

**VIRAJES EN LAS POLÍTICAS PÚBLICAS DE TIERRAS.
CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES A PARTIR DE LA
SEGUNDA MITAD DEL SIGLO XX, REGIÓN PAMPEANA.
ARGENTINA ***

Turns on Public Land Policy. Continuity and Discontinuity from the
Second Half of the Twentieth Century, Pampas. Argentina

Marina Bustamante

RESUMEN

El acceso a la tierra –tanto a la propiedad como al usufructo– es de capital importancia en el desarrollo socio-económico de la Región Pampeana argentina y, por tanto, ha sido objeto de diversas políticas públicas. Sin embargo, su formulación e implementación ha sido dinámica y cambiante, en función del contexto mundial y nacional y en función de voluntades políticas que responden y promueven un determinado estilo de desarrollo. A partir de dicha consideración, se identifican – desde mediados del siglo XX– dos etapas con un tratamiento de la cuestión de la tierra y de las relaciones sociales en juego nítidamente diferentes: una primera, en la cual las políticas agrarias parten de considerar a la tierra como bien de trabajo con función social –lo que se plasma en medidas de acción sobre la tenencia de la tierra–, y una segunda en la cual es considerada sólo como un bien de producción, de renta y especulación –lo que se materializa en políticas de apropiación de excedentes económicos–. Se pretende comprender cómo se articulan las voluntades políticas con los proyectos económicos y con las demandas sociales, para construir así un modelo de país acorde a cada momento histórico. Con tal propósito, se

* Recibido: 03-07-2010.

Aceptado: 27-11-2010.

conceptualiza la política agropecuaria y las múltiples características que la definen, para continuar con el análisis de las sucesivas políticas públicas de tierras así como del contexto socio-económico en el cual se desarrollan. Para emprender tal tarea se recurre a la lectura crítica y analítica de cuantioso material bibliográfico, consistente en trabajos científicos y técnicos, legislaciones específicas, artículos periodísticos, así como publicaciones varias que contribuyen a enriquecer la temática.

PALABRAS CLAVE: Política agraria, modelo de desarrollo, estructura agraria, Argentina.

ABSTRACT

Access to both land-ownership as usufruct is of paramount importance in the socio-economic development of the Pampas region of Argentina and, therefore, has been the subject of various public policies. However, its formulation and implementation has been dynamic and changing, depending on the global and national context in terms of political will to respond and promote a particular style of development. From this consideration, are identified from the mid-twentieth century-two stages with a treatment of the issue of land and social relations at play distinctly different: the first, in which agricultural policies start from considering the land and working well with social function which is reflected in measures of action on land-and a second which is considered only as a good production, income and speculation-which is embodied in political appropriation of economic surplus. It aims to understand how to articulate the political will with economic projects and social demands, to construct a model country according to every historical moment. For this purpose, agricultural policy is conceptualized and multiple characteristics that define it, to continue the analysis of the successive policies of land and socio-economic context in which they develop. To undertake such a task are used to reading large critical and analytical bibliography, consisting of scientific and technical, specific legislation, newspaper articles and other publications that contribute to enrich the subject.

KEY WORDS: Agricultural policy, development model, agrarian structure.

INTRODUCCIÓN

La historia argentina muestra una conformación territorial e idiosincrática ligada indisolublemente a la producción agropecuaria, en la que las relaciones entre sociedad, economía y espacio se imbrican y se enmarcan en un próspero agro pampeano.

El acceso a la tierra, tanto a la propiedad como al usufructo, es de capital importancia en el desarrollo socio-económico de nuestro país y, por tanto, ha sido (y es) objeto de diversas políticas públicas a lo largo de los años. Sin embargo, la formulación, por no hablar de la implementación, de estas políticas ha sido dinámica y cambiante, en función de los cambios acaecidos en el contexto mundial y nacional y en función también de voluntades políticas que responden y promueven un determinado estilo de desarrollo para el país, privilegiando a ciertos sectores y acciones en detrimento de otros para alcanzar el fin propuesto.

Atendiendo a este postulado es, que a mi entender, a partir de la segunda mitad del siglo XX se pueden reconocer dos etapas diferenciadas al respecto:

- una primera, donde la tenencia de la tierra es un tema prioritario que se refleja en la agenda política gubernamental; y
- una segunda etapa, donde el eje de la discusión se desplaza hacia el tema de la apropiación del excedente agropecuario.

La hipótesis que orienta este trabajo es, que la adopción de un determinado modelo de desarrollo –validado y extendido gracias al tan mencionado fenómeno de la globalización–, es una de las principales razones que determinan la pérdida de vigencia de ideas tales como las propiciadas por las políticas de distribución de tierras a favor de las políticas de apropiación de excedentes económicos.

Resulta necesario entonces convenir ciertas nociones básicas acerca de qué se entiende por política agropecuaria, para qué sirve, quiénes la formulan, cómo se clasifica, de qué elementos se vale y cuál es el escenario en el cual se construye, para intentar dilucidar a qué ideologías responde y, en el caso de materializarse, qué consecuencias provoca en la estructura agraria, más específicamente en la estructura fundiaria (de íntima relación con las políticas agropecuarias de tierras). Recién después de exponer este

panorama es que se podrá entender cómo se articulan las voluntades políticas con los proyectos económicos y con las demandas sociales, para construir así un modelo de país acorde a cada momento histórico.

Con este propósito, se parte seguidamente de una necesaria conceptualización de política agropecuaria y de las múltiples características que la definen, para continuar con el análisis de las sucesivas políticas públicas de tierras así como del contexto socio-económico en el cual se desarrollan, identificando dos etapas históricas claramente diferenciadas en función del tratamiento de esta cuestión: una *reciente*, que va desde 1940 hasta 1974 y una *actual*, de 1974 a la actualidad, en las que se reconocen diferentes subperíodos que marcan continuidades y discontinuidades. Se arriba, por último, a una comprensión más acabada de la articulación entre políticas agrarias y modelo de desarrollo adoptado. Para emprender tal tarea se recurre a la lectura crítica y analítica de cuantioso material bibliográfico, consistente en trabajos científicos y técnicos sobre la cuestión, legislaciones específicas, artículos periodísticos -tanto de actualidad como de archivos históricos-, así como publicaciones varias que contribuyen a enriquecer la temática.

Los límites temporales y espaciales de este trabajo, están acotados por las políticas de tenencia de la tierra dirigidas a la agricultura comercial de la región pampeana argentina (figura N° 1), desde la segunda mitad del siglo XX hasta la actualidad.

CARACTERIZACIÓN CONCEPTUAL

Coincidiendo con la caracterización efectuada por Coscia (1976), se puede decir que la política agropecuaria es un proceso constante y dinámico –ligado a la actividad agraria– que constituye, en última instancia, un medio para acceder a determinados fines, los cuales deberían ser el bienestar material y espiritual de la población.



Figura 1. La región pampeana. Argentina

Fuente: Agüero, 2008, inédito

Se pueden reconocer diversas fases o etapas en la elaboración de toda política: una primera que tiene lugar su creación o gestación –a partir de la visualización de una problemática o a partir de una estrategia de desarrollo ya consensuada–, una segunda donde se formula e instrumenta, es decir, se seleccionan las herramientas necesarias para su materialización¹, luego una tercera fase en la que finalmente se ejecuta, se lleva a la práctica y, finalmente, una cuarta en la cual tiene lugar su evaluación, para realizar posteriormente las correcciones pertinentes.

Según los objetivos específicos a los que apunte la política agropecuaria o según el factor sobre el cual busque incidir es, que se establecen diversas clasificaciones. Para esta instancia, y a fin de sistematizar los conceptos a trabajar, retomo dos tipificaciones que parecen abarcativas y simplificadoras: una es la que establece Martínez (1988), quien diferencia tres grandes tipos de políticas dependiendo de si existe transferencia de recursos, distribución de beneficios o modificación de las normas regulatorias (cuadro 1); y por otra parte, la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO, por sus siglas en inglés) (2004) las divide según su objeto de acción en políticas de acceso, de precios o de recursos. Dentro de esta última están las políticas de tierras, que son aquellas que actúan sobre sus derechos de acceso y de propiedad (cuadro 2).

La importancia que poseen las políticas públicas de tierras es innegable y de gran complejidad, debido a que la tierra constituye uno de los pilares sobre el que se organiza la economía y la sociedad rural de un país (FAO, 2004: 135).

Según dicha entidad –que representa la posición ideológica del grupo de poder y decisión conformado por los países integrantes de la ONU (Organización de las Naciones Unidas)–, el objetivo último al que deben propender todas las políticas de tierras es el de la promoción del desarrollo humano a través de la eficiencia económica y del alivio de la pobreza², ya

1 Los principales instrumentos para implementar una política agropecuaria son: precio de la producción (directo e indirecto), precio de los insumos, créditos bancarios, medidas impositivas, distribución y tenencia de la tierra, investigación, extensión y enseñanza agropecuaria, obras de infraestructura, acciones varias. (Martínez, 1988).

2 Vale la aclaración de que estos son los objetivos programados para la formulación de políticas agrarias en los *países en vías de desarrollo* que pretenden alcanzar el progreso detentado por las *naciones desarrolladas*. Los mismos han sido explicitados en un manual de recomendaciones conceptuales y técnicas elaborado por la FAO, proveyendo de esta manera una “ayuda a los países en desarrollo y en transición [para] modernizar y mejorar la agricultura, la silvicultura y la pesca, lo mismo que [para] asegurar una buena nutrición para todos”. (FAO, 2005: prefacio).

que encuentra una fuerte correlación entre pobreza y desigualdad de la propiedad y uso de la tierra. Si nos remitimos, además, al objetivo esbozado para las políticas en su conjunto, la esencia de este tipo de acciones es el logro del bienestar social, proporcionando equidad y seguridad en el acceso a la tierra y atendiendo a ciertos principios básicos como son la sostenibilidad institucional y ambiental.

Las políticas de tierras, entonces, son todas aquellas que actúan sobre la estructura agraria fundiaria a través de diferentes medidas, ya sea incidiendo en el mercado de tierras, regulando su derecho al acceso y a la propiedad, aplicando presiones impositivas, ofreciendo créditos inmobiliarios e incentivos de distinta clase, colonizando tierras nuevas o bien redistribuyendo tierras en dominio; de cualquier manera, constituye uno de los tipos de políticas más conflictivos, ya que suele enfrentar fuertes intereses contrapuestos.

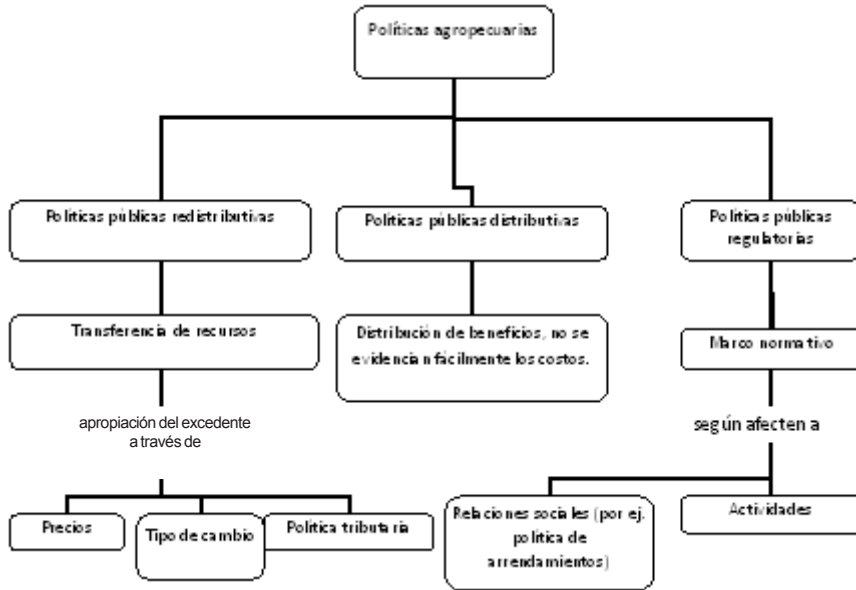
Al decir de Lattuada (1986: 106), “en las políticas de tierras, generalmente se define la esencia de los objetivos de un gobierno con respecto a la estructura agraria existente, a través de la profundidad de su acción”: tomando disposiciones que incentiven una mayor producción agropecuaria sin modificar las relaciones sociales del sector, o directamente transformando la estructura productiva mediante el cambio en las relaciones de poder políticas y económicas imperantes. Cuál de estas actitudes ha primado en la historia argentina reciente, en consonancia con cuál contexto y en respuesta a qué ideologías y modelos de desarrollo, es la inquietud que anima el presente análisis, en donde se intenta esbozar un mero esquema explicativo.

DESARROLLO

La Argentina reciente

En primer lugar, y tal como se expresó, es necesario considerar el contexto histórico, social y político donde se formulan las medidas de acción.

Cuadro 1



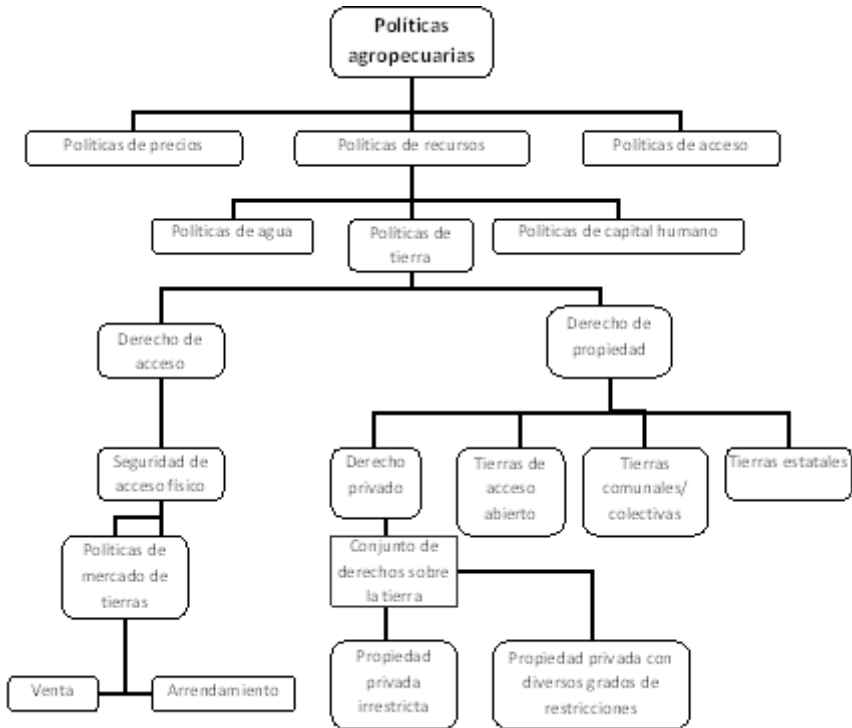
Fuente: Elaboración propia con base en Martínez Nogueira (1988)

Antes de adentrarnos en el tema, resulta necesario destacar el papel que ha jugado la institución jurídica de la propiedad privada³, de larga data en la Argentina. Ya en 1853, la Constitución Nacional reconoce y garantiza este derecho, y declaran que:

La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada [...]. (Artículo 17 de la Constitución Nacional Argentina).

³ Conjunto de derechos y obligaciones que definen las relaciones sociales con respecto a los bienes materiales.

Cuadro 2



Fuente: Elaboración propia según las FAO (2004)

Años más tarde se regula en el Código Civil de Vélez Sársfield -sancionado en 1869-, reconociéndose el dominio pleno como figura jurídica. Éste es el derecho real más completo que se puede tener sobre una cosa, pues reconoce al propietario la libertad de disponer de ella de acuerdo a su propio parecer, sin más límites que los que marca la ley:

El propietario tiene la facultad de ejecutar, respecto de la cosa, todos los actos jurídicos de que ella es legalmente susceptible; alquilarla o arrendarla, y enajenarla a título oneroso o gratuito, y si es inmueble,

gravarla con servidumbres o hipotecas. (Artículo 2.515 del Código Civil Argentino).

Por otra parte, también establece resguardos al derecho de propiedad privada, al pautar que:

Nadie puede ser privado de su propiedad sino por causa de utilidad pública, previa la desposesión y una justa indemnización. Se entiende por justa indemnización en este caso, no sólo el pago del valor real de la cosa, sino también del perjuicio directo que le venga de la privación de su propiedad. (Artículo 2.511 del Código Civil Argentino).

La importancia que detenta aún hoy el derecho de dominio como instrumento para el ejercicio del poder, queda de manifiesto en el siguiente párrafo extraído de un artículo periodístico de uno de los medios de comunicación más tradicionales y emblemáticos del país:

Conviene recordar una vez más que la reforma agraria más auténtica y profunda que registra la historia -si se quiere usar esa expresión programática tan reclamada en distintos países de América latina- es la que se llevó a la práctica en la Argentina en 1869 con la sanción del Código Civil [...]. (La Nación, 2006).

El derecho de propiedad privada de los medios de producción: tierra y capital, prácticamente sin restricciones, es una de las bases en las que se asienta el pensamiento económico liberal adoptado en Argentina, y contribuye, por tanto, a explicar el desarrollo económico nacional y particularmente la situación del agro pampeano en los últimos tiempos.

Para una mejor comprensión, es que en este trabajo se distinguen dos etapas con un tratamiento de la cuestión de la tierra y de las relaciones sociales en juego nítidamente diferentes y, a su vez, con ciertas discontinuidades internas.

PRIMERA ETAPA: 1940-1974. CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES

1940-1966:

En los albores de la conformación del territorio nacional ya se asiste a una estructura fundacional altamente concentrada –en la cual se destaca una cúpula de grandes terratenientes que forman parte también de la clase

dirigente y una base conformada por una gran masa de pequeños productores (arrendatarios e inmigrantes en su mayor parte)–, cuyo estudio escapa de los objetivos planteados en esta instancia.

Si bien a la demanda de cambios en la tenencia de la tierra la podemos rastrear desde comienzos del siglo XX, parece obtener respuesta recién a partir de mediados de siglo, cuando cambia la orientación de la política económica, al conferirse un mayor peso a la intervención del Estado en desmedro de medidas más liberales, a partir de la crisis mundial de los años treinta del pasado siglo.

A principios de la década de los cuarenta, se observa una intención manifiesta de modificar la estructura agraria imperante, a través de la formulación y promulgación de ciertas medidas de política agraria, que perseguían el objetivo de promover el acceso a la propiedad rural por parte de productores sin tierra, a la vez que descomprimir la presión social sobre la cuestión. El alto riesgo latente de conflictividad social delineaba el escenario, lo que genera la necesidad de una legislación más adecuada para equiparar la situación altamente desproporcionada entre terratenientes y arrendatarios, es así que se sancionan las siguientes leyes nacionales:

- *Ley 12.636, de Colonización y Creación del Consejo Agrario Nacional*, de 1940: es un cuerpo de normas que intenta dar equidad al uso y a la propiedad de la tierra, a la vez que pretende poblar el interior y afianzar a esa población rural proporcionando el necesario bienestar social. Establece un régimen de colonización de tierras y distribución de las mismas para su cultivo y crea el Consejo Agrario Nacional (CAN) como órgano de aplicación de la ley.

En su primer artículo establece que “la propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley de acuerdo al interés colectivo”, aspecto jurídico que refleja un avance interesante sobre el absolutismo del derecho de propiedad (León y Rossi, 2003). “[...] Es interesante recordar que la Ley 12.636 -hoy derogada- del 2 de septiembre de 1940, instituyendo al Consejo Agrario Nacional, incorporó a la legislación argentina la concepción de que la propiedad tiene una función social, estableciendo en su artículo 1º que “la propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y

restricciones que se determinen en esta Ley de acuerdo al interés colectivo”. (FAA, 1987: 10)

- Ley 12.771, de 1942: constituye la primera prórroga de los contratos de arrendamiento y aparcería. Actúa sobre la Ley 11.170 sancionada en 1921, donde se erige en el primer avance legal que regula el régimen de arrendamiento.

En este mismo año se crea la División de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, dependiente del Ministerio de Agricultura, encargada de solucionar los problemas de desalojo y de desocupación rural.

- Decreto-ley 14.001, de 1943: establece tres puntos básicos: la suspensión de los desalojos rurales, una nueva prórroga en los contratos de arrendamiento, y una rebaja del 20% en su precio, a la vez que autoriza al arrendatario a dedicar hasta el 40% de la explotación a la ganadería.

J.D. Perón, al ascender a la presidencia de la nación (en 1946-1952 y 1952-1955), continúa -y profundiza- la orientación de las políticas implementadas hasta el momento, a las cuales incorpora a su discurso como propias (Lattuada, 1986).

En los dos primeros años de su gobierno continúa con las prórrogas temporarias de los contratos de arrendamiento, mediante las siguientes leyes:

- Ley 12.842, de 1946.
- Ley 12.890, de 1947.
- Ley 12.995, también de 1947.
- Ley 13.198, de 1948.

La provisionalidad de la situación se revierte recién con la sanción de la:

- Ley 13.246, de *Arrendamientos Rurales y Aparcería*, de 1948: su principal objetivo es el de tutelar la figura del arrendatario frente a la del arrendador, para lo cual estipula, entre otros:
 - o la estabilidad del arrendatario por ocho años: cinco más una opción de tres;
 - o el otorgamiento de créditos por parte de la banca nacional para la realización de mejoras y la compra de tierras;

- o el congelamiento de precios;
- o la revisión del precio, para que guarde un cierto equilibrio entre el costo de producción y el monto de arrendamiento;
- o la prohibición de toda explotación irracional del suelo;
- o la indemnización de las mejoras fijas realizadas por el arrendatario;
- o la inembargabilidad de sus bienes de uso y medios de producción.

Al poco tiempo se comienza a apreciar un cambio de rumbo en la política agropecuaria de tierras, producto de la crisis económica, y el objetivo ahora pasa a ser el aumento de la producción y de la productividad. Se deja de señalar, entonces, a la subsistencia del latifundio como causante de la problemática y se empieza a focalizar en el riesgo que conlleva el minifundio. En este escenario, declina la política de asentamientos por colonización.

- Decreto 33.425, de 1948: establece fuertes restricciones a los préstamos bancarios para compras de tierras y suspende las expropiaciones de tierras y otros inmuebles (León y Rossi, 2003).
- Ley 13.995, de *Tierras Públicas*, de 1950: de enajenación de tierras fiscales para su entrega en arriendo o venta, sin embargo, los alcances de su implementación son acotados. Introduce el concepto de unidad económica de explotación en relación a ciertas variables.
- Ley 14.166, de 1952: prorroga por tres años más los contratos de arrendamiento.
- Ley 14.392, de *Colonización*, de 1954: ofrece créditos oficiales a través del Banco Nación para la compra de tierras.

Al igual que la 13.995, su impronta real es limitada. Hasta la disolución del CAN bajo la administración de Martínez de Hoz en 1979, se alcanzaron a constituir 90 colonias en la región pampeana, lo que equivale sólo al 1% de la superficie agraria de la región.

- Ley 14.432, de 1955: establece la continuidad de las prórrogas y limita el mínimo de superficie para arrendar, entre otras consideraciones. Fue derogada antes de llevarse a la práctica debido al advenimiento del golpe de Estado de ese año.

Durante la presidencia de A. Frondizi (1958-1962), quien continúa con la línea de acción del gobierno de Perón de los últimos años -guiado por las exigencias productivas-, se promulgan las subsiguientes normas:

- Ley 14.451, de *Transformación Agraria*, de 1958: tiene por objetivo facilitar el acceso a los arrendatarios y aparceros a la tierra trabajada; sin embargo, se le imputa cierta ambigüedad en sus propósitos, pues excluye a aquellos productores que no arriendan la totalidad del campo en el que trabajan (y que constituyen la mayoría).
- Ley 16.883, de *Contrato Impuesto*, de 1966: continúa con la modalidad de prórroga de los contratos y congelamiento del precio de los arrendamientos, además, profundiza el rol del CAN y planea una reforma agraria y un censo nacional de propietarios de tierras improductivas. Antes de llegar a implementarse es derogada por decreto.

A la vista de este inventario sobre la legislación referente a la cuestión de la tierra, es que puede decirse que durante la gestión de Perón -altamente impregnada de un discurso tendiente a la reforma agraria- hubo varios intentos de modificar la estructura agraria imperante. Para ello, se recurrió a la intervención del Estado, evidenciada básicamente en la colonización de tierras fiscales y expropiadas, en las sucesivas leyes de arriendo que protegían al productor no propietario congelando el canon de arriendo y estableciendo la suspensión de los desalojos, unido a la facilidad de acceso a créditos inmobiliarios para encarar la compra y a una política impositiva que gravaba las grandes propiedades, resultando desventajoso para los terratenientes conservar sus propiedades.

Dichas medidas, articuladas entre sí, motivaron una cierta subdivisión de los latifundios y un relativo acceso a la propiedad de las tierras por parte de pequeños y medianos productores arrendatarios, por tanto, puede afirmarse que se consumó una significativa modificación de la estructura agraria fundiaria de la región. Sin embargo, tampoco hay que dejar de destacar que una parte considerable de tal desconcentración fue por cuestiones hereditarias o para constituir acuerdos societarios que permitieran mantener la propiedad en manos de los terratenientes ante la inseguridad provocada por el discurso marcadamente “pro-reforma agraria” del gobierno peronista.

En definitiva, si bien las expectativas sociales generadas por el discurso electoralista fueron superiores a las acciones llevadas a cabo, “es innegable que [este régimen] contribuyó a acelerar algunos cambios que venían ya implementándose desde tiempo atrás, así como a modificar el protagonismo y accionar de los actores sociales involucrados” (Balsa, 2008: 514).

1967-1973:

Durante este lapso -marcado por la interrupción de los gobiernos constitucionales-, el rasgo predominante de las políticas agrarias de tierras es el de letargo y el de un retroceso puntual marcado por el siguiente decreto que deroga la ley 16.883 sancionada durante el gobierno de Illia:

- Decreto-ley 17.253, de 1967: también llamado *Ley Raggio*, sancionado durante la dictadura de J.C. Onganía. Establece la finalización de las prórrogas de los contratos y del congelamiento de los precios de arrendamiento, lo que contribuye -en gran parte- a restituir al arrendador el control de sus tierras.

1973-1974:

Con el tercer arribo de Perón a la presidencia de la nación argentina, se retoman las políticas de tierras, en el marco del logro del objetivo primordial para el sector agrario, que sigue siendo el de aumentar los niveles de producción y productividad. “Este logro estaba asociado con la necesidad de corregir deficiencias permanentes de la estructura agraria, el sistema de tenencia y la subutilización del suelo. En tal sentido, también se afirmaba que ‘la tierra debe ser para quien la trabaja’, [...] [para ello] debían erradicarse los latifundios improductivos y los minifundios antieconómicos, facilitando el acceso a la propiedad a auténticos productores, reorientando la política de colonización en tierras fiscales y promoviendo el desarrollo de unidades familiares de producción [...]” (Lázzaro, 2008: 371). Es este escenario en el que se aprueba la siguiente legislación:

- Ley 20.518, de *Arrendamientos rurales*, de 1973: modifica la ley 13.246, estipulando la suspensión de los juicios de desalojos rurales.
- Ley 20.538, de *Impuesto a la renta normal potencial de la tierra*, de 1973: instrumento impositivo que interviene sobre el uso y tenencia de la tierra, aplicando un gravamen fijo al suelo, lo que

promovería así la puesta en producción de las tierras improductivas o subutilizadas y el consiguiente y anhelado aumento de la productividad. Esta medida provoca fuertes rechazos por parte de ciertos sectores de la sociedad en un momento de inestabilidad del gobierno, por lo que nunca llega a ser aplicada, a pesar de haber sido sancionada con fuerza de ley.

- Ley 20.543, de *Fomento Agrario*, de 1973. Facilita el acceso -y permanencia- a la propiedad inmueble por parte de arrendatarios productores a través de ciertos beneficios en las operaciones de compraventa de predios rurales y de herramientas, tales como:
 - o créditos de hasta el 80% del precio convenido;
 - o exención del impuesto a los réditos por el término de cinco años.
- *Anteproyecto de Ley Agraria*, de 1974: constituía un cuerpo ordenado de medidas dirigidas a forjar una política integral en torno a la cuestión fundiaria y productiva. En palabras de León y Rossi (2003: 107): “los ejes principales del anteproyecto se apoyaban en la incorporación de nuevas tierras y un conjunto diverso pero interrelacionado de medidas dirigidas a las tierras ubicadas en las áreas de plena explotación [...] orientadas a lograr que las tierras subutilizadas pudieran ser destinadas a planes de colonización, recuperación y puesta en producción o bien en reserva. También estaba previstos programas de concentración parcelaria para encarar el problema del minifundio [...]. La ley se complementaba con la aplicación del impuesto a la renta normal potencial”.

Enérgicamente resistido -al igual que sus medidas complementarias- aún antes de ser tratado en el Congreso, se coartan sus posibilidades de aplicación. El fracaso de esta iniciativa motiva la renuncia conjunta del equipo propulsor -integrante de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación- bajo la gestión de Horacio Giberti⁴.

4 H. Giberti señala que “*renuncié, junto con todo el gabinete económico, cuando comenzó el reinado de López Rega [a la muerte de Perón], porque con él nuestra política económica era imposible. El ministerio de Economía tenía 350 proyectos de decretos parados, que nunca iban a salir, así que renunciamos en bloque.*” (“Entrevista a Horacio Giberti”. En *Todo es historia*, N° 332: 57, marzo de 1995. Citado por Mackler, 2005: 2.)

Con este fracaso se puede dar por finalizada una etapa que -aún con sus discontinuidades internas- se caracteriza por considerar a la tierra *como bien individual en función social*, lo que se plasma en una línea de acciones tendientes a lograr la estabilidad social y el crecimiento productivo, disminuyendo la inequidad en la tenencia de la tierra “sobre la base de principios que [la] valoricen como bien de producción y no sólo de renta y especulación” (Lázzaro, 2008: 375).

LA ARGENTINA ACTUAL

El cambio en las condiciones de desarrollo socio-económico, así como el cambio en la distribución y el acceso a la tierra derivado de las políticas de la primera etapa identificada, ha hecho trasladar la mirada hacia la tenencia de otro factor productivo, que ya no es más la tierra sino el capital. En consonancia con esta situación, se advierte una pertinaz inactividad en cuanto a políticas de tierra. Sin embargo, la problemática no ha desaparecido, sino que permanece latente y hasta se ha complejizado.

SEGUNDA ETAPA: 1974-ACTUALIDAD. CONTINUIDADES Y DISCONTINUIDADES

1974-1991

A la muerte de J. D. Perón en ejercicio del poder, asume su lugar la entonces vice-presidente M. E. Martínez de Perón, quien da comienzo a una década marcada por gobiernos dictatoriales.

En este contexto, resulta entendible la orientación impresa a la legislación agraria. En lo que respecta a políticas de tierras, se limita a la promulgación de una nueva ley de arrendamientos que deroga gran parte de los artículos de la ley 13.246, privilegiando el acuerdo entre partes en desmedro de la participación oficial, en consonancia con el modelo económico neoliberal adoptado.

- Ley 22.298, de *Arrendamientos y Aparcerías Rurales*, de 1980: constituye una segunda modificación a la ley de arrendamientos de 1948, a la cual flexibiliza mediante los siguientes artículos:

- o disminuye a tres años el plazo mínimo de los contratos de arrendamiento y aparcería;
- o eleva a dos años el plazo mínimo de los contratos accidentales⁵;
- o establece que la renta debe consistir en un monto en dinero.

A través de estos cambios, se reconoce la trastocación de la figura del arrendatario en contratista rural -situación que se evidencia durante las décadas del '60 y del '70-, desplazándolo entonces de la parte débil del contrato y reconociéndolo como un empresario proveedor de capital a la explotación.

De acuerdo con Giberti (citado por Grober, 2008), esta legislación más permisiva -que es la que actualmente rige- abre progresivamente el camino a la participación de los inversores financieros en el agro, dando origen y fuerza a los pools de siembra.

La década de los años ochenta es la del regreso de la democracia a las instituciones nacionales, que deben lidiar con graves problemas económicos y sociales, razón que favorece la inactividad en cuestiones agrarias.

1991-2001

Por su parte, los años de 1990 están signados por la implantación del neoliberalismo a ultranza, con especial repercusión en el agro pampeano; en este escenario, las políticas públicas se orientan a elevar la productividad y la producción, mediante el aumento del rendimiento productivo y de la superficie cultivada, provocan una exacerbación en la tendencia a la concentración del capital y de la producción, lo que se acelera con el aumento de los precios internacionales de los commodities a mediados de década (Fernández, 2008).

5 En los contratos accidentales por una cosecha (del ciclo XX/XX), se establecen las siguientes condiciones: la superficie arrendada deberá dedicarse exclusivamente a la agricultura, el período pactado finaliza con la cosecha del lote, el precio del arrendamiento se estipula -por lo general- en quintales del producto obtenido y el arrendatario debe devolver el lote con el rastrojo, pudiendo aplicar los agroquímicos que estime pertinente. (Modelo de Contrato Accidental por una Cosecha).

Si bien ninguna de estas políticas se refiere directamente a la tenencia de la tierra, en muchos casos tienen consecuencias indirectas⁶, por lo que resulta válida una breve enumeración (Fernández, 2008):

- la convertibilidad, con un tipo de cambio oficial subvaluado y fijo, que trae aparejado:
 - o aumento en el precio de los insumos (combustibles, semillas, agroquímicos);
 - o importación ventajosa y exportación desfavorable;
 - o “relativo bajo poder de negociación ante la gran cantidad de fusiones por parte de las firmas agroindustriales y de los hipermercados” (Muro de Nadal, 2009: 214);
- el crédito caro, de difícil acceso y con tasas de interés muy altas;
- la alta presión impositiva: disminuyen los derechos de aduanas pero se eleva considerablemente el peso relativo de los impuestos a las ganancias y a las ventas;
- privatización y concesión de activos que intervienen en la fase de comercialización de la cadena productiva: vías férreas, vías asfálticas y puertos;
- desregulación del comercio exterior, con la eliminación de las Juntas Nacionales;
- “eliminación de leyes laborales y precarización del empleo (salario en negro, ampliación de la jornada laboral) de los trabajadores y obreros rurales.” (Azcuy, 2008: 233)

Las políticas neoliberales de estos gobiernos actuaron, entonces, a favor de la concentración del capital –basado sobre todo en un agudo usufructo de la tierra–, lo que no quita también una tendencia a la concentración de la propiedad fundiaria. Esto se evidencia territorialmente en unidades productivas de mayor tamaño con un manejo concentrado en pocas manos, y en la consecuente disminución de pequeñas y medianas explotaciones, que resultan anexadas por las anteriores; fenómenos motivados por el aumento de la escala productiva.

⁶ En vista de lo que Martínez Nogueira (1988: 310) da en llamar “complejización y dilución de los límites de las políticas agrarias”.

2001-actualidad

El fin de la convertibilidad financiera y la consecuente pesificación de las deudas bancarias, acompañada a la importante demanda –con altos precios internacionales– de la producción pampeana, motivaron una situación de bonanza para los productores que habían podido mantenerse en el sistema como tales.

En este contexto, se instala el actual debate –del conflicto por la apropiación de los excedentes económicos vía retenciones agropecuarias que tiene lugar en Argentina desde principios del año 2008 y cuyo tratamiento escapa de este trabajo– por la aprobación de un proyecto de ley que busca cambiar las reglas de juego en la apropiación de la tierra.

- Proyecto de “Ley de Contratos Agrícolas”, presentado por la Federación Agraria Argentina en marzo del 2007, actualmente en tratamiento en la Cámara de Diputados. En sus fundamentos explicita que “es imperioso enfrentar la actual situación de feroz concentración, y una de las vías es contar con una adecuada legislación en materia de contratos agrarios” (Federación Agraria Argentina, 2007: 28).

Básicamente, pretende regular los contratos de alquiler de los campos y lograr así una mayor equidad en las relaciones y estabilidad en los productores, para lo cual propone:

- o la extensión del plazo del contrato a cinco años;
- o que el precio pueda ser fijado en dinero, en especie o en porcentaje (es decir, en base a lo producido);
- o limitar a 10 unidades económicas la superficie máxima a explotar por cada arrendatario;
- o restringir las continuaciones del contrato circunstancial por una cosecha, limitando de esta manera la injerencia de los *pooles* de siembra en la explotación agropecuaria;
- o pautar la obligación de explotar racionalmente el suelo, impulsando la conservación de los recursos naturales.
- o que el contrato deba ser inscripto en el Registro de Contratos Agropecuarios.

Esta legislación vendría a solucionar, en ciertos aspectos, “la falta de una política estatal fundada en una equilibrada distribución de las tierras rurales, en el marco del predominio de una concepción utilitaria de la propiedad como un bien de mercado y no como bien social, [que] fue generando en nuestro país un fuerte proceso de concentración de tierras productivas” (Conferencia Episcopal Argentina, 2005: 13).

Hay que destacar que la discusión de este proyecto de ley se da en el marco de un enfrentamiento entre las corporaciones agropecuarias y el gobierno, por lo que puede presumirse que el objetivo de fondo no es el de un real debate sobre la tenencia de la tierra, sino que se pretende es desarticular la resistencia del sector y desviar la mirada desde el tema de la concentración productiva hacia el de la concentración de la tierra -aspectos complejamente interrelacionados que forman parte de una discusión más amplia-, inscribiéndose en el contexto de una lucha por la apropiación del excedente económico.

ÚLTIMAS REFLEXIONES

A partir del análisis esbozado hasta el momento, es posible identificar una primera etapa, en la cual –con ciertas discontinuidades– las políticas agrarias parten de considerar a la tierra como bien de trabajo con función social, y esto se plasma en medidas de acción sobre la tenencia de la tierra; y una segunda etapa en la cual es considerada sólo como un bien de producción, de renta y especulación, en función de la adopción de un modelo de desarrollo impuesto “desde fuera, desde lejos y desde arriba” (Santos, 2000: 241) que privilegia la “maximización de la producción y la exportación para sostener el crecimiento económico, [...] sin advertir que al acentuar ese modelo de desarrollo rural se acentúan muchos problemas sociales y ambientales”(Gudynas, 2008: 188)

El cambio en el estilo de producción, que va acompañado de una mayor dependencia de la globalización, provoca un quiebre en la naturaleza de las demandas sociales, de acuerdo con Gudynas (2008), lo que se disputa ahora es la proporción de apropiación del excedente económico que genera la nueva agricultura de exportación, y no la estructura agraria imperante ni

el modelo de desarrollo en sí mismo. Esto manifiesta una profunda transformación ideológica sobre la naturaleza de la producción agropecuaria.

Aun cuando la problemática de la tierra sea desplazada de la escena por las circunstancias y/o por los intereses discordantes, resulta necesario volver a discutir sobre ella para arribar a una estrategia de desarrollo integral cuyas políticas persigan la equidad y el desarrollo sobre la base de la idea de justicia social.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Azcuy Ameghino, E. (2008). *Trincheras en la historia. Historiografía, marxismo y debates*. Segunda edición. Buenos Aires: Imago Mundi, 320 pp.
- Balsa, J. (2008). Cambios y continuidades en la agricultura pampeana entre 1937 y 2002. La zona agrícola del norte bonaerense. En: *Pasado y presente en el agro argentino*. Balsa, J.; Mateo, G. y Ospital, M. (compiladores.), primera edición. Buenos Aires: Edic. Lumiere. 587-613 pp.
- Código Civil de la República Argentina*. (2009). Primera edición. Buenos Aires: Ediciones La Ley, 1024 pp.
- Constitución de la Nación Argentina* (2001). Primera edición. Buenos Aires: A-Z Editora, 416 pp.
- Conferencia Episcopal Argentina. (2005). *Una tierra para todos*. Primera edición. Buenos Aires: Oficina del Libro, 132 pp.
- Coscia, A. (1976). *Economía Agraria*. Primera edición. Buenos Aires: Editorial Hemisferio Sur, 270 pp.
- FAO. (2004). *Política de Desarrollo Agrícola. Conceptos y Principios. Material Conceptual y Técnico. Capacitación en Políticas Agrícolas y Alimentarias 2*. Primera edición. Roma: Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación, 591 pp.
- FAA. Federación Agraria Argentina. (1987). *Proyecto de ley de contratos agrarios*. Presentado en 2007 a la Cámara de Senadores de la Nación Argentina, 30 pp.
- Fernández, D. (2008). El fuelle del estado: sobre la incidencia de las políticas públicas en la concentración de la producción agrícola pampeana (1989-2001). *Documentos del CIEA*, 3: 33-67 pp.
- Grober, I. (2008). Conflictos por las retenciones: su trasfondo, sus implicancias y los lineamientos para una nueva política. Entrevista a Horacio Giberti. *IADE*. Disponible en: <http://www.iade.org.ar/modules/noticias/article.php?storyid=2490>.

- Gudynas, E. (2008). Un análisis preliminar de las transformaciones recientes en la agricultura latinoamericana. *Economía crítica y desarrollo*, 3 (5): 167-191 pp.
- La Nación, Editorial. *La propiedad de la tierra*. 4 de noviembre de 2006. P. 24.
- Lattuada, M. (1986). *La política agraria peronista. 1943-1983*. Primera edición. Buenos Aires: CEAL, 148 pp.
- Lázzaro, S. (2008). La política y la reforma agraria en Argentina, 1940-1970. ¿Hacia la destrucción del mito terrateniente? En: *Pasado y presente en el agro argentino*, Balsa, J.; Mateo, G. y Ospital, M. (compiladores), primera edición. Buenos Aires: Edic. Lumiere. 361-379 pp.
- León, C. & Rossi, C. (2003). Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (II). El Consejo Agrario Nacional. *Realidad Económica*, N° 198: 95-123 pp.
- Makler, C. (2005). Las corporaciones agropecuarias ante la política agraria peronista (1973/74). *CD Actas Primeras Jornadas de Antropología Rural*.
- Martínez Nogueira, R. (1988). Las organizaciones corporativas del sector agropecuario. En: *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. Barsky, O. (compilador), primera edición. Buenos Aires: FCE/ IICA/CISEA. 295-322 pp.
- Muro de Nadal, M. (2009). El discurso y la práctica. Las complejas relaciones entre la Sociedad Rural Argentina y el gobierno del Dr. Menem. *Documentos del CIEA*, N° 4: 185-219 pp.
- Santos, M. (2000). *La naturaleza del espacio. Técnica y tiempo. Razón y emoción*. Segunda edición. Barcelona: Ariel. 348 pp.

Marina Bustamante. Universidad Nacional de Río Cuarto, Facultad de Ciencias Humanas, Dpto. de Geografía. Ruta Nac. 36, Km. 601, Río Cuarto, Córdoba, Argentina. CP X5804BYA. Licenciada y Profesora en Geografía por la U.N.R.C., actualmente Doctorando en Geografía en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación de la U.N.L.P. con beca de postgrado del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas. Docente auxiliar de Geografía Rural en las carreras Profesorado y Licenciatura en Geografía de la Facultad de Ciencias Humanas de la U.N.R.C. Participante en proyectos de investigación de CyT durante los últimos diez años en temáticas referidas a las problemáticas rurales.

Correo electrónico: mbustamante@hum.unrc.edu.ar.