Políticas de acceso a la tierra en la región y en el mundo	11
Situación de la tenencia de la Tierra en la Argentina	14
Marco normativo y jurídico	20
Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias	21
Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural	23
Implementación del Programa Nacional de Titulación y Arraigo rural	30
Algunas conclusiones sobre la implementación	38
Propuesta de política pública para tierras rurales	44
Bibliografía	52

Glosario

AABE. Agencia de Administración de Bienes del Estado
AF. Agricultura familiar
CAA. Código Alimentario Argentino
CAN. Consejo Agrario Nacional
CE. Convenio Específico
CLD. Con límites definidos
CM. Convenio Marco
CNA. Censo Nacional Agropecuario
EAP. Explotación agropecuaria
FAO. Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FONAF. Federación de Organizaciones Nucleadas en la Agricultura Familiar
MSA. Monotributo Social Agropecuario
NAF. Núcleo de Agricultura Familiar
PRONTAR. Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural
REAF. Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR
RENABE. Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado
RENAF. Registro Nacional de la Agricultura Familiar
SAFCyDT. Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena
SLD. Sin límites definidos
UCAR. Cambio Rural

Introducción

“La Agricultura Familiar es vista como un conjunto heterogéneo de productores y sus familias (entre ellos los campesinos en su concepción clásica) que intervienen en forma directa en la producción –aportando el trabajo físico y la gestión productiva–. La mayor parte de los mismos no contratan trabajadores asalariados permanentes ajenos a la familia y, sólo un grupo reducido, contratan una o dos personas; cuentan con limitaciones de tierra, capital y tecnología¹. Esta definición es complementada con la propuesta por la Federación de Organizaciones Nucleadas en la Agricultura Familiar (FONAF)², quien la conceptualiza como “... una “forma de vida” y una cuestión cultural, que tiene como principal objetivo la “reproducción social de la familia en condiciones dignas”, donde la gestión de la unidad productiva y las inversiones en ella realizadas es hecha por individuos que mantienen entre sí lazos de familia, la mayor parte del trabajo es aportada por los miembros de la familia, la propiedad de los medios de producción (aunque no siempre de la tierra) pertenece a la familia, y es en su interior que se realiza la transmisión de valores, prácticas y experiencias³”.

Este estudio apunta a hacer un análisis de resultados de la implementación del “Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural” -ProntAR-, durante sus primeros años entre los años 2013 a 2019. Se analiza los factores que influyeron a la hora de constituir no sólo el ProntAR, sino también la Dirección que tiene la función, desde su origen, de ejecutarlo. Además, busca visibilizar los proyectos que se ejecutaron, cuántos de ellos finalmente tuvieron resultados favorables y cuáles no; y cuáles fueron las causales de ambos escenarios.

En suma, las preguntas de investigación serán:

1. ¿Cuáles fueron los principales factores que incidieron para la conformación de la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias -en particular- y para implementar políticas públicas de tierras rurales?
2. ¿Cuáles son las principales situaciones que inciden en los conflictos sobre la tenencia de la tierra?
3. ¿Qué respuestas se han brindado desde el ámbito gubernamental a nivel nacional?

¹Tsakoumagko et al, 2000; Obschatko, Foti y Román. 2007, Obschatko, 2009

² Foro Nacional de la Agricultura Familiar

³FoNAF, 2006:4

4. ¿En qué medida se avanza hacia la solución del problema?

Este estudio descriptivo indaga sobre los resultados del “Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural” como una herramienta de política pública para abordar esas problemáticas.

La hipótesis central que propone el trabajo es que los pequeños productores están atravesados por la problemática de acceso a la tierra. Esta problemática puede referir a la regularización o al uso de la tierra, y como consecuencia los niveles de producción disminuyen. Muchas veces, se ven obligados a abandonar el campo para ir a los centros urbanos, o complementar la actividad agropecuaria con otras que incrementen sus ingresos.

Por lo tanto, se analizarán las distintas problemáticas de tenencia de la tierra rural y las respuestas que se dieron desde la política pública. También, se mostrarán los resultados cuantitativos de la implementación del programa y el desarrollo territorial de la implementación.

Finalmente, se propone una política pública superadora, para subsanar los eventuales errores que surjan del análisis del diseño e implementación del PRONTAR, comprendiendo el problema complejo de la tenencia de la tierra rural en Argentina.

Marco teórico

Historia de la Agricultura familiar⁴

La categoría de agricultura familiar, en adelante AF, y su evolución tiene un largo proceso en Argentina y en la región. El término AF o “pequeños productores” (como anteriormente se lo denominaba), fue abordado por las políticas públicas de manera diferente a lo largo de los tiempos. Algunos autores se refieren a él sobre la década de los años 1990 como de deterioro del sector agropecuario, ya que los cambios socio-productivos, económicos y políticos, afectaron la estructura social agraria en Argentina, perjudicando especialmente a los pequeños productores.

La crisis de 2001, que significó una profunda crisis económica, política y social; con aumento significativo de la pobreza y el desempleo, pérdida del poder adquisitivo, devaluación de la moneda, estallido social, renuncia del Presidente y 5 sucesiones presidenciales inestables. Para muchos autores el proceso que se inicia 2003 en adelante, fue una etapa de recuperación del sector en términos económicos y de competitividad.

Se puede poner un freno a ese proceso en el año 2008 cuando se desencadena el conflicto entre el gobierno y el sector agropecuario, por la denominada “Resolución 125” que fijaba retenciones móviles (derechos de exportación) para el complejo sojero.

Aquel conflicto entre otras cosas puso de relieve la heterogeneidad del “sector agropecuario” entendiéndose por esto, las diferencias entre los productores y sus capacidades productivas. Y, por consiguiente, el tratamiento que desde el Estado se debe dar a cada segmento. Desde ese momento se puede observar entonces, un cambio en la definición de los pequeños productores y una incorporación distinta en la agenda pública.

Sin embargo, algunas cosas ya habían empezado a pasar con anterioridad: “(...) incluso parte de los cambios institucionales como el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, la creación de una Secretaría o la sanción de una Ley Nacional específica para el sector, constituyeron algunas de las propuestas que había formulado el FONAF (2008), aunque sus demandas fueron consideradas parcialmente.

⁴ Banco Interamericano de Desarrollo (julio de 2002). *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*. Banco Interamericano de Desarrollo Biblioteca Felipe Herrera. Washington DC Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo Sostenible <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-acceso-a-la-tierra-en-la-agenda-de-desarrollo-rural.pdf>

En 2006, “(...) se crea el FONAF⁵, con el objetivo de realizar diagnósticos e identificar propuestas de acción para el sector. Luego a fines de 2011, se crea la Federación de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar, como entidad con personería jurídica (Craviotti, 2014).

En 2007 se crea el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (ReNAF) que, a partir de 2014, funciona dentro del ámbito de la Secretaría de Agricultura Familiar. Sus principales objetivos son: (i) la visibilización de la agricultura familiar, debido a la necesidad de contar con mejor información cuanti y cualitativa sobre el sector y, (ii) brindar conocimiento para la formulación de políticas públicas diferenciales y las acciones del Estado (Craviotti, 2014; Paz y Jara, 2014).

Para llevar a cabo la tarea de registro, el RENAF toma como base la definición del FONAF y establece como unidad de registro a los Núcleos de la Agricultura Familiar (NAFs), dentro de los cuales se consideran variables productivas, sociales y culturales para su operatividad. Si bien uno de los principales resultados del RENAF es la visibilidad que otorga al sector, la reciente Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar de 2014, establece en su artículo 6, que, se consideran susceptibles de lo que ella estipula, quienes se encuentren registrados en el RENAF, al mismo tiempo que desde los diferentes organismos que realizan acciones destinadas a la agricultura familiar cotidianamente se promueve la inscripción en el mismo. Por lo tanto, la registración se convirtió en un instrumento cada vez más requerido (aunque no obligatorio) para el acceso a las políticas públicas.

En 2009, se crea el Monotributo Social Agropecuario (MSA) con el objeto de incorporar a los productores a la economía formal y dar acceso a derechos sociales, como jubilación y obra social; esta nueva herramienta se crea sin costo para el productor. A través de éste, los productores pueden: emitir facturas, ser proveedores del Estado (una iniciativa contemplada en la Ley n° 27.118), tener acceso a obra social y aportes jubilatorios, sin excluirlos de programas sociales como la Asignación Universal por Hijo. (...)

Por otra parte, (...) a partir de 2008 la estructura institucional sufrió grandes cambios. Uno de los primeros fue la creación de la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SsDRyAF). Luego en 2009 la SAGPyA pasó a ser el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca (MAGyP), a partir de lo cual la SsDRyAF adquirió el rango de Secretaría y dependiendo de está, se conformó la Subsecretaría de Agricultura Familiar

⁵ Federación de Organizaciones Nucleadas en la Agricultura Familiar

(SSAF). Además, en 2009, se creó la Unidad para el Cambio Rural (UCAR) con el objetivo de coordinar los programas con financiamiento internacional.

Otro de los cambios fue la creación en 2009 de la Comisión de la Agricultura Familiar en el ámbito de la Unidad Presidencia del SENASA con el fin de identificar la normativa vigente que sea de difícil cumplimiento para la AF, y desarrollar protocolos sanitarios y fitosanitarios, preservando la calidad agroalimentaria. Entre las modificaciones que se realizaron se observa la del Código Alimentario Argentino (CAA), que reconoce las condiciones en las cuales la AF desarrolla sus actividades al incluir sus establecimientos entendidos como “los espacios de producción, elaboración, fraccionamiento, depósito, conservación y/o expendio de alimentos y procesos de bajo riesgo en forma familiar y/o comunitaria, anexos o no a domicilios particulares con entrada independiente”. De este modo, se inició el proceso de adecuación del CAA para incorporar las prácticas productivas y comerciales de los agricultores familiares, manteniendo la inocuidad de los alimentos.

Desde 2012 se empiezan a impulsar acciones educativas universitarias para el sector de la AF, para generar nuevas capacidades tecnológicas y nuevos conocimientos para mejorar la producción y la sanidad.

Asimismo, en el contexto internacional, la FAO declara al 2014 como el “Año internacional de la Agricultura Familiar”, el mismo año en Argentina se sanciona la Ley de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la construcción de una nueva ruralidad en Argentina” (N° 27.118), aunque hasta el momento no cuenta con presupuesto propio y la ex SubSE adquiere el rango de Secretaría de la Agricultura Familiar (SAF). Soverna y Bertoni (2014) señalan que entre 2011 y 2014, cuando se conforma la SAF, se fueron construyendo sus lineamientos estratégicos hasta determinar que los objetivos de la misma fueran: atender las necesidades específicas de las diversas organizaciones y sectores de la AF; impulsar la modernización de la AF; y, coordinar las instancias de relaciones institucionales con el FONAF y las organizaciones de la AF.

En este contexto de evolución del concepto de AF y políticas específicas para este tipo de sujeto político, económico, productivo y social, es que se aprueba la Resolución 449, Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural, con el fin de dar respuestas sobre la tenencia de la tierra.

Tabla 1. Cronología del proceso de institucionalización y formalización de la Agricultura Familiar

2003	Reunión Especializada de la Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF)
2005	Centro de Investigación y Desarrollo Tecnológico para la Pequeña Agricultura Familiar (CIPAF)
2006	Foro Nacional de la Agricultura Familiar (FONAF)
2007	Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF)
2008	Conflicto agropecuario. Resolución 125
	Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar
2009	Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (MAGyP)
	Secretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar (SDRyAF)
	Subsecretaría de Agricultura Familiar (SSAF)
	Comisión de la Agricultura Familiar (RENAF)
	Unidad para el Cambio Rural (UCAR)
	Monotributo Social Agropecuario
2011	Federación de Organizaciones nucleadas en la Agricultura Familiar (FONAF)
2012	Foro Nacional de Universidades para la Agricultura Familiar
	Dirección Nacional de Tierras y unidades agropecuarias
2013	Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural
2014	Secretaría de Agricultura Familiar (SAF)
	Ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar (N° 27.118)

Definiciones y características de la Agricultura Familiar

Al referirse a la Agricultura Familiar es debido mencionar tanto las características como las problemáticas propias de este sector productivo que lo distinguen de los otros sujetos productivos.

La Secretaría de Agricultura Familiar define a este tipo de producción como “(...) un sector productivo estratégico y multidimensional de nuestro país cuya actividad es fundamental para el abastecimiento de alimentos, el desarrollo de las economías regionales y la

construcción de sistemas alimentarios que salvaguarden la biodiversidad, el medio ambiente y la cultura⁶.”

Según el estudio realizado por la Dirección de Desarrollo Agropecuario/PROINDER, del año 2006, en cooperación con el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA) denominado: “Los pequeños productores agropecuarios en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002”, se establecieron tres tipos de pequeños productores. Los mismos responden, a grandes rasgos, a la siguiente categorización:

- **Tipo 1:** los más capitalizados;
- **Tipo 2:** aquellos que viven principalmente de su explotación, pero no logran evolucionar;
- **Tipo 3:** agrupa a los de menores recursos productivos, que no pueden vivir exclusivamente de su explotación.

El criterio que se utilizó para distinguir los "tipos" fue el nivel de capitalización, el que se definió para cada región, basándose en las actividades productivas predominantes entre los pequeños productores, y utilizando los siguientes indicadores (según el caso): las existencias ganaderas, la posesión y antigüedad del tractor, la superficie efectivamente regada en cultivos a campo, la tenencia de invernáculos, y la superficie implantada con frutales.

Por su parte la FAO⁷ clasifica a la AF también en 3 categorías según su grado de desarrollo económico y productivo:

- **“Agricultura familiar “de subsistencia”, “descapitalizada” o “periférica”:** compuesta por aquellos predios en los que predomina la producción para el autoconsumo y con limitada inserción comercial. Los recursos como tierra, tecnología y renta monetaria son insuficientes para garantizar la reproducción de las familias.
- **Agricultura familiar “especializada”, “intermediaria” o “en transición”:** corresponde a aquellos predios con cierto acceso a recursos productivos, cuya producción se orienta tanto para el autoconsumo como para el mercado, pero que requieren adoptar estrategias para garantizar la sostenibilidad de sus unidades.

⁶ Ministerio de agricultura, ganadería y pesca de la Nación. Secretaria de Agricultura Familiar. <https://www.argentina.gob.ar/agricultura/agricultura-familiar>

⁷ Fuente: Elaborado con base en datos de FAO y BID 2007.

- **Agricultura familiar “excedentaria”, “comercial”, “capitalizada” o “consolidada”**: de la que forman parte aquellos predios en los que predomina la producción para el mercado, disponen de un gran potencial de recursos productivos y bienes de consumo, suficientes para garantizar la reproducción de la familia y la producción de excedentes que les permite la ampliación de la escala y la acumulación”.

El análisis y la categorización que los organismos internacionales junto a los Estados realizaron sobre la AF, es acompañado por diversos autores entre ellos Posada (1996) señala también que "pequeño productor" no es un concepto teórico, y que: "su delimitación incluye a todos aquellos sujetos que manejan unidades ubicadas entre estos dos extremos: un piso señalado por aquellas unidades productivas cuya significación es sumamente limitada, o nula, por ser muy pequeñas o semi proletarias y un techo, que es el nivel que evita basar a la unidad en la renta de la tierra o la capacidad de comprar trabajo asalariado y comenzar a acumular. Dentro de este espectro, los pequeños productores realizan una amplia gama combinatoria de trabajo familiar y tierra; siendo estos dos factores productivos los ejes que se toman para delinear las numerosas definiciones de campesinos, tanto en forma genérica como en el caso particular de nuestro país⁸".

Políticas de acceso a la tierra en la región y en el mundo

La problemática de la tierra, la tenencia y el acceso para pequeños productores no es una realidad que alcance solo a Argentina. La región y el mundo discute y crea distintas legislaciones en esta materia.

Por ejemplo, entre los países del MERCOSUR, Brasil, Uruguay y Paraguay actualmente cuentan con institutos de colonización encargados de ejecutar distintas políticas de acceso a la tierra para pequeños productores.

De los cuatro miembros del MERCOSUR, únicamente la Argentina no posee un instituto de colonización autárquico de alcance nacional y/o que fije políticas de distribución de tierras en todo su territorio. En cambio, Brasil posee el Instituto Nacional de Colonización y Reforma Agraria (INCRA); Paraguay, el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la

⁸ PROINDER-SAGPyA / IICA-Argentina - Los pequeños productores en la República Argentina -2007

Tierra (INDERT); Uruguay, el Instituto Nacional de Colonización (INC). Y uno de los países asociados, Bolivia, tiene el Instituto Nacional de la Reforma Agraria (INRA). En conjunto, y con la sola excepción de Chile, toda la región limítrofe cuenta con organismos autárquicos y con total competencia en el desarrollo, ejecución y monitoreo de políticas de distribución de tierras fiscales.

El INC es el Instituto especializado en tierras de Uruguay en la actualidad existen 5000 colonos ubicados en unas 600.000 hectáreas de campos del INC, lo que representa cerca del 4% de la superficie productiva nacional. Los mecanismos formales de adjudicación de campos a través del INC han sido predominantes en los últimos 10 años, y en el presente la adjudicación se realiza en forma de arrendamiento.

El INCRA se ocupa de las políticas de tierras en Brasil lleva realizados 9000 proyectos de colonización en todo el país, mediante decreto. La colonización puede desarrollarse a través de la formulación de diferentes tipos de proyectos: Proyectos de Asentamiento, Proyectos Ambientalmente Diferenciados, Proyectos de Asentamiento Agro Extractivistas, Proyectos de Desarrollo Sostenible y Proyectos de Asentamiento Forestal. A su vez, otras instituciones gubernamentales pueden formular otros proyectos que en todos los casos se desarrollan en tierras del Instituto.

Después de la formulación del proyecto, el INCRA inicia la fase de instalación de las familias en el lote, junto con la gestión de créditos e inversiones en infraestructura de las parcelas (rutas, vivienda, tendido eléctrico etc.).

El INDERT es el Instituto de Paraguay que fue creado en el 2004, la adjudicación se realiza a quienes justifiquen ser beneficiarios de la ley de Estatuto Agrario. Dentro de las obligaciones que implica el beneficio deberán producir y pagar el valor de la tierra.

En la actualidad, de un total de 2.180 viviendas en 20 colonias del INDERT, tan solo el 27% de las mismas posee títulos de propiedad.

Un autor como Klaus Deininger (2005), escribe sobre distintas situaciones de tenencia insegura de la tierra en distintos países y se refiere a la tierra como:

“Para la mayoría de la gente de los países en desarrollo, la tierra no sólo es un activo muy importante sino también el recurso primario para la generación de un medio de vida y un vehículo importante para invertir, acumular riqueza y transferirla de una generación a otra. La tierra es, asimismo, un elemento clave de la riqueza

de los hogares. Por ejemplo, en Uganda representa entre el 50 y el 60% de la dotación de activos de las familias más pobres⁹.

La problemática del acceso a la tierra está presente en amplios lugares del mundo. A modo de ejemplo se puede tomar la realidad de distintos lugares de Europa.

En Estonia, cerca del 75% de la tierra sigue siendo de propiedad del Estado y se está utilizando a base de arrendamientos a corto plazo, lo cual es incompatible con la transformación estructural necesaria.

En la República Checa, 800.000 hectáreas siguen siendo del Estado y la privatización va avanzando lentamente.

En la República Eslovaca casi todas las cooperativas continúan operando como antes y su área promedio es de 2.000 hectáreas.

La propiedad de las tierras de antiguas fincas estatales sigue siendo un problema en Polonia, donde menos del 10% de la tierra es privada, cerca del 70% de las tierras administradas por el grupo empresarial APA está arrendado, y 1,1 millones de hectáreas permanecen baldías.

En Rumania alrededor de 1,7 millones de hectáreas de tierra cultivable de alta calidad siguen siendo administradas por fincas del Estado. Una ley de 1999 eliminó la incertidumbre relativa a la propiedad, que había bloqueado el progreso, pero aún falta implementarla totalmente.

En Croacia la privatización de las estructuras colectivas que quedan es lenta debido a su tamaño y a la complejidad de los procedimientos de privatización.

Las fincas estatales siguen constituyendo gran parte del paisaje de África occidental y del norte.

Mientras que en el caso argentino, los agricultores familiares, definidos por la Ley Nro. 27.118, representan el 80% de los productores agropecuarios del país, esto es 114.000 núcleos familiares, y producen el 20% de la producción agropecuaria total del país. Están distribuidos en todo el territorio rural y periurbano de Argentina, y sus producciones varían de acuerdo a las zonas y aptitudes agronómicas. En el apartado siguiente analizaremos el caso argentino en profundidad.

⁹ Klaus Deininger. Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza. Banco Mundial.

Situación de la tenencia de la Tierra en la Argentina

Datos y tipo de tenencia

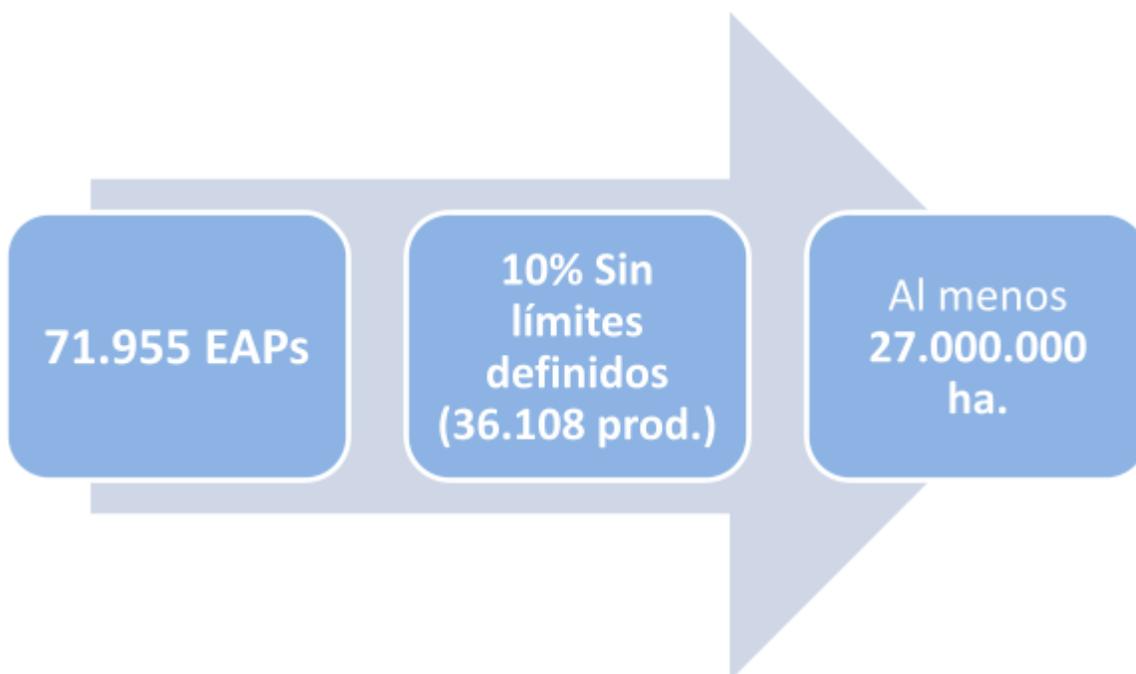
La situación de la tenencia de la tierra rural puede dividirse entre explotaciones agropecuarias (EAPs) con límites definidos (CLD) y sin límites definidos (SLD).

Hasta 2002, Argentina contaba con 333.533 explotaciones agropecuarias en el 67,6% de la superficie rural del país

La distribución de las Explotaciones Agropecuarias por tipo y tenencia en el país, es la siguiente:

- 71.955 Explotaciones Agropecuarias.
- 36.108 EAPs SLD
- 35.847 EAPs CLD
- 69.370 Núcleos de la Agricultura Familiar con tenencia precaria
- Aproximadamente 27.502.468 ha o 275.024 km².

Gráfico 1. Números sobre la tenencia precaria



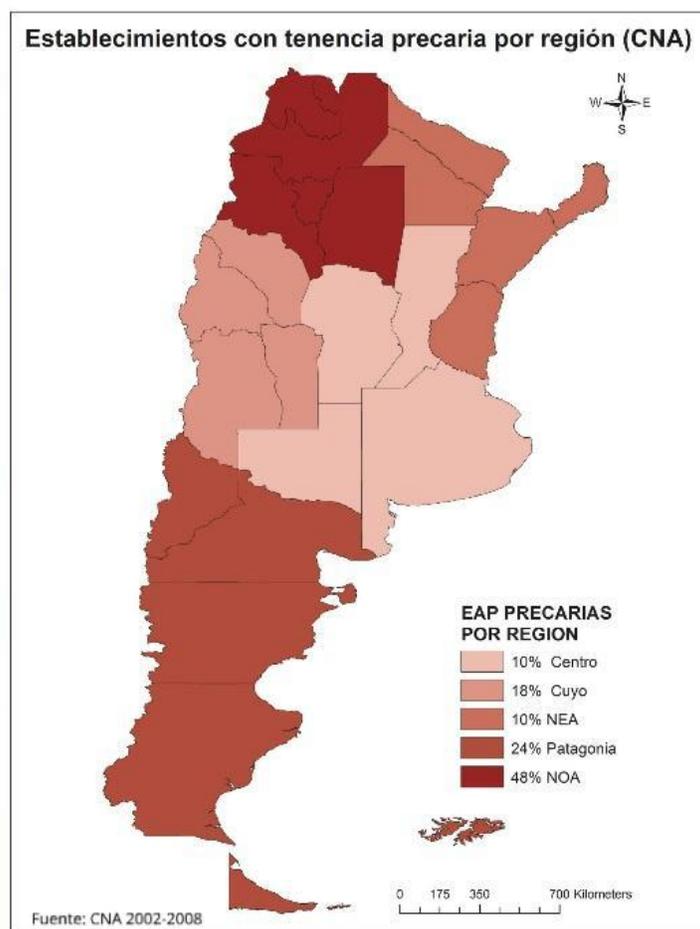
Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias.

En suma, de las 333.533 EAPs a nivel nacional, el 22% (71.955) se encontraban bajo alguna forma de tenencia precaria en el año 2002.

¿Cómo se distribuyen las EAPs con tenencia precaria de la tierra en las regiones del país? Se destacan las Regiones del NOA, que concentra el 48% de las EAPs con tenencia precaria (27.919), seguida por la Patagonia y el NEA. A su vez si se analizan a las provincias se observa que se destacan Neuquén donde el 72% de las EAPs presentan precariedad; en Jujuy el 62%; en Santiago del Estero 60% de las explotaciones; en Salta las EAPs con tenencia irregular asciende al 57%; en Catamarca al 36%; y en La Rioja el 34% de las EAPs con precarias, según el CNA 2008.

En el siguiente mapa se visualiza esa distribución geográfica:

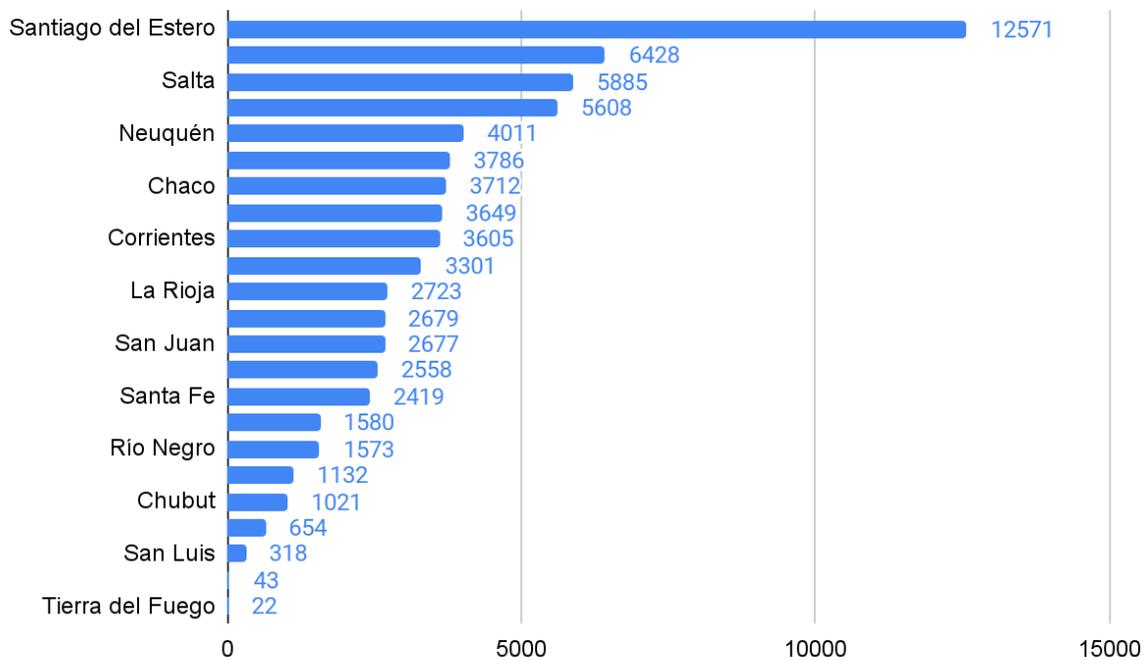
Gráfico N° 2. Establecimientos con tenencia precaria por región según Censo Nacional Agropecuario 2002-2008 (CNA)



Fuente: CNA 2002- 2008

Respecto de la situación de tenencia precaria de las EAP con límites definidos, según el CNA 2008, existían unas 27.502.468 hectáreas, esto es un 17% de la superficie bajo explotación relevada por dicho Censo. (4,5% Sucesiones Indivisa; 6,4% Ocupación y Aparcería). La región de Cuyo es la de mayor proporción de superficie bajo sucesión indivisa. A nivel provincial, las provincias con mayor superficie bajo sucesión indivisa son: Catamarca (21,7%); La Rioja (14%); San Juan (12,3%) y San Luis (10,1%). Las regiones con mayor superficie bajo ocupación y aparcería son el NEA y el NOA. Respecto de las provincias se destacan: Formosa (18,6%); Misiones (13%).

Gráfico N° 3. Tenencia precaria por provincia según CNA 2008



Fuente: Elaboración propia según bibliografía

Otra fuente de información respecto a la situación de tenencia precaria a nivel nacional es la que provee el Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF). Para Abril del

2016, existían en el país unos 69.370 Núcleos de la Agricultura Familiar (NAF) con tenencia precaria. Representaban el 61% del total de los mismos.

Las regiones con mayor número de NAF precarios son el NOA (69%) y la Patagonia (68%). Entre las provincias se destacan Santiago del Estero (83%) y Salta (73%).

Finalmente, se analizan las siete situaciones problemáticas de tenencia de la tierra identificadas, a saber:

- A. Ocupación de tierras fiscales;
- B. Ocupación de tierras privadas;
- C. Campos comuneros;
- D. Aparcerías precarias;
- E. Comunidades indígenas;
- F. Sucesiones indivisas y divisiones condominiales fácticas;
- G. Otros casos especiales (productores pobres en áreas naturales protegidas).

A modo de conclusión, se pueden agrupar las situaciones problemáticas de tenencia de la tierra, en tres grandes conjuntos en base a la importancia cuantitativa de las EAP en cada situación, la naturaleza de los problemas de tenencia y de los requerimientos para enfrentarlos.

Tabla N°2. Situación de tenencia, región y acción necesaria

Grupos	Regiones y provincia	Acción
Grupo 1.		
Tierras Fiscales	NEA. Patagonia. NOA especialmente	requieren procesos de titulación completos.
Ocupantes sin Permiso en tierras privadas	NOA (Santiago del Estero - Salta)	
Campos Comuneros	NOA (La Rioja - Catamarca - Santiago del Estero)	
Grupo 2.		
Aparcerías precarias	Todo el país	La naturaleza de la problemática no incluye la
Sucesiones indivisas		

		titulación. Se deben hacer juicios sucesores y regularizar los contratos de aparcería
Grupo 3		
Comunidades Indígenas	Pocas regiones y escaso peso nacional	culminación del otorgamiento de títulos
Productores pobres en áreas naturales protegidas		

Fuente: Elaboración propia según bibliografía

Como se muestra en la tabla, se pueden dividir las siete situaciones de tenencia precaria de la tierra según su presencia regional y la acción que resultaría necesaria para abordar el problema.

En el primer grupo se encuentran situaciones extendidas en varias regiones y son los que requieren procesos de titulación completos. Se incluyen las **ocupaciones de tierras fiscales** en NEA, Patagonia y NOA; sobre todo. Criollos e indígenas que son aproximadamente de un 8% del total de EAPs del país. También de este grupo forman parte **los ocupantes sin permiso de tierras privadas**. En particular, los poseedores en tierras de propietarios que no pueden identificarse catastralmente. Esta situación se extiende principalmente en el NOA y en las provincias de Santiago del Estero y Salta como casos a subrayar. Y representan menos de 2,5% de las EAP totales del país.

Y por último, los **Campos comuneros**, son EAPs que no están delimitadas catastralmente y son formas de tenencia propia de la época colonial. Se da principalmente en el NOA, en las provincias de La Rioja, Catamarca, Santiago del Estero y sus vecinas. Se pueden contabilizar más del 1% del total de EAP del país.

El segundo grupo se compone de situaciones extendidas por varias regiones -se podría decir por todo el país- pero en las que la naturaleza de la problemática no incluye la titulación. De este grupo forman parte dos tipos de tenencia: **Las aparcerías precarias**, que llegan a un 2,5% de las EAPs totales con ocupantes con permiso de tierras privadas y un número indeterminado de aparceros y/o contratistas accidentales con arreglos precarios. La superación de la asimetría propietario/aparcero requiere -más que de una cuestión contractual- que, puede estar presente como necesidad de cumplimiento de normas laborales y previsionales; del fortalecimiento de los aparceros como productores.

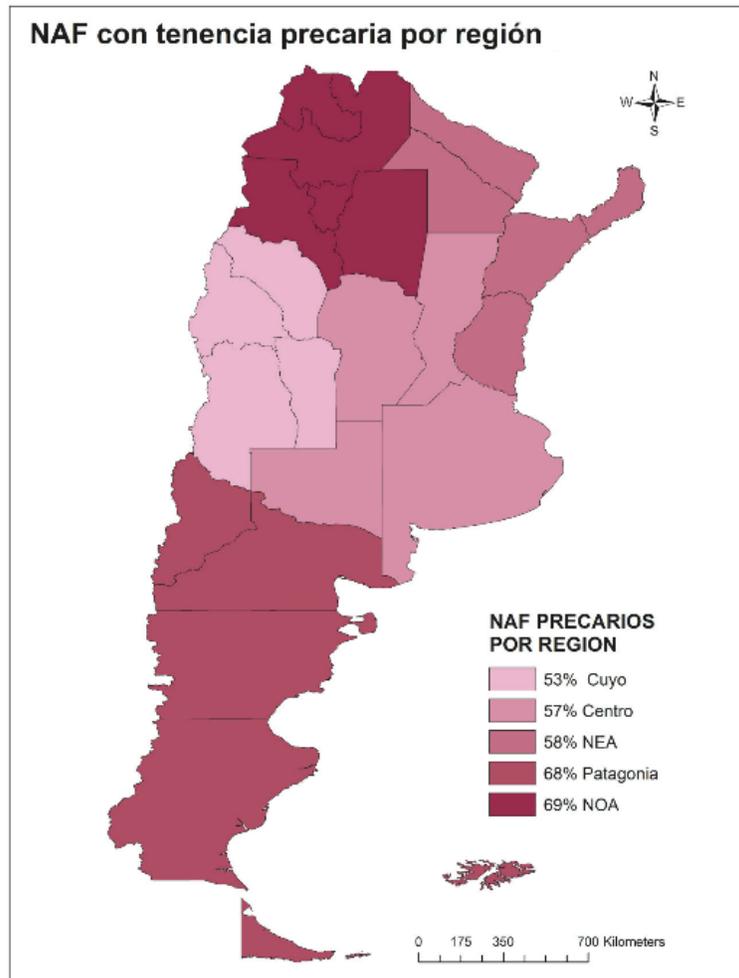
Y por otro lado, Las sucesiones indivisas y subdivisiones condominiales fácticas, estas no pueden ser calculadas con exactitud, porque son entre privados. Se estima que aproximadamente un 13% de la superficie delimitada es "familiar o en sucesión indivisa", que representan más de 22 millones de hectáreas. Puede requerir asesoramiento jurídico y/o el desarrollo de formas sucesorias expeditivas; pero, surge de la práctica la flexibilidad con la que es tratada la determinación de la unidad económica legal.

El tercer grupo lo integran situaciones ubicadas en pocas regiones y de escaso peso nacional, estas son las **Comunidades indígenas que** representan el 0,7% del total de EAPs del país y se refiere a otorgar títulos comunitarios que se diferencian de los títulos individuales o tradicionales que se emiten en las otras situaciones. Las acciones que se pueden realizar es la culminación del otorgamiento de títulos, en el caso de estar incompleto, y a su fortalecimiento como productores en infraestructura, por ejemplo alambrados, o apoyo productivo, etc.

Y por último forman parte de este tercer grupo los **Productores pobres en áreas naturales protegidas.** Se trata de un pequeño número de productores que "producen en", o "vinculados a" dichas áreas. Las acciones se refieren sobre todo a la necesidad de coordinar con las autoridades ambientales respectivas las modalidades productivas proteccionistas adaptadas a estos productores.

Cabría mencionar por último dos aspectos generales que son suscitados, a la hora de considerar las acciones correctivas de los problemas descritos y que son transversales a todas las situaciones de tenencia precaria de la tierra, y surgen con claridad al momento de resolverlos desde la política pública: a) los procesos de regularización en tierras fiscales, privadas, de comuneros, implican un papel central de las áreas del sector público provincial dedicado a la cuestión de las tierras, además de la acción del poder ejecutivo nacional; y, b) los costos de regularización y titulación, que son elevados y en muchos casos imposibles de afrontar por la condición y situación económica y productiva de los agricultores familiares. De ahí se desprende una de las razones de por qué el Estado debe trabajar en este sentido.

Gráfico N°4. NAF con tenencia precaria por región



Fuente: CNA 2002 - 2008

Marco normativo y jurídico

En 2014 se sancionó la ley N° 27.118 donde se declaró de interés público la agricultura familiar, campesina e indígena por su contribución a la seguridad y soberanía alimentaria del pueblo, por practicar y promover sistemas de vida y de producción que preservan la biodiversidad y procesos sostenibles de transformación productiva.

La misma creó el Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar destinado al agricultor y a la agricultura familiar y empresas familiares agropecuarias que desarrollen su actividad en el medio rural, conforme los alcances que se establecen en la ley En

particular, el régimen tiene la finalidad prioritaria de incrementar la productividad, seguridad y soberanía alimentaria y de valorizar y proteger al sujeto esencial de un sistema productivo ligado a la radicación de la familia en el ámbito rural, sobre la base de la sostenibilidad medioambiental, social y económica.

Esa ley busca dar respuestas a la problemática del acceso a la tierra y a la regularización dominial de los agricultores familiares, siendo este uno de los principales problemas para aumentar la capacidad productiva y generar arraigo rural en ellos.

Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias

Creación. Misión, visión y objetivos

En agosto de 2012 por medio de la Decisión Administrativa 659/2012¹⁰ Se crea la Dirección Nacional de Tierras y unidades agropecuarias, dentro de la estructura de la Secretaría de Coordinación Político Institucional y de Emergencia Agropecuaria, dependiendo de la Subsecretaría de Coordinación Política.

En efecto, a la luz de dichos lineamientos y con motivo de las modificaciones que tuvo el plexo normativo atinente a la materia, se amplían las responsabilidades primarias de la Dirección Nacional para incluir todos los temas vinculados con las actuaciones emergentes de lo establecido en la Ley N° 26.737¹¹, Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, aprobada por el Congreso en diciembre de 2011.

Se incluyeron aspectos generales como entender en el diseño y ejecución de políticas públicas tendientes a mejorar el aprovechamiento y uso de las tierras rurales, así como en la implementación de programas específicos que promuevan el arraigo rural y la integración de las comunidades.

Entre otras competencias se destacan:

- **Coordinar y proponer políticas de planificación y ordenamiento territorial de tierras rurales** a fin de facilitar el acceso, la regularización dominial, el desarrollo e integración de tierras rurales.

¹⁰ Decisión Administrativa 659/2012:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/200000-204999/200707/texact.htm>

¹¹ Ley 26.737. "Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales".

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/190000-194999/192150/norma.htm>

- **Entender en la gestión, coordinación y ejecución del Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural.**
- **Intervenir en los procedimientos de regularización dominial establecidos por la Ley N° 24.374¹², articulando con los organismos provinciales y municipales competentes.**
- **Intervenir, en el ámbito de su competencia, en el “Régimen de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar”** previsto en la Ley N° 27.118¹³, en coordinación con las áreas competentes del Ministerio de Agroindustria.

La decisión administrativa señala, además, cuáles serán las acciones que dicha dirección debía llevar a cabo:¹⁴

1. *Coordinar y participar en el tratamiento de todos los temas vinculados con las actuaciones emergentes de lo establecido en la Ley N° 26.737, oficiando de enlace entre el MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA y el Registro Nacional de Tierras Rurales.*
2. *Asistir en lo que es materia de su competencia, al Registro Nacional de Tierras Rurales en el cumplimiento de sus funciones.*
3. *Entender en el análisis de las equivalencias de cada solicitud de certificado de habilitación establecidas por el Artículo 14, inciso c) de la Ley N° 26.737, de acuerdo a las equivalencias por zonas determinadas por el Consejo Interministerial de Tierras Rurales y los informes proporcionados por las áreas técnicas de jurisdicción Ministerial.*
4. *Entender en la realización del relevamiento establecido por el Artículo 15 de la Ley N° 26.737 y su Decreto Reglamentario N° 274 de fecha 28 de febrero de 2012, así como en la articulación con las autoridades públicas de cada provincia involucrada.*

¹² Ley N° 24.374 “Establécese un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años, con anterioridad al 1/1/92, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente”.

La ley 27.118 incluye a dicho régimen a las tierras rurales.

¹³ Ley 27.118 “Declárase de interés público la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena. Régimen de Reparación Histórica. Creación”. Sancionada en diciembre de 2014, promulgada el 20 de enero de 2015.

El Título III se refiere a “Bienes naturales y ambientales” y es donde se refiere al acceso a la tierra para los agricultores familiares.

¹⁴ Decisión Administrativa 659/2012, Anexo II. Funciones de DIRECCIÓN NACIONAL DE TIERRAS Y UNIDADES AGROPECUARIAS

5. *Asistir y asesorar en lo que es materia de su competencia al Consejo Interministerial de Tierras Rurales en lo vinculado en la determinación de las equivalencias a las que se refiere el Artículo 10 de la Ley N° 26.737.*
6. *Proponer al Consejo Interministerial de Tierras Rurales las equivalencias regionales establecidas por el Artículo 10 de la Ley N° 26.737.*
7. *Recabar de Organismos Nacionales, Provinciales y Municipales, así como de entidades interjurisdiccionales la información necesaria para llevar a cabo sus funciones.*
8. *Implementar y mantener actualizado un Registro de Productores Agropecuarios Extranjeros.*
9. *Implementar y mantener actualizado un Registro de Unidades Agropecuarias.*
10. *Coordinar acciones con los programas vigentes de regularización dominial de tierras rurales del MINISTERIO DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y PESCA.*

La misión de la dirección es la de “promover políticas públicas de planificación, uso y titulación de tierras rurales como herramientas para incrementar la productividad y calidad de vida de las comunidades, impulsando el arraigo rural”.

La visión que la Dirección se asigna es la de “Ser un Estado presente que contribuya a dotar a la comunidad rural de herramientas y capacidades para su constante desarrollo social y productivo haciendo posible el desarrollo y el arraigo rural”.

Mientras que los Lineamientos estratégicos se refieren a:

- ✓ Promover el acceso a la tierra.
- ✓ Contribuir a la regularización dominial.
- ✓ Favorecer el arraigo de las comunidades rurales.
- ✓ Impulsar la actividad de los productores.

Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural

El Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural (ProntAR) fue creado por Resolución N° 449/2013 del ex – Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, actualmente Ministerio de Agroindustria y constituye la principal herramienta con la que cuenta la Dirección Nacional de Tierras y unidades agropecuarias para la regularización dominial de la tenencia irregular de la tierra, pero también el Estado nacional para dicha tarea.

Así, el artículo 1° de la Resolución, establece como el objetivo del Programa “contribuir a la reducción de la precariedad en la forma de ocupación y tenencia de las tierras rurales de la República Argentina, y ejecutar junto con los gobiernos provinciales y municipales acciones en este sentido, promoviendo prácticas de preservación y optimización en el uso de la tierra, conforme beneficiarios, objetivos y estrategias, beneficios y de acuerdo a la instrumentación”.

La regularización dominial brinda tanto al Estado como a los productores el nivel más alto de seguridad jurídica del régimen de propiedad, generando un fuerte estímulo al arraigo en las comunidades rurales reduciendo los niveles de incertidumbre de los productores permitiéndoles proyectar acciones a mediano y largo plazo.

Esto conlleva a promover el desarrollo local de la economía de los pueblos de la provincia, disminuyendo los conflictos que surgen por la problemática de la tenencia de la tierra, por ejemplo los reclamos por desalojos.

Asimismo, esta herramienta permite brindar seguridad jurídica a los productores, haciéndolos titulares dominiales de sus tierras lo que les garantiza una mejor explotación de las mismas, generando que, la tierra incremente su valor fiscal al ser objetos capaces de ser prendados e hipotecados para realizar inversiones aumentando la producción.

Por ende, los productores pueden usar sus nuevos títulos como garantías de préstamos bancarios, ser beneficiarios de otros Programas o Créditos Agropecuarios.

Además, al contar con el título de propiedad, comienzan a gozar de las facultades derivadas del derecho de dominio, toda vez que, podrán usar, gozar y disponer, a título exclusivo y a perpetuidad, de la tierra; tendrán el derecho a explotar racionalmente la tierra, derecho a impedir que personas no autorizadas la exploten, derecho a controlar el uso, derecho a obtener ingresos de la tierra, derecho frente a la expropiación ilegal, derecho a transmitirla a los sucesores, el derecho a celebrar contratos y transacciones comerciales dentro del ordenamiento legal, el derecho a constituir derechos reales, entre otros.

También, esto representa un beneficio para el Estado, ya que comienza a percibir del titular registral impuestos inmobiliarios y otros gravámenes sobre la tierra.

Distintos tipos de tenencia de la tierra

La Resolución 449/2013 establece los distintos tipos de tenencia de la tierra que puede contribuir a regularizar el Programa Nacional de Titulación y Arraigo.

Las situaciones o tipos de tenencia irregular previstas por el PRONTAR son las siguientes: ocupación de tierras fiscales; ocupación de tierras privadas; campos comuneros; aparcerías precarias; comunidades indígenas sin títulos de sus tierras; sucesiones indivisas y divisiones condominiales fácticas y otros casos especiales como la situación de algunos productores asentados en Áreas Naturales Protegidas (ANP).

- I. **Ocupación de tierras fiscales:** Esta situación se da cuando productores ocupan tierras pertenecientes al Estado Nacional, Provincial o Municipal. La condición del ocupante puede ser:
 - A. **Ocupante sin permiso:** no figuran en los registros oficiales.
 - B. **Ocupante con permiso:** pagan un canon al Estado por el uso de la tierra. Sin embargo, pueden darse los casos en los cuales no se encuentren obligados a pagar un canon.
 - C. **Adjudicatarios en venta:** aquellos que tienen un contrato de adjudicación en venta y el título les será otorgado cuando cumplan con los requisitos establecidos en la normativa provincial de colonización o acceso a la tierra.
- II. **Ocupación de tierras privadas:** Esta situación se da cuando productores ocupan tierras pertenecientes a otra persona, ya sea física o jurídica.
- III. **Campos comuneros:** Son formas de tenencia que datan de la época colonial. Dentro de una unidad mayor coexisten varias unidades menores, las cuales no poseen límites definidos, donde es frecuente observar la existencia de un sector que es utilizado en forma común por los productores.
- IV. **Aparcerías precarias:** Los aparceros son productores que no poseen tierras y participan en arreglos asimétricos.
- V. **Comunidades indígenas:** Se tratan de tierras en propiedad de la persona jurídica que es el grupo poblacional indígena reconocido por la legislación de la Provincia respectiva. Se compone de familias de etnias indígenas con pautas agrarias semejantes, en muchos casos, a las de productores criollos.
- VI. **Sucesiones indivisas y divisiones condominiales fácticas:** Corresponde a tres casos posibles:
 - A. **Juicios sucesorios terminados pero sin partición:** Son procesos sucesorios que, por voluntad de las partes, han terminado en un condominio.

- B. **Juicios sucesorios en curso o no comenzados:** Son aquellos que no se conoce el estado de su finalización.
- C. **Situaciones sucesorias nunca resueltas** o ni siquiera iniciadas desde hace dos o más generaciones.
- VII. **Otros casos especiales:** Estos son los casos de algunos productores que se encuentran asentados en parques nacionales, parques provinciales, reservas naturales, entre otros.

Beneficiarios del ProntAR¹⁵

Según la norma, serán beneficiarios del Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural (ProntAR): persona físicas, asociaciones civiles, cooperativas o consorcios dedicados a la actividad agropecuaria, o comunidades de pueblos originarios, que se encuentren cumpliendo posesión pacífica, continua e ininterrumpida y que cumplan con los requisitos establecidos por la norma local para ser adjudicatarios de tierras.

De acuerdo a lo expuesto, podemos considerar que los requisitos para ser beneficiarios del ProntAR son:

- Todas aquellas personas o entidades que tengan como fin la actividad agropecuaria, que trabajen y usen la tierra.
- Aquellos sujetos agrarios que se auto-reconocen como parte de un pueblo o su comunidad indígena u organizaciones, desarrollando actividades en su territorio. Se definen por las características legales propias de la naturaleza jurídica de la reserva indígena y por la conducta de las familias integrantes de estos grupos que desarrollan sus actividades agrarias sin establecer subdivisiones internas.
- Posesión pacífica, continua e ininterrumpida: Este requisito tiene como fin visualizar aquellos casos, muchos de los cuales datan de varias generaciones, en los cuales se dedican a trabajar la tierra de manera pacífica, sin generar conflictos, de una forma continua e ininterrumpida en el tiempo.
- Cumplir con los requisitos establecidos por la norma local para ser adjudicatarios de tierras: Al ser facultad de las Provincias organizar sus planes de regularización dominial por no tratarse de una competencia delegada a la Nación por medio de la Constitución Nacional, cada Provincia tiene facultades propias para establecer su propio método para regularizar la tenencia de la tierra. Es por ello que, los

¹⁵Resolución N°449/2013

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/215000-219999/215724/norma.htm>

productores deben cumplir con los requisitos establecidos por la Provincia dentro de su normativa provincial.

¿Cómo es la instrumentación del PRONTAR? El PRONTAR consta de dos instancias:

- a) Una primera etapa que consiste en la celebración de un Convenio Marco entre el Ministerio y la Provincia y/o Municipio por dos años con prórroga tácita y por igual período para iniciar el trabajo conjunto.
- b) Posteriormente, se celebran Convenios Específicos con las áreas sustantivas (dependencias estatales que tengan competencia en la materia) de las provincias y/o municipios solicitando los fondos para los proyectos de titulación y arraigo.

En cuanto al recurso económico, al momento de crearse el Programa se dispuso de un Presupuesto anual "inicial": \$5.000.000 establecido en la Ley de Presupuesto Anual y los rubros que podrían ser financiados incluían:

- Mensuras, deslindes, amojonamientos.
- Alambrados o cercos.
- Mejoras en la infraestructura productiva.
- Toda inversión que propenda al agregado de valor que tenga origen en la actividad productiva de la región.
- Escrituras traslativas de dominio.
- Adquisición, por el Estado Provincial/Municipal, de tierras privadas ocupadas por productores agropecuarios con el fin de ser transferidas a los beneficiarios.

Gráfico N°5. Rubros financiables por PRONTAR



Diagnóstico: problemática de la tenencia y gestión de la tierra

Fuente: Elaboración propia en base a la Resolución Ministerial N°449/2013

En forma sucinta se enumeran las principales problemáticas detectadas en materia de tierras, para luego profundizar en la caracterización de la tenencia de la tierra en la Argentina:

- Debilidad de políticas integrales de desarrollo rural y ordenamiento territorial donde se trabaje la problemática de la tierra (regularización dominial, uso del suelo, concentración, migraciones, arraigo, etc.).
- Carencia de políticas globales que constituyan un marco de referencia para el tratamiento y la resolución de las grandes problemáticas de tierras en el país.
- Desactualización y fragmentación de la información de tierras (datos censales y estadísticos, diversidad de fuentes con distinta metodología, dificultad de acceso a los catastros provinciales).

- Falta de marcos legales apropiados y diversidad de procedimientos administrativos provinciales para la regularización dominial, por ejemplo, alto costo de las mensuras, lentitud de los procesos burocráticos y administrativos.
- Alto nivel de conflictos de derechos sobre la tierra, falta de relevamiento sistemático, diversidad de actores involucrados, carencia de instancias de conciliación administrativa, judicialización de los conflictos.
- Débil cooperación regional e internacional y estándares mínimos en materia de tierras.

¿Por qué titular?

La regularización dominial brinda tanto al Estado como a los productores el nivel más alto de seguridad jurídica del régimen de propiedad:

- **Implica un fuerte estímulo al arraigo en las comunidades**, en contra de las tendencias migratorias a los centros urbanos.
- **Reduce los niveles de incertidumbre de los productores**, permitiéndoles proyectar acciones a futuro.
- **Promueve el desarrollo local** y la dinámica de los pueblos de las provincias.
- **Disminuye los conflictos derivados de los juicios de desalojo**.
- Provee seguridad jurídica, que permitirá efectuar mayores inversiones en la tierra que les pertenece aumentando la producción y dinamizando la economía.
- **Sienta las bases para un ordenamiento territorial** en los Municipios y Provincias.

A su vez,

- Sirve como herramienta multiplicadora del crédito y a favor de la competitividad de los emprendimientos agropecuarios ya que permite a los productores usar sus nuevos títulos como garantías para préstamos bancarios.
- Los productores pueden ser beneficiarios de otros Programas o Créditos Agropecuarios al contar con el título de propiedad.
- Además, al regularizar la tenencia precaria, el productor comienza a disfrutar de las facultades derivadas del derecho de dominio consistente en usar, gozar y disponer con carácter exclusivo y a perpetuidad de la tierra: derecho a explotar racionalmente la tierra, derecho a impedir que las personas no autorizadas utilicen la tierra, derecho a controlar cómo se va a utilizar la tierra, derecho a obtener

ingresos de la tierra, derecho a la protección frente a la expropiación ilegal de la tierra, derecho a transmitir a los sucesores los derechos sobre la tierra (es decir, el derecho de los sucesores a heredar la tierra), etc.

- Al regularizar la ocupación de las tierras fiscales, el Estado comienza a percibir del titular registral del inmueble impuestos inmobiliarios y otros gravámenes sobre la tierra.
- Los productores pueden celebrar contratos y realizar transacciones comerciales dentro del marco legal y en pie de igualdad, entre las principales: derecho a arrendar la tierra, a dar en aparcería, a celebrar contratos de comodato, a constituir derechos reales -por ejemplo hipotecar, otorgar el uso o usufructo.

Para un autor como Klaus Deininger, “El primer beneficio de una mayor seguridad de la tenencia, el cual puede medirse fácilmente, es el incremento de los incentivos de inversión para los usuarios de la tierra. Algunos estudios han reportado una duplicación de la inversión, e informan que el valor de la tierra cuya tenencia es más segura está entre el 30 y el 80% por encima del de la tierra que tiene mayor probabilidad de perderse. El carácter transferible de la tierra incrementará muchísimo este efecto, cosa que será especialmente importante en situaciones en las que se haya ensanchado el campo para transacciones de tierras entre menos y más productivos productores, por ejemplo, debido a un mayor desarrollo de la economía no agraria y a la migración rural-urbana. Mayores niveles de seguridad de la tenencia –no necesariamente titulación formal– reducirán también el tiempo y los recursos que los individuos tengan que gastar en tratar de asegurar sus derechos de tierras, lo que les permitirá invertir estos recursos en otras cosas¹⁶”.

Implementación del Programa Nacional de Titulación y Arraigo rural

En esta sección se mostrarán los datos de la implementación del PRONTAR desde el inicio (2014) hasta el 2019.

¹⁶ Klaus Deininger. *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza*. Banco Mundial (2005)

Es importante aclarar que la elección temporal del análisis tiene que ver con poder analizar dos gestiones administrativas diferentes y cómo, cada una de ellas, llevó a cabo e implementó el Programa.

Como se menciona en la sección anterior sobre las formas de instrumentación del PRONTAR, cabe señalar que para poder implementarlo es preciso que las provincias adhieran al mismo mediante la firma de un convenio marco, para luego poder generar convenios específicos donde se establece la intervención puntual sobre un territorio determinado, los beneficiarios alcanzados y los rubros financiados.

De esta manera se mostrará cuántos fueron los convenios firmados a lo largo de los años, con qué jurisdicciones, la cantidad de beneficios, el presupuesto aplicados y los rubros financiados.

Tabla N°3. Cantidad de tipos de convenios por gestión

CONVENIOS	GESTIÓN 2013-2015	GESTIÓN 2016-2019
Convenio Marco	6	7
Convenio Específico	7	10

Fuente: Elaboración en base a información de la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias.

Tabla N° 4. Convenio Marco

CONVENIOS MARCO PRONTAR				
PROVINCIAS	2014	2015	2016	2017
MENDOZA	CONVENIO N° 247/2014 24/09/2014			
MISIONES	CONVENIO N° 110/2014 26/06/2014			
CHACO	CONVENIO N° 382/2014 19/12/2014			
LA RIOJA	CONVENIO N° 384/2014 19/12/2014			

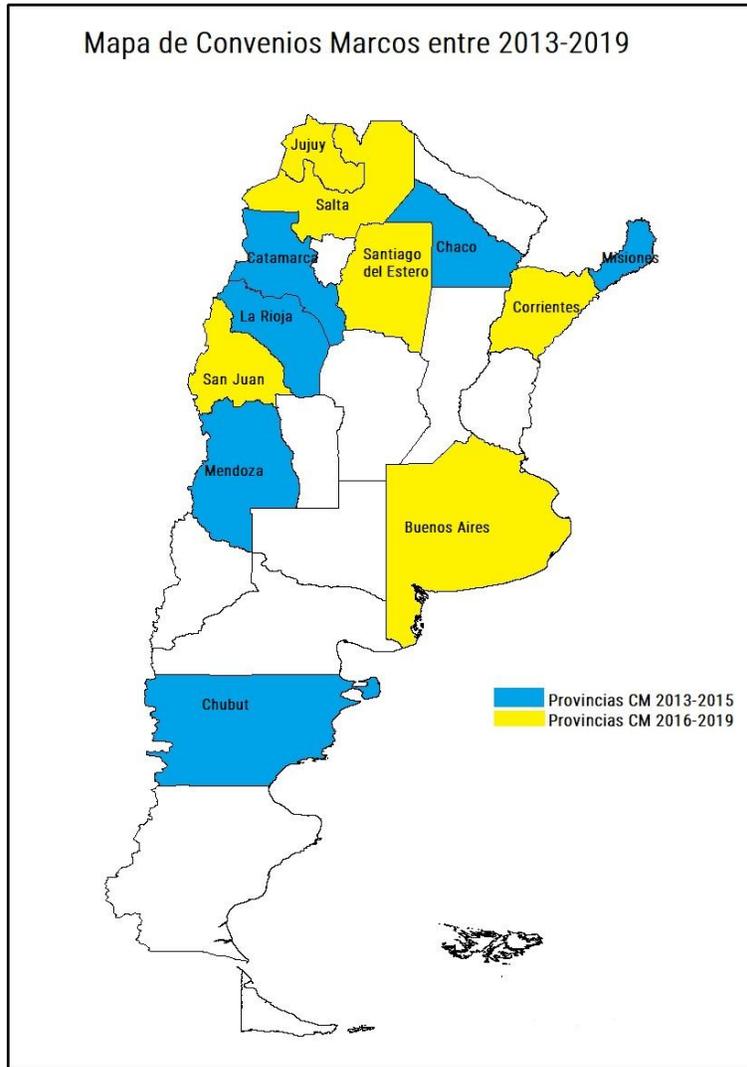
CHUBUT		CONVENIO N° 372/2015 09/10/2015		
CATAMARCA		CONVENIO N° 373/2015 09/10/2015		
JUJUY			CONVENIO N°45/2016 15/7/2016	
SAN JUAN			CONVENIO N°79/2016 2/11/2016	
BUENOS AIRES				CONVENIO N°54/2017 14/6/2017
SANTIAGO DEL ESTERO				CONVENIO N°111/2017 24/8/2017
SALTA				CONVENIO N°129/2017 3/10/2017
CORRIENTES				CONVENIO N°144/2014 16/11/2017
FEDERACIÓN ARGENTINA DE AGRIMENSORES				CONVENIO N°102/2017 10/8/2017

Fuente: Elaboración en base a información de la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias.

A lo largo de los años entre 2013 y 2019, se firmaron 13 convenios marco. Lo que implica que 12 provincias de las 23 adhirieron a implementar en sus territorios el PRONTAR. Además, se firmó un convenio de cooperación con la Federación Argentina de Agrimensores con el fin de abarcar y trabajar conjuntamente para disminuir el costo de las mensuras.

El siguiente mapa refleja los Convenios Marcos que se llegaron a firmar entre 2014 y 2019.

Gráfico N°6. Mapa de Convenios Marcos



Fuente: Elaboración en base a información de la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias.

La firma de convenios marco, representa para la Dirección de tierras un objetivo concreto para medir resultados. Sin ellos, no es posible trabajar con el ProntAR en las provincias. Es con la firma del Poder Ejecutivo provincial y el Ministro de la cartera como se puede iniciar una acción concreta en las provincias, debido a que los recursos naturales, entre ellos la tierra, es competencia de las provincias y sin una expresa aceptación de los gobiernos provinciales para abordar la problemática, el programa no puede ejecutarse.

En cuanto a los convenios específicos, se trabajó en 18 proyectos en distintas jurisdicciones. La delimitación de las zonas, la cantidad de beneficiarios, los mecanismo

para la regularización como los proyectos productivos a aplicar, corresponde a la contraparte, es decir, no es responsabilidad de la Dirección. Sin embargo esa oficina nacional aprobaba y validaba la transferencia de recursos.

Desde la creación del Programa, en 2013 hasta diciembre de 2019, se generaron proyectos por la suma de \$18,5 millones de pesos. Sin embargo, se transfirieron a las provincias la suma de \$9,2 millones de pesos, que equivale aproximadamente al 49% de lo proyectado. La diferencia entre los montos que se proyectaron y lo financiado hace referencia a las dificultades que existen en cuanto al trámite administrativo y la voluntad política y presupuestaria de destinar fondos para esta política pública.

Tabla N°5. Proyectos específicos PRONTAR entre 2014-2019

PROVINCIA	TÍTULO	FECHA	ESTADO	MONTO TOTAL	BENEFICIARIOS	DESCRIPCIÓN
Catamarca	Regularización y titulación de tierras fiscales en Belén	oct-17	Sin ejecutar	\$ 1.580.000	130	Regularización y titulación de tierras fiscales en el departamento de Belen y Tinogasta
Chaco	EL SAUZALITO I	dic-14	Finalizado	\$ 757.000	320	Financiamiento Alambrado Perimetral y Obras de riego de uso agropecuario
Chaco	Regularización - Dominial Departamento San Lorenzo - Chaco	may-17	Sin pagar	\$ 336.600	15	Financiamiento mensuras y regularización dominial
Chaco	Regularización - Dominial Departamento Libertador General San Martín - Chaco	may-17	Sin pagar	\$ 450.900	22	Financiamiento mensuras y regularización dominial
Jujuy	Regularización y titulación de tierras fiscales en el departamento de	mar-17	Finalizado	\$ 322.500	37	Mensuras (compra de sistema de GPS Topcon Hiper V), Alambrados para potreros y semillas para pasturas. Proyecto Total \$2.030.550

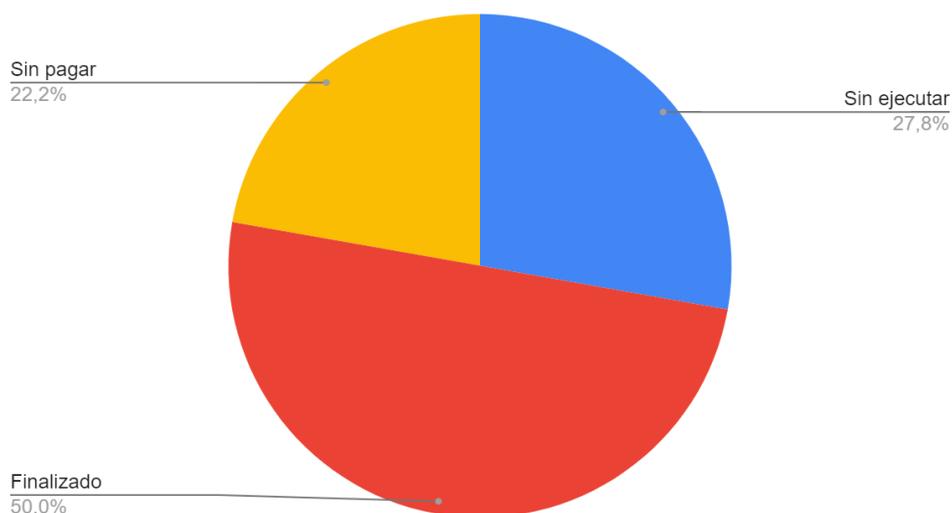
La Rioja	Titulación y arraigo EL POTRERILLO - La Rioja	mar-17	Finalizado	\$ 1.156.691	20	Financiamiento Mensura
Mendoza	Proyecto Colonia Agropecuaria Santa Rita - Departamento de Santa Rosa	sept-14	Finalizado	\$ 640.000	34	Financiamiento Estudio Geo Eléctrico y Perforación
Mendoza	Proyecto Estación Jocoli - (Lavalle)	nov-14	Finalizado	\$ 1.500.000	29	Financiamiento mensura y obras de infraestructura de riego y cerramientos perimetrales e internos
Mendoza	Proyecto con Unión Vecinal el Llano - Potrerillos	dic-14	Finalizado	\$ 810.000	33	Financiamiento mensura y obras de riego
Misiones	Proyecto Puerto Argentino II	dic-14	Finalizado	\$ 660.000	70	Financiamiento escrituras, recuperación de vertiente, perforación para agua y fortalecimiento autoconsumo
Misiones	Proyecto Puerto Argentino I - Financiamiento mensura y obras de riego	Aún no aplica	Sin ejecutar	\$ 1.357.272	85	Financiamiento escrituras, recuperación de vertiente, perforación para agua y fortalecimiento autoconsumo
Misiones	Picada Maderil - Regularización y titulación de tierras fiscales.	abr-17	Sin pagar	\$ 910.002	201	Financiamiento Mensuras
Misiones	Colonia Pastoreo - Regularización y titulación de tierras fiscales.	abr-17	Sin pagar	\$ 156.825	86	Financiamiento Mensuras
Misiones	Pozo Azul -	dic-14	Finalizado	\$ 380.876	30	Financiamiento Mensuras y Escrituras
Misiones	Proyecto Mojon Grande I	dic-14	Finalizado	\$ 1.160.000	63	Financiamiento Mensuras

Salta	Regularización de tierras fiscales en el departamento de Rivadavia - Lote 21	may-18	Sin ejecutar	\$ 2.257.000	31	Financiamiento Mensuras
Salta	Regularización de tierras fiscales en el departamento de Rivadavia - Lote 21	may-18	Sin ejecutar	\$ 1.671.000	23	Financiamiento Mensuras
Santiago del Estero	Financiamiento Mensuras y Escrituras Colonia La Invernada	oct-17	Sin ejecutar	\$ 2.442.600	529	Financiamiento mensuras y regularización dominial
			Total	\$ 18.549.266	1758	

Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias.

De la Tabla N°5 se desprende que se realizaron proyectos para beneficiar, de manera directa a 1758 agricultores familiares. En promedio se destinó \$1.030.515 por proyecto. También, se desprende de la información que el 50% de los proyectos se finalizaron, esto quiere decir, que se firmó un convenio específico y se transfirió el presupuesto a la contraparte para la ejecución del mismo. Sin embargo, en 22% de los casos se realizó la firma pero no se transfirieron los fondos. Mientras que en el 27% de los casos, se formularon los proyectos pero no se finalizó el trámite administrativo necesario.

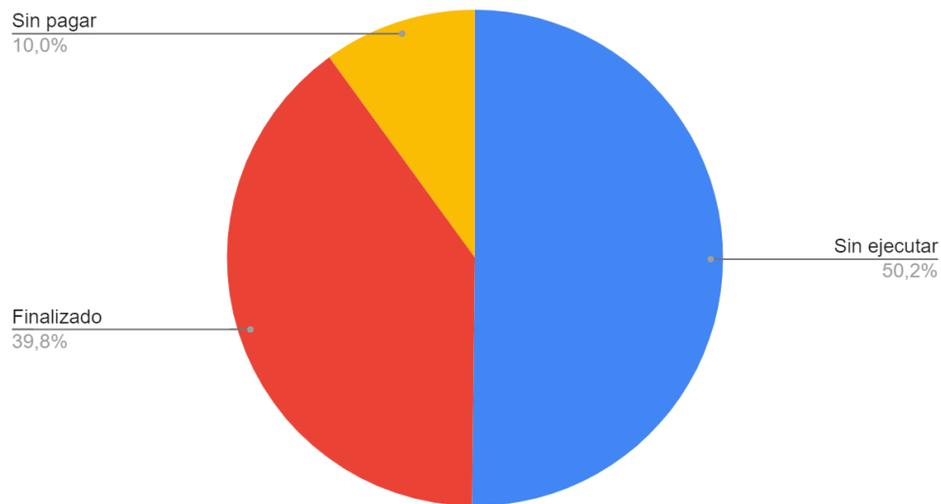
Gráfico N°7. Estado de los Convenios Específicos



Fuente: Elaboración propia con información suministrada por la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias.

Sin embargo, cuando se analiza el porcentaje de las transferencias en relación al estado, el 50% de los recursos económicos proyectados no se ejecutaron, 10% no se pagaron y casi el 40% se finalizaron, es decir fueron ejecutados los fondos y entregado el título a los beneficiarios.

Gráfico N°8. Porcentaje de transferencias vs. estado de los proyectos



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida de la Dirección Nacional de Tierras y unidades agropecuarias

Algunas conclusiones sobre la implementación

El PRONTAR surgió de una necesidad concreta, la de abordar la problemática de tenencia de la tierra para determinados sujetos: los agricultores familiares.

La determinación y definición del problema de política pública estuvo parcialmente abordado desde las capacidades y elementos que se tenían a disposición. Esto es, generar una herramienta que pudiera resolver alguna de las distintas y complejas realidades de la tenencia y el acceso al recurso.

Sin embargo, la implementación del PRONTAR se encontró con una multiplicidad de limitaciones que posiblemente hayan producido una baja eficacia y bajo alcance en términos de beneficiarios y asignación de recursos.

Entre las limitaciones se observa la multiplicidad de actores que están involucrados para que se pueda llevar a cabo la regularización. Es decir, no es sólo la voluntad del Estado Nacional la que tiene que existir sino también la aprobación y voluntad de los estados y gobiernos provinciales.

El programa establece un procedimiento por el cual primero las provincias se adhieren al mismo a través de convenios marco de adhesión, que debía estar firmado por los gobernadores y luego convenios específicos. Este procedimiento, aunque correcto administrativa y constitucionalmente, ententece la aplicación, ya que si bien las provincias podrían considerar la necesidad de abordar la problemática, el involucramiento de la autoridad máxima de la provincia lo hacía lento.

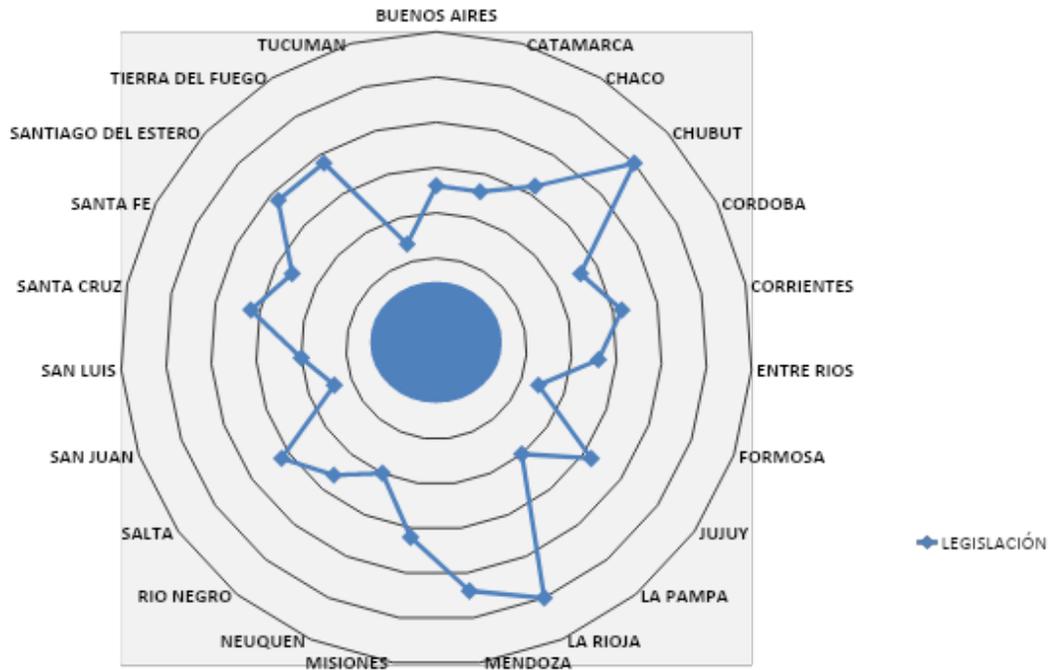
Como se puede observar en los datos mostrados durante el desarrollo de este estudio, 13 provincias adhirieron al PRONTAR a lo largo del periodo en estudio, sin embargo la transferencia de recursos económicos y las soluciones alcanzadas son disímiles en todas las provincias.

Otra dificultad, es la característica del sujeto destinatario de la política pública. Es un sujeto informal con poco acceso a mejorar sus condiciones productivas, legales y comerciales. Esto implica bajos incentivos por parte del sujeto para regularizar su situación dominial. Siendo que más de 72 mil agricultores familiares tendrían tenencia irregular, el PRONTAR (durante los años en análisis) abarcó tan solo a 1800.

Por otro lado, no todas las provincias cuentan con administraciones especializadas en la problemática. 9 de las 23 provincias poseen áreas especializadas, lo que implica una carencia local para llevar a cabo la regularización dominial. Más aún, no poseen en su ordenamiento a la problemática como un tema importante de abordar, aún cuando el problema esté extendido y presente en todo el territorio provincial.

El gráfico a continuación muestra la viabilidad legal para aplicar el programa en las respectivas provincias, teniendo en cuenta la existencia de legislación específica, programas de regularización dominial y/o procedimientos administrativos para la adjudicación de tierras fiscales, instituciones con competencia en la materia (Institutos de Colonización, Direcciones de Tierras, etc.)

Gráfico N°9. Normativas de tierras por provincia



Fuente: Elaboración propia en base a la información obtenida de las normativas provinciales

Como menciona Manuel Tamayo Sáez en “El análisis de las políticas públicas (1997, pág. 281)”:

“(…) Las políticas públicas son el conjunto de objetivos, decisiones y acciones que lleva a cabo un gobierno para solucionar los problemas que en un momento determinado los ciudadanos y el propio gobierno consideran prioritarios.

Desde este punto de vista, las políticas públicas se pueden entender como un proceso que se inicia cuando un gobierno o un directivo público detecta la existencia de un problema que, por su importancia, merece su atención y termina con la evaluación de los resultados que han tenido las acciones emprendidas para eliminar, mitigar o variar ese problema. El proceso o ciclo de construcción de las políticas públicas comprende las siguientes fases:

1. Identificación y definición del problema.
2. Formulación de las alternativas de solución.
3. Adopción de una alternativa.

4. Implantación de la alternativa seleccionada.” (Tamayo Saz, 1997)

Siguiendo al autor se puede decir con respecto al diseño de esta política pública que el diagnóstico preliminar para la generación de la herramienta no contaba con datos cuantitativos que justifiquen y demuestren el escenario y la población objetivo con claridad. Esto es, se diseñó la herramienta sin determinar cuántos podrían ser los afectados por la problemática y si existía el marco normativo en las provincias para poder llevarla a cabo e implementarla.

Tampoco se tuvo en cuenta si la herramienta que se estaba diseñando abarcaba el mayor problema de la tenencia de la tierra. Como consecuencia de esto, más adelante se podrá observar que la problemática preponderante es el acceso y *no la regularización como problema central de la temática*.

Para estas otras realidades no se diseñaron políticas públicas en el periodo que tiene lugar este análisis.

En cuanto a la implementación del programa entre los años 2013-2019, se observa que se realizaron acuerdos provinciales y acuerdos para la transferencia de fondos a los entes ejecutores. Sin embargo, al no contar con una línea de base inicial ni un plan de trabajo sobre dónde y a cuántos beneficiarios llegar, no se puede determinar comparativamente si fue una política exitosa. Por lo tanto, el único criterio de eficiencia que podemos analizar, es la implementación en base a los objetivos propuestos (pero no a la problemática real).

Por el lado de la asignación presupuestaria, hay que recordar que el Programa contaba con una asignación de 5 millones de pesos por año, cuando fue emitido. De los datos obtenidos, se concluye que el Estado Nacional destinó un poco más de 9 millones de pesos en todo el periodo.

El programa fue concebido sin evaluación de impacto. Como consecuencia de esto no se realizó una evaluación para conocer los efectos que tuvo la política en los años de su implementación. Luego con el cambio de gestión se inició un protocolo de evaluación, sin embargo no se aplicó.

La falta de diagnóstico anterior y de evaluación posterior implica que no se conozca la totalidad de la problemática, los públicos objetivos para la implementación de una política y posteriormente si la política aplicada tuvo el efecto deseado o debe ser modificada. En la práctica no se conoce si la regularización dominial que se realizó generó mayor arraigo rural y aumento de la capacidad productiva de los beneficiarios.

Sin embargo, un análisis más profundo de la problemática del acceso a la tierra, demuestra que es más compleja y se requiere más de un instrumento para abordarla.

Si el objetivo es el arraigo rural de las comunidades, el Programa de titulación y arraigo puede llegar a ser eficiente. Sin embargo, se debe conocer el entramado burocrático para poder aplicarlo. Es decir, *los recursos naturales, como la tierra, son competencias de las provincias* y la sola voluntad del estado nacional no basta para llevar adelante esta política.

Por otro lado, *quizás la problemática más extendida entre los agricultores familiares o pequeños productores sea el acceso a la tierra y no su regularización*. El problema inicia mucho antes.

Concluyendo, de los lineamientos estratégicos que tenía el PRONTAR y la Dirección Nacional de Tierras y Unidades Agropecuarias, se propiciaron acciones concretas para regularizar las tierras de agricultores familiares, sin embargo fueron de bajo alcance, lo que hace suponer y concluir que el arraigo rural que se pretende favorecer no cumplió con la expectativa que el problema suponía.

Como señala Sili, Marcelo y Luciana Soumoulou (2011) en el documento de FIDA sobre “La problemática de la tierra en Argentina:

“Un tema de suma importancia en torno a la problemática de la tierra en Argentina es el alto costo y la burocratización de la gestión y la regularización de todo lo relativo a la tierra. En efecto, en todas las Provincias la administración y regularización de la tenencia de la tierra es un proceso muy oneroso que implica tiempos muy largos. Debido a esta tardanza se aumentan sustancialmente los costos de transacción y se perjudica el funcionamiento del mercado de tierras, pero muy especialmente a los pequeños productores, quienes en muchos casos no podrán obtener nunca su título.

El elevado costo que tiene la mensura de los campos y los altos costos de escrituración, que obstaculizan notablemente las transacciones donde participan los pequeños productores. (...) El proceso burocrático y administrativo que se lleva adelante en los Estados provinciales es muy lento, especialmente toda la tramitación correspondiente a las tierras fiscales. Éstas requieren procesos de determinación de límites que requieren negociaciones entre productores, procesos de adjudicación anteriores y posteriores a la venta y la entrega del título definitivo”.
(Sil y Soumoulou, 2011)

El espíritu de la Ley 27.118 de agricultura familiar, se acerca a dar una solución a esta dimensión del problema, creando un Banco de Tierras. Sin detenernos en la dificultad que esto implicaría, se entiende que es primordial diseñar políticas tendientes al acceso.

Propuesta de política pública para tierras rurales

PLAN DESARROLLO DE COLONIAS PARA LA AGRICULTURA FAMILIAR

La propuesta de política pública aborda la problemática de la tierra pero desde la perspectiva del acceso y no desde la regularización de la tierra que ya se posee como si lo hacía el Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural. Esta propuesta recoge la demanda más extendida entre los productores y agricultores familiares; y que también trató de resolver la Ley N°27.118 en el Título III sobre Bienes naturales y ambiente, artículos N°16 y 17; como así también en los objetivos de la misma ley, en el Art. 4 inc i) “Garantizar los derechos de acceso y a la gestión de la tierra, el agua y los recursos naturales en general, las semillas, el ganado y la biodiversidad estén”.¹⁷

Esta es una herramienta enmarcada dentro de un abordaje integral de la problemática de la tierra. Siguiendo el trabajo realizado por Sili y Soumoulou (2011), se reconocen tres aspectos fundamentales de creciente interés por su notoriedad, relativos a la problemática de la tierra en Argentina: los referidos a la distribución, tenencia y uso de la tierra.

Respecto del primer fenómeno, a nivel nacional se destaca, la Ley N° 26.737 de 2011, sobre el régimen de protección al dominio nacional sobre la propiedad, posesión o tenencia de las tierras rurales, la cual regula el dominio extranjero sobre la propiedad o posesión de las tierras rurales y establece límites a la titularidad o posesión de las mismas.

En cuanto a la regularización de la tenencia precaria, ya se describió en este trabajo que el Programa Nacional de Titulación y Arraigo Rural (PRONTAR) aborda esta problemática como también cabe aclarar que a nivel provincial existen varias iniciativas en este sentido.

Sin embargo, experiencias nacionales e internacionales¹⁸ demuestran que la titularidad, si bien coadyuva no es una condición suficiente para evitar la concentración, aumentar la productividad y elevar la calidad de vida y arraigo de las comunidades rurales. Para esos

¹⁷ Ley N°27.118

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>

¹⁸ Sili y Soumoulou, citados ut supra, mencionan la experiencia de Paraguay donde durante varios años el Instituto de Bienestar Rural entregó tierras a los pequeños productores sin acompañar de otra clase de apoyo (mercados eficientes de créditos, servicios de extensión, infraestructuras, etc.). Como resultado, mencionan que muchos de los pequeños productores se quedaron con tierras, pero sumidos en la pobreza, mientras que otros migraron hacia las ciudades.

fines es preciso acompañarla con políticas de financiamiento, infraestructura, condiciones sanitarias y educativas, capacitación y extensión, comunicación y acceso a la información, etc.

Por lo que se advierte, la necesidad de una política integral de tierras y desarrollo rural. No obstante, debido a la complejidad de los sistemas de administración de tierras, predomina un sólido argumento a favor de proyectos o programas que formando parte de una visión global de desarrollo del país se focalicen en un aspecto de la problemática¹⁹ (Williamson, 2000).

En cuanto a las experiencias similares, cabe destacar que el presente Plan se encuentra en línea con el Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, creado por la Ley nacional 27.118 de reparación histórica de la Agricultura Familiar. El Banco de Tierras, instrumentado en el Decreto reglamentario de la citada ley, “se erige como una herramienta destinada a promover, mediante procedimientos de adjudicación que aseguren la libre concurrencia e igualdad de los interesados, el desarrollo de emprendimientos productivos de la agricultura familiar que favorezcan el arraigo rural, de manera articulada con provincias y municipios”²⁰.

A su vez, en la Argentina encontramos la experiencia del Consejo Agrario Nacional (CAN) que funcionó entre 1941 y 1980. A diferencia de la presente propuesta, el CAN se dedicó a la compra de tierras para su cesión en colonias a productores no propietarios. El CAN creó 120 colonias, con un total de 1.266.325 hectáreas y 7.841 productores en las provincias de Buenos Aires, Corrientes, Salta, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, San Juan y Río Negro.

Esta política promueve el arraigo rural, entendiendo que la población rural disminuyó, entre la década de 2001-2010, un 1,4%; mientras que la tendencia de la población Argentina, para el mismo periodo, se incrementó en un 11%. Esto refleja una tendencia a la baja en cuanto a la población rural. Cabe destacar que la población rural mundial se comporta de la misma manera que en Argentina, presentando desafíos para los gobiernos.

¹⁹ Williamson, I., (2000). Best practices for land administration systems in developing countries. International Conference on Land Policy Reform. Yakarta.

²⁰ Ley N° 27.118/2014: “Reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la argentina”.

Con este marco de referencia, el Plan de Colonias constituye una herramienta que facilita el acceso por parte de los productores a tierras fiscales que se encuentran ociosas y/o subutilizadas vía derechos de uso, a fin de que desarrollen en forma conjunta o asociada proyectos agroindustriales.

Al mismo tiempo, contribuye a generar aquellas condiciones materiales y estructurales tendientes a aumentar la productividad y competitividad de los beneficiarios, promoviendo inversiones y medidas complementarias tales como infraestructura, tecnología, capacitación, asistencia técnica, entre las principales demandas anejas a la implementación del proyecto productivo.

El plan de desarrollo de colonias para la agricultura familiar, está dirigido a agricultores familiares que no poseen tierra en propiedad. Dispone tierras rurales nacionales para que desarrollen proyectos productivos y alcancen vías de comercialización sustentables.

El objetivo general es promover el arraigo rural y una mejora en la calidad de vida y producción de los agricultores familiares. Y como objetivo específico el de desarrollar Colonias productivas para esa población objetivo.

Estos objetivos pueden llevarse a cabo a través de: facilitar el acceso a la tierra productiva; desarrollar proyectos productivos sustentables ambiental y económicamente; fomentar el asociativismo y la cooperación entre los productores; agregar valor y ampliar los canales de comercialización.

En síntesis, se procura crear comunidades y territorios locales activos y dinámicos que propendan a lograr un mayor equilibrio social y territorial nacional, favoreciendo el arraigo rural y, por consiguiente, morigerando la tendencia migratoria del campo a las grandes urbes.

Para obtener cuál es la población objetivo se calcula cuántos son los agricultores familiares que según el RENAF están capitalizados²¹ y no poseen propiedad de tierra. Según estimaciones del CNA 2008 se calcula que son unos 35.230²² agricultores familiares en esa situación. Además cooperativas y/o asociaciones, no propietarias de

²¹ Que disponen de un gran potencial de recursos productivos y bienes de consumo, suficientes para garantizar la reproducción de la familia y la producción de excedentes que les permite la ampliación de la escala y la acumulación.

²² Estimación en base a "Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina" Obschatko, E. IICA- Argentina, 2009

unidades productivas que se encuentren desarrollando las actividades propuestas en cada uno de los proyectos.

Tabla N°6: EAP Familiares capitalizadas por Provincia

Provincia	EAP Fam. Capitalizadas
	n° no propietarios
Buenos Aires	6.937
Santa Fe	4.355
Entre Ríos	3.228
Córdoba	3.049
Mendoza	2.893
Chaco	2.056
Misiones	1.831
Corrientes	1.499
Santiago del Estero	1.457
Tucuman	923
La Pampa	891
Formosa	869
Rio Negro	861
Catamarca	719
Jujuy	610
Neuquén	593
La Rioja	588
Salta	556
San Juan	498
San Luis	420
Chubut	372
Santa Cruz	20
Tierra del Fuego	5
TOTAL	35.230

Fuente: Elaboración propia en base a Obschatko (2009)

Para llevar a cabo una política pública de estas características es esencial la vinculación entre distintas áreas de gobierno. En este caso particular, con los organismos públicos

responsables de administrar las tierras fiscales²³ a fin de gestionar los derechos de uso a favor de los beneficiarios y, con las Unidades en Territorio²⁴, para la detección de las tierras y seguimiento de los proyectos.

De un análisis del RENABE²⁵, se detectaron del total de 33.402 inmuebles registrados, 8.910 inmuebles con superficie mayor a una hectárea y sin edificar, distribuidos en todo el país, los cuales potencialmente podrían ser susceptibles de aplicación del Programa. Ello sin mencionar los posibles inmuebles fiscales provinciales y municipales en los cuales se podría implementar el Programa.

En lo que refiere a la existencia de tierras aptas que se encuentren ociosas y/o subutilizadas, resulta ilustrativo el trabajo de Sili y Soumoulou (2011), en el cual los autores relevan por regiones el uso de la tierra. En el mismo se advierte la categoría de “superficies aptas no utilizadas”, y, si bien los datos expuestos no discriminan al titular de dominio de dichos predios, es decir, si pertenecen a particulares o al fisco, igualmente la categoría reconoce la existencia en las distintas regiones de estas tierras.

Esta política pública tiene que: facilitar el acceso a productores agropecuarios a tierras rurales fiscales ociosas y/o subutilizadas para llevar a cabo emprendimientos productivos agroindustriales; capacitar y asesorar técnicamente a los productores para la formulación e implementación del emprendimiento productivo; otorgar aportes financieros reintegrables o no; y efectuar aportes en infraestructura y tecnología.

Asimismo, se prevé dos formas de ejecución, una favoreciendo la iniciativa de los productores, a través de la presentación de proyectos, análisis de los mismos y posterior gestión de los derechos de uso, y otra a través de la convocatoria pública a presentar proyectos en las tierras previamente detectadas por la autoridad de aplicación y gestionados los derechos de uso con los organismos nacionales o provinciales competentes.

Los proyectos deberán responder a la vocación productiva de la tierra y tienen que ser seleccionados en función de las condiciones ambientales, del perfil productivo de la zona

²³ A saber, la Agencia de Administración de Bienes del Estado (AABE) a nivel nacional, y Direcciones u organismos equivalentes a nivel provincial o municipal.

²⁴ Agencias de Extensión del INTA, Coordinaciones de la Secretaría de Agricultura Familiar, Delegaciones y representaciones de otros entes descentralizados del Ministerio, Municipios y órganos provinciales con competencia en la materia, entre los principales.

²⁵ Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado

y de las condiciones sociales. El proceso de definición de cada proyecto, condiciones del concurso, evaluación y selección de los productores beneficiarios será llevado adelante por un Comité Coordinador presidido por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.

Respecto de la aplicación del Programa, se pretende seleccionar las tierras fiscales nacionales con una amplitud de criterios que comprendan tanto la disponibilidad de inmuebles registrados en el RENABE como el porcentaje de población rural, variación de población rural entre 2001-2010 –lo que indicaría la migración a población urbana-, entre otras variables, como ser a nivel municipal la aptitud de los suelos, infraestructura rural, cercanía a escuelas agrotécnicas, entre los principales.

Por último, esta política tiene que contar con un sistema de evaluación y asistencia técnica permanente a las comunidades, generando un constante seguimiento de la política pública para contribuir a la transparencia y a la utilización eficiente de los recursos del Estado.

En definitiva, el Programa que se propicia, constituye una herramienta dinámica de planificación y ordenamiento del territorio, gobernanza y concertación multinivel, cooperación intra e interinstitucional orientada a preservar el patrimonio inmobiliario estatal –nacional, provincial, municipal- con vista a su mejor aprovechamiento y utilización. Al mismo tiempo, pretende dotar a los proyectos productivos agroindustriales de competitividad a través de un enfoque territorial con énfasis en el recurso tierra, siendo este aporte agroindustrial potenciador del crecimiento y desarrollo de nuevas comunidades rurales.

El plan consta de los siguientes componentes:

- Estratégico Institucional: Afianzar una estrategia de articulación interinstitucional para el abordaje, desarrollo y seguimiento de las colonias.
- Económico-Productivo: Promover el desarrollo de una propuesta productiva que genere la mayor cantidad de oportunidades laborales posibles y sea la principal actividad económica del núcleo familiar.
- Ambiental-Territorial: Promover la utilización de prácticas y tecnologías apropiadas que aseguren la sustentabilidad ambiental.

- Socio-Cultural: Estimular el arraigo de la población rural en condiciones de vida dignas y con perspectivas de progreso individual y social. Reforzar los lazos entre el territorio, los productores y el mercado a través del desarrollo local.

En síntesis, la instrumentación del plan tiene que contar con las siguientes etapas:

1. Identificación del inmueble
2. Diagnóstico de viabilidad
3. Planificación productiva
4. Convocatoria a concurso
5. Selección de los beneficiarios.
6. Etapas de evaluación

El Plan apunta a consolidar, fortalecer y expandir la producción de los agricultores familiares no propietarios de unidades productivas que tengan las siguientes características:

- Estar inscriptos en el RENAF
- Organizar la producción con mano de obra familiar. La gestión del emprendimiento productivo es ejercida directamente por el productor y/o algún miembro de su familia.
- Residir en la zona de influencia. La familia del agricultor y agricultora reside en el campo o en la localidad más próxima a él.
- No poseer tierra productiva en propiedad, ni contar con los requisitos para acceder a su compra.
- Tener experiencia y vocación productiva respecto de la actividad propuesta para el lote.
- Contar con un nivel de capitalización suficiente para invertir en mejoras prediales tendientes a la realización del plan productivo propuesto. Tener como ingreso económico principal de su familia la actividad agropecuaria de su establecimiento.

Promover el acceso a la tierra productiva es esencial para el desarrollo económico de las comunidades de pequeños productores. Para alcanzarlo es imperativo garantizar no solo el acceso a la tierra, sino también a los bienes de producción, los insumos y a diferentes vías de comercialización. La estabilidad respecto de la tenencia de la tierra, producto de este plan, incentiva al productor a invertir capital y hacer más competitiva su explotación,

multiplicando por ende las fuentes de trabajo, dinamizando la economía, creando un contexto favorable que impulse el arraigo rural y el crecimiento de las comunidades.

Es oportuno destacar que durante los últimos años se avanzó en la creación de herramientas para atender a la problemática, estableciendo de esa manera un punto de partida de donde mejorar la situación de tenencia de los agricultores. No obstante esto, el Plan de Colonias que se describió es innovador y pretende complementar la política de tierras rurales que ya existe en el país. El motivo: la población objetivo son agricultores familiares capitalizados que puedan hacer frente a una adjudicación bajo arrendamiento diferenciado, en tierras rurales nacionales, y que desarrollen un proyecto productivo con vías de comercialización sustentables. Todo esto estará atravesado por la idea fuerza de arraigo rural, bajo la premisa de la sustentabilidad ambiental, social y económica; vehiculado por el Estado Nacional.

Bibliografía

- Ramos, Álvaro. *Estado de las políticas diferenciadas para la AFCL en siete países de ALC. Compilación y análisis situación regional*. Confederación de Organizaciones de productores familiares del Mercosur - COPROFAM (Marzo 2019)
- Bidaseca, Karina (comp.). *Relevamiento y sistematización de problemas de tierras de los agricultores familiares en Argentina*. Documento de la SsAF (2013)
- Dirección de Desarrollo Agropecuario / PROINDER, con la cooperación del IICA (2006) . *Los pequeños productores agropecuarios en la República Argentina. Importancia en la producción agropecuaria y en el empleo en base al Censo Nacional Agropecuario 2002*.
- Marcelo Sili, Luciana Soumoulou con la colaboración de Gabriela Benito y Fernando Tomasi. *La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*. Documento FIDA/MAGyP (2011)
- Serie de informes técnicos del Departamento de Desarrollo. (2002) *El acceso a la tierra en la agenda de desarrollo rural*. Banco Interamericano de Desarrollo. Washington DC.
Sostenible <https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/El-acceso-a-la-tierra-en-la-agenda-de-desarrollo-rural.pdf>
- Informe técnico del IICA. (2016) *La agricultura familiar en las Américas: Principios y conceptos que guían la cooperación técnica del IICA*. Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA),
- Reunión Especializada en Agricultura Familiar. (2016) *Mercosur: una década de coproducción de políticas públicas entre el Estado y la sociedad civil*. Porto Alegre
- Lahera Parada, Eugenio. (2002). *Introducción a las Políticas Públicas*. México: Fondo de Cultura Económica, pp. 13-33.
- Tamayo Saenz, Manuel. (1997). "El Análisis de las Políticas Públicas". En Rafael Bañón y Ernesto Carrillo (eds.) *La Nueva Administración Pública*. Madrid: Alianza, pp. 281-307.
- Marie Gisclard, M. (2015). Proceso de institucionalización de la agricultura familiar y nuevo referencial para el desarrollo rural en la Argentina. *Mundo Agrario*, vol. 16, nº 31, abril 2015
- Klaus Deininger. (2005). *Acceso a la tierra, desarrollo y reducción de la pobreza*. Banco Mundial

- Slutzky, Daniel. (2006) *Situaciones problemáticas de tenencias de la tierra en Argentina*. Documento PROINDER
- Scheinkerman de Obschatko, E. (2009). *Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina: un análisis a partir de los datos del Censo Nacional Agropecuario 2002*. 1a ed. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación: Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura – Argentina 2009.
- Williamson, I., (2000). *Best practices for land administration systems in developing countries*. International Conference on Land Policy Reform. Yakarta.
- INDEC (2002). *Censo Nacional Agropecuario*.
- INDEC (2010). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas*.
- RENABE (2016). *Registro Nacional de Bienes Inmuebles del Estado*.
- RENAF (2016). *Registro Nacional de la Agricultura Familiar*.
- Ley N° 27118. *Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una nueva ruralidad en la Argentina*
<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/240000-244999/241352/norma.htm>
- *Cuenta de Inversión de la Contaduría General de la Nación*
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2017/tomoi/jur52.html>