

# UNA MESA SIN DIÁLOGO, ANÁLISIS SOBRE UNA POLÍTICA PÚBLICA RECIENTE PARA LA TIERRA EN SANTIAGO DEL ESTERO

**Erro Velazquez, Melisa; Griggio, Paola**

UNA MESA SIN DIÁLOGO. ANÁLISIS SOBRE UNA POLÍTICA PÚBLICA RECIENTE PARA LA TIERRA EN SANTIAGO DEL ESTERO

Estudios Rurales. Publicación del Centro de Estudios de la Argentina Rural, vol. 9, núm. 18, 2019

Universidad Nacional de Quilmes, Argentina

Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-NoComercial-CompartirIgual 2.5 Argentina.

## UNA MESA SIN DIÁLOGO. ANÁLISIS SOBRE UNA POLÍTICA PÚBLICA RECIENTE PARA LA TIERRA EN SANTIAGO DEL ESTERO

A TABLE WITHOUT DIALOGUE. ANALYZE ABOUT A RECENT PUBLIC POLICY FOR THE LAND IN SANTIAGO DEL ESTE

*Melisa Erro Velazquez*  
*Universidad de Buenos Aires, Argentina*  
melisaerro@gmail.com

Recepción: 03 Mayo 2019  
Aprobación: 26 Agosto 2019

*Paola Griggio*  
*Universidad de Buenos Aires, Argentina*  
paola\_griggio@hotmail.com

Recepción: 03 Mayo 2019  
Aprobación: 26 Agosto 2019

### RESUMEN:

La expansión de la frontera agropecuaria en Argentina dio lugar a procesos de concentración de la tierra y de resistencia por parte de las comunidades y productores que la habitan y trabajan. Santiago del Estero es una exponente nacional de los cambios y dinámicas del capital y de los conflictos y luchas campesinos por la defensa del territorio. Las diferentes formas de entender a la tierra por los agentes que interactúan en el sector rural configuran un contexto complejo para la delimitación de políticas públicas. Este trabajo se propone analizar una política provincial, la "Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción", creada en 2011 en respuesta a las demandas de las comunidades y organizaciones campesinas con relación a la tierra.

**PALABRAS CLAVE:** Tierra – Políticas públicas – Mesa de Diálogo – Organizaciones - Santiago del Estero.

### ABSTRACT:

The expansion of the agricultural frontier in Argentina, gave rise to processes of concentration of the land and processes of resistance on the part of the communities and peasants that inhabit it and work. Santiago del Estero is a national exponent of the changes and dynamics of capital in the national rural production, and conflicts and struggles to defend the territory by the peasants. The different ways of understanding the earth by the agents condition their actions and configure a context of complex approach. This paper aims to analyze a provincial public policy, the "Dialogue Table for Land and Production", created in 2011 in response to the demands of communities and peasant organizations.

**KEYWORDS:** Land – Public policies – Dialogue Table – Organizations - Santiago del Estero.

### INTRODUCCIÓN

En los últimos años, en la ruralidad argentina la expansión de la frontera agropecuaria dio lugar a procesos de concentración de la tierra y la producción. En este marco, la lucha por la tenencia de la tierra constituye un aspecto crucial para las comunidades y productores que habitan y trabajan estos territorios.

La provincia de Santiago del Estero es una exponente nacional de los cambios y dinámicas del capital en la producción rural nacional y de los conflictos y las luchas para defender la tierra por parte de los campesinos. Una característica que distingue a la provincia es el elevado número de explotaciones sin límites definidos lo que se relaciona con una tenencia no formalizada. Los conflictos por el acceso a los recursos se registran desde hace décadas y se encuentran vigentes, pese a ciertas variaciones en su naturaleza. Al mismo tiempo, las diferentes formas de entender a la tierra y el territorio por parte de los distintos actores: comunidades y organizaciones campesinas, empresarios, Estado (en los diferentes niveles de gobiernos) condicionan sus acciones y configuran un contexto de complejo abordaje.

En el presente trabajo nos proponemos analizar una política pública provincial vinculada a la tierra: la “Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción”, creada mediante la Ley 7054 en diciembre de 2011 en respuesta a las demandas de las comunidades y organizaciones campesinas nucleadas en la Mesa Provincial de Tierra de Santiago del Estero. En este proceso los resultados resultan precarios y desdibujados, mientras los conflictos permanecen vigentes.

Para su abordaje se realizaron entrevistas a representantes de distintas reparticiones estatales y de organizaciones que participan en ambas Mesas (Mesa Provincial de Tierras y Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción) en dos momentos –durante 2015 y 2018-, con el fin de abordar el funcionamiento de la Mesa de Diálogo y las percepciones sobre las disputas que se generan en torno a la tierra. Pero, además, de comprender cómo evolucionan las dinámicas y los procesos del sector campesino y el rol de esta política particular.[1]

El trabajo se estructura en cuatro partes. En primer lugar, abordaremos brevemente la cuestión de la Tierra y su tenencia y contextualizaremos a nivel nacional la perspectiva jurídica. Luego, presentaremos características productivas y los antecedentes jurídicos en la provincia de Santiago del Estero. En tercer lugar, expondremos la política pública puntual, sus antecedentes, conformación, un análisis crítico de sus alcances y limitaciones y las diversas visiones en torno a la tierra. Por último, presentamos las reflexiones finales.

## LA TIERRA EN CUESTIÓN

En el marco de un sistema capitalista la tierra constituye un factor de producción junto con el trabajo y el capital. La tierra es entendida como un recurso (una mercancía) monopolizable y, por ende, puede formalizarse jurídicamente como propiedad privada para garantizar su explotación (Manildo, 2012).

Históricamente, la lucha por el acceso a la tierra ha sido uno de los principales ejes en las disputas del campesinado. A nivel mundial, ha estado asociada directamente a las comunidades campesinas (Esteva, 1981). No obstante, a diferencia de otros países de América Latina, en Argentina no se implementaron procesos de reforma agraria o de distribución de tierras, a pesar de las iniciativas parciales que se desarrollaron durante el peronismo (León y Rossi, 2004). Si bien no es el objetivo del presente trabajo profundizar en estos aspectos, nos interesa enfatizar la dimensión colectiva de las demandas por la tenencia de la tierra; y la multiplicidad de funciones que posee para las comunidades indígenas y campesinas que trascienden la función económica. Es decir, no se trata únicamente de un medio de producción reducido a la mercantilización sino que vincula estructuras y sujetos sociales en un determinado territorio en un momento de la historia. En este sentido, la lucha por la tierra ha sido el centro de atención en las disputas territoriales, por la definición política de espacialidad (Domínguez y Sabatino, 2008).

En este trabajo nos proponemos abordar una política pública puntual a partir de la diversidad de actores que se encuentran involucrados, atravesados y que la construyen. Dichos actores poseen posiciones dinámicas en los procesos que analizamos, y si bien se diferencian entre sí, encuentran puntos en común en relación con las demandas y las acciones (Rodríguez Bilella, 2005).

En el artículo IV de la Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos elaborada por Vía Campesina (2009) se hace referencia al derecho de las comunidades y productores a la posesión de tierras - en forma individual o colectiva-, a trabajarla, a gestionar sus recursos, a habitarla, a rechazar cualquier forma de adquisición de tierras con fines económicos así como también evitar el desalojo y no permitir latifundios de forma que se asegure el cumplimiento de la función social de la tierra. Este ejercicio de derechos no sólo se vincula con cada población en particular sino también con su territorio. En otras palabras, en el modo de estar, de habitar, de vivir y de trabajar la tierra, se desarrollan relaciones políticas, afectivas, culturales e históricas que delinear y caracterizan el territorio. Asimismo, los derechos campesinos se sustentan en lógicas productivas basadas en el equilibrio ecológico y social, que remiten a una apropiación comunitaria de la tierra (Manildo, 2012).

La Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO, 2003:6) sostiene que los Derechos de la tierra constituyen un elemento fundamental para los hogares rurales: “no son sólo una fuente de producción económica sino también la base de las relaciones sociales y valores culturales, además de un factor de prestigio y con frecuencia de poder”, donde dichas relaciones son relevantes para garantizar los medios de subsistencia de dichos hogares. En este sentido, Abt Giubergia (2015) sostiene que resulta crucial contrastar las formas de concebir la naturaleza y los roles asignados a las comunidades que en ellos habitan, con estrategias de acción que revaloricen la diversidad cultural y ecológica, donde la tenencia de la tierra constituye la base fundamental para el desarrollo de dichas acciones. La autora recupera un texto del Banco Mundial (2003) que destaca que para construir sociedades más igualitarias y democráticas son necesarias reparticiones equitativas de tierra, agua y capital para los pueblos.

En suma, las pérdidas sufridas en procesos de usurpación y desalojos por parte de campesinos y productores trascienden el dominio de la tierra como bien de producción y se constituyen en un elemento prioritario por el sentido y las formas de vida.

## Un breve recorrido por las políticas públicas nacionales en relación con la tierra

Si bien no existe a nivel nacional una política pública que contenga la problemática integral en torno a la Tierra, las diferentes políticas agrarias implementadas desde mediados de la década de 1950 contribuyeron a acentuar el proceso de concentración de la tierra y la producción. Además, históricamente las diversas medidas han favorecido a los sectores más poderosos, reproduciendo los procesos de dominación por parte de las fracciones más poderosas del capital respecto de los productores y comunidades campesinas.

Los procesos de reformas estructurales a nivel económico nacional y la generalización de procesos productivos intensivos en capital –iniciados en la década de 1970, consolidados en los años 90, y profundizados en las últimas décadas- caracterizaron un modelo de producción donde la tenencia de la tierra para producir resultó crucial. Como manifestaciones más importantes del periodo se destacan el aumento generalizado de los procesos de arrendamiento y del precio de la tierra, así como también de mayores conflictos e irregularidades en el tratamiento y la venta (Sili y Soumoulou, 2011), que adquieren especial vigor en la región chaqueña (Domínguez y Sabatino, 2008; Barbeta, 2009; Bidaseca et al., 2013).

No obstante, en los últimos años si bien se crearon e implementaron diferentes herramientas desde el Estado Nacional como la “Comisión Nacional de Tierras para el Hábitat Social Padre Carlos Mugica” –mediante el financiamiento de infraestructura para mejorar el acceso a la tierra-, el Instituto de Investigación y Desarrollo para la Pequeña Agricultura Familiar –que realiza asesorías legales en el marco de políticas públicas para la agricultura familiar-, el “Estudio de Relevamiento y Sistematización de Problemas de Tierra de la Agricultura Familiar”, o iniciativas para la titulación y regularización de tierras impulsadas por el Programa de Servicios Agrícolas Provinciales[2], no se dispone de una política integral que aborde la problemática de la tenencia de la tierra a nivel nacional y que contemple las características de cada región en particular. Al mismo tiempo, en el mes de mayo de 2010 se presentó el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020, el cual planteaba entre sus objetivos aumentar las producciones de soja y maíz y las exportaciones del sector agroalimentario hasta el año 2020, centrando la figura de “un nuevo sujeto agrario: el emprendedor agropecuario, que no necesariamente es el propietario de la tierra sino quien arrienda campos, asume el riesgo agrícola, contrata los servicios necesarios y gestiona su producción, con el objetivo de maximizar la productividad” (PEA 2010: 27).

Un aspecto que da cuenta de ello es el avance parcial alcanzado con la Ley 26.737 “Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales” aprobado en el año 2011 con el objetivo de regular los límites a la titularidad y posesión de tierras rurales por parte de extranjeros, que preveía analizar la composición accionaria de las empresas así como también el capital que controlaban e imponía topes a la compra por parte de extranjeros, en el marco mundial de adquisición de tierras por parte de

compañías extranjeras (Costantino, 2016)[3]. Así como también los programas y microcréditos productivos poseen una reducida articulación a nivel local y con un impacto directo o indirecto sobre la tenencia de la tierra. En este sentido, aparece vinculada a las territorialidades campesinas la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos (26.331/2007) orientada a la protección ambiental, para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos y de los servicios ambientales que estos brindan a las sociedades. En suma, las legislaciones vinculadas a la tierra reflejan tensiones entre las demandas de los diferentes sectores.

## Aspectos jurídicos

La legislación argentina remite a la tenencia de la tierra, es decir al conjunto de normas para regular la utilización, los usos, el período de tiempo y las condiciones (FAO, 2003). Cabe destacar que si bien en algunas provincias existen leyes específicas que remiten a la regularización de títulos de posesión principalmente referidos a tierras fiscales, el marco legal en la República Argentina hace referencia a la tenencia, pero no al acceso (Barbetta, 2014)[4]. En particular, el único mecanismo para garantizar la tenencia es la prescripción adquisitiva en el Código Civil de la Nación. En dicha normativa se reconoce el derecho de los pobladores a la propiedad de la tierra cuando ejerzan una posesión pacífica y continua por un período superior a veinte años, trabajando para lograr su sustento, haciendo mejoras, delimitando sus cercos, construyendo represas y pozos de agua, etc. (Foro Nacional de Agricultura Familiar, 2006). Esta Ley conocida como la “Ley veinteañal” constituye un derecho de los pobladores que ocupan, habitan y trabajan la tierra, pero existen obstáculos para garantizarla. Por un lado, vinculados al financiamiento como los planos de mensura, por sus costos elevados y servicios de asesoramiento legal; y por otro lado, –como analizaremos posteriormente- la concepción y percepción de los jueces respecto a qué constituye una mejora productiva predial[5].

Es necesario mencionar, además, que es competencia del Estado realizar un ordenamiento territorial en sus diferentes niveles de gobierno, y regular las dinámicas de los territorios (y de las tierras) a través de los mecanismos, instrumentos y políticas (Zemán, 2013). No obstante, se presentan legislaciones numerosas y dispares. En este sentido, las provincias son las encargadas de llevar adelante los planes de Colonización sobre tierras fiscales y privadas sujetas a expropiación.

## LA CUESTIÓN DE LA TIERRA EN SANTIAGO DEL ESTERO: USOS Y TENENCIA

### Estructura rural en la provincia

Los procesos de agriculturización y bovinización que se suceden desde hace décadas en el país han tenido especial impacto en la región del Noroeste Argentino y, en particular, en la provincia de Santiago del Estero. La provincia constituye la mayor exponente de esta tendencia regional, donde el crecimiento en hectáreas (has) sembradas en los catorce años transcurridos entre los Censos Nacionales Agropecuarios 1988 y 2002 fue de más de 350.000 has. Este fenómeno, previo a la década de 1970, se inicia cuando actores extraprovinciales y extrasectoriales ingresaron a la provincia dando lugar a un proceso de intensificación de la producción agropecuaria que tendió y tiende a la concentración productiva y de tierras. En general, este avance del capital tiene lugar en superficies cubiertas de bosques, habitadas y producidas por familias que no disponen de medios legales que las amparen como poseedoras/dueñas de las tierras, dando lugar a tensiones y conflictos.

En este marco, la estructura rural de Santiago del Estero resulta determinante para comprender las problemáticas puntuales en relación con la tenencia de la tierra. En particular, el 70% de las explotaciones agropecuarias se encuentra en manos de campesinos, alrededor de 15.000 familias. La tenencia precaria de la tierra – es decir, cuando no se dispone de títulos, hay problemas en el acceso, ocupación, sucesiones indivisas-

afecta a más de 10.000 familias que han habitado, vivido y trabajado las tierras, algunos por generaciones, y no han podido acceder a los títulos de propiedad por no disponer de recursos suficientes para iniciar juicios de prescripción veinteañal. Cabe destacar que el 73% de las familias campesinas son poseedoras ventiañales de sus tierras (CELS, 2002)[6]

## Antecedentes jurídicos provinciales

En la provincia se presentan una serie de legislaciones de diverso orden en torno a la tenencia de la tierra. En primer lugar, el Código Rural Provincial (aprobado por Ley 1734, dictada en 1966 y promulgada en 1970) es un instrumento en el que se clasifica a la propiedad rural en agraria, pecuaria y forestal, y regula los derechos y deberes de los propietarios.

En segundo lugar, un cuerpo de normativas específicas como la Ley de Tierras Fiscales y Colonización (Ley N° 5402/84) cuyo objetivo consiste en la incorporación al proceso productivo de las tierras rurales fiscales, mediante la regularización de las ocupaciones, los programas de ordenamiento territorial y los planes de colonización. Actualmente, el organismo encargado de su implementación es la Dirección General de Tierras que actúa en el ámbito del Ministerio de la Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras. En particular, esta Ley se aplica a las tierras rurales fiscales y las de dominio privado que por cualquier título se incorporen al patrimonio del Estado provincial con excepción de las tierras afectadas a destinos y reservas específicas. Las parcelas resultantes en la adjudicación deberán constituir unidades económicas de producción: ser el predio que por su superficie, calidad de tierra, ubicación, destino, mejoras y demás condiciones de aprovechamiento, racionalmente trabajadas por una familia agraria que aporte la mayor parte del trabajo necesario, permita subvenir a sus necesidades y al cumplimiento de las obligaciones contraídas al normal desenvolvimiento económico de la misma (Zemán, 2013)[7].

Por último, si bien en el año 2014, mediante la Ley 7.155, se crearon los Juzgados de Derechos Reales y Ambiental de Primera y Segunda Nominación-que tendrán competencias específicas en materia de Derechos y Acciones Reales y Posesorias del Código Civil-, aún no se han reglamentado para su funcionamiento, y constituye un limitante significativo en torno a las demandas del campesinado.

## UNA POLÍTICA PÚBLICA PARA LA TIERRA EN SANTIAGO DEL ESTERO

### Origen de la Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción

Desde mediados de la década de 1980, en la provincia de Santiago del Estero diversos actores del sector rural, entre ellos Organizaciones No Gubernamentales (ONGs) junto con campesinos comenzaron a consolidar un trabajo colectivo para el abordaje y tratamiento de aspectos productivos y socioeconómicos, pero que al mismo tiempo y a través de movilizaciones, buscaron la reivindicación del derecho a la tenencia y la propiedad de la tierra. El “Grito de los Juríes”[8] y la conformación del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE)[9] constituyen dos exponentes de este proceso (Documento de la Mesa Provincial de Tierra, 2009). En la década siguiente, con la consolidación de medidas económicas contrarias a los intereses del sector, el movimiento consolidó su identidad y sus espacios de lucha.

En el año 2000, a partir de una convocatoria del Obispo Juan Carlos Maccarone para la organización del Jubileo por la Tierra y la Producción, la comisión de la Pastoral Social de la Tierra, organizaciones campesinas de la provincia como el MOCASE, ONGs (INCUPPO -Instituto de Cultura Popular-, Fundapaz, BP -Bienaventurados los Pobres-, SEP y D -Servicio Educación popular y Desarrollo-, entre otros), equipos de abogados, legisladores, parroquias, universidades y programas sociales del Estado conforman la Mesa de Tierra. La misma constituye “un espacio de articulación y construcción consensuada de propuestas que



permitan ir avanzando hacia una política integral de desarrollo rural, en particular sobre la distribución, uso y tenencia de la Tierra en nuestra provincia” (Mesa Provincial de Tierra, 2004:2). Esta Mesa tuvo como objetivo el intercambio de experiencias, la búsqueda de instrumentos y el planteo de propuestas tendientes a resolver la problemática de la tenencia y distribución de la tierra. Las primeras reuniones estuvieron asesoradas legalmente por el abogado del Obispado; y en las mismas las problemáticas centrales consistían en la defensa de la tierra, y en aspectos integrales de la ruralidad como las dificultades de las comunidades para afrontar demandas en relación con la salud, caminos, educación, medios para la producción, entre otras.

Frente a un cambio en el escenario político provincial –en un primer momento- se modificaron las perspectivas en relación con dichas demandas del sector campesino. En el año 2004 la provincia fue intervenida federalmente dando lugar a la finalización del gobierno juarista después de 50 años. El año siguiente, Gerardo Zamora asume como gobernador de la provincia. Durante su campaña electoral, entabló procesos de diálogo con campesinos y representantes de las comunidades en torno a dichas demandas que, según las comunidades, no fueron plasmadas de forma inmediata en su gobierno a pesar de la insistencia del sector.

No obstante, la Mesa Provincial de Tierra mantuvo regularidad en sus demandas al Estado provincial en el marco de numerosos conflictos. En este marco, se crea una herramienta de registro de la documentación para regularizar la situación de tenencia de la tierra que se constituiría en un canal para enfrentar los avances de los empresarios y hacer valer sus derechos ante la justicia. Concretamente, en el año 2006 mediante el Decreto Provincial 215 se creó el “Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra”, conocido comúnmente como “Registro de Poseedores”. De acuerdo con la Ley 7054/11 (en su artículo 14) el Registro tiene por objeto lograr información precisa y veraz sobre la real situación de las tierras que se encuentran en conflicto entre su titular dominial y quien resulta ocupante, y facilitar, dentro de la órbita administrativa, la obtención de la documentación técnica a aquellos habitantes que carezcan de recursos suficientes y necesiten regularizar su situación dominial. Cabe destacar que al momento de su creación este instrumento carecía de una legislación en materia de derechos, así como también de facultades para intervenir frente a los conflictos que se suscitaban de manera cada vez más recurrente, y que fue con la constitución de la Mesa de diálogo que adquirió dicha competencia. El Registro de Poseedores se conformó inicialmente por un equipo multidisciplinario con el objetivo de realizar un registro de las familias -un relevamiento socio-territorial- que incluya una descripción de la posesión pero también de su forma de vida, producción, niveles educativos, acceso a la salud, etc.

Dado que las competencias del Registro de Poseedores excedían las problemáticas existentes y ante la continua llegada de empresarios con títulos de las tierras (de dudosa validez), con el objetivo de desalojar a las familias campesinas, este sector encontró respuesta en la resistencia. Las comunidades hicieron valer sus derechos ante los intentos de desalojos, los cuales dejaron de ser silenciosos y pasivos. Para garantizar las instancias de desalojo y apropiación de la tierra, los empresarios comenzaron a actuar bajo mecanismos violentos, agresiones armadas con intervención de la policía o bandas, con herramientas privadas pero también públicas y numerosas veces con aval judicial (de Dios, 2012). El crecimiento de estos conflictos que atentaban contra familias y comunidades campesinas derivó en movilizaciones sociales y acciones locales, pero especialmente en la necesidad de desarrollar medidas concretas de forma conjunta entre el Estado y las organizaciones.

Nuevamente, como fruto de las demandas de las comunidades campesinas y de productores, en el año 2007 se creó el “Comité de Emergencia para la Atención de la Problemática de los Casos de Conflictos de Tierras” mediante el Decreto N°1929/07. El comité estaría integrado por 15 miembros, provenientes de representantes del sector público (abogados, trabajadores sociales, sociólogos, entre otros) y de los movimientos y las organizaciones con el objetivo de abordar las problemáticas que atraviesan las familias. Esta herramienta tendría como función mediar en los conflictos por la Tierra ante la recepción de denuncias (no por oficio), la asistencia al lugar y la intermediación para su solución, motivo por el cual el Comité

posee la facultad de solicitar información a diferentes áreas del gobierno. Dentro de las organizaciones no se lo considera como una herramienta de solución al conflicto pero sí como un mediador con las fuerzas de seguridad y de acceso a la justicia, lo que se encuentra condicionado por la perspectiva jurídica que adoptan los jueces.

Durante los últimos años, de acuerdo con los entrevistados, se trabajó en la unificación de las dos herramientas para el abordaje conjunto y complejo de las dinámicas actuales y de las demandas del sector campesino, pero en un marco de desfinanciamiento que condiciona su accionar directo (cumplir con los objetivos específicos) e indirecto (avanzar en una política pública integral para la tenencia de la tierra).

## Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción

En el año 2008, frente a diversos conflictos sociales, se iniciaron diálogos con diferentes sectores a nivel provincial que abarcaron además del campesinado y la lucha por la tierra otros sectores como el docente. Estos diálogos se desarrollaron de manera informal durante tres años. En el mes de julio de 2010 se firmó el “Acuerdo de Política Institucional con el Sector Campesino, Productores Familiares y Pueblos Originarios” entre el Gobierno Provincial de Santiago del Estero y representantes de comunidades campesinas e indígenas[10]. En el año siguiente, mediante la Ley 7.054/11 se proclamó la constitución de las diferentes Mesas de Diálogo a nivel provincial, donde la “Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción” se constituye como un (Art. 11):

Ámbito de consenso para el tratamiento y análisis de los temas relacionados con la problemática de la tenencia de la Tierra, a fin de proponer medidas y acciones pertinentes especialmente en lo relacionado con la preservación de los recursos naturales, conservación del ecosistema, el resguardo de los derechos individuales y colectivos y el desarrollo de sistemas productivos con prácticas sustentables y eficientes que garanticen además el respeto a los valores y modo de vida de las comunidades involucradas.

En los artículos siguientes detalla que la composición de la Mesa tendrá representación de: el Estado provincial (a través de la Jefatura de Gabinete), de las organizaciones campesinas con personería jurídica y de las ONGs. Mientras que a las reuniones de la Mesa también podrán ser convocados otros organismos nacionales. La creación de la Mesa contempla tres clases de reuniones:

# Mensuales: se reunirán los miembros del Estado provincial y los representantes de las Organizaciones para “acordar las medidas y acciones a seguir según las políticas dispuestas para el sector y debatidas en el plenario trimestral de la Mesa” (Art. 12 inc. C).

# Trimestrales (mesa tripartita): se reunirán el Estado provincial, las organizaciones campesinas y ONGs y representantes del Estado Nacional con el fin de “evaluar la dinámica del proceso y la temática del sector, sacar conclusiones y diagramar la estrategia de futuro” (Art. 12 inc. B).

# Extraordinarias: cuando las circunstancias del momento lo ameriten o mediaren situaciones especiales.

A su vez, en el marco de la Ley se proclama como herramientas de gestión de la Mesa a los ya creados: Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra y el Comité de Emergencia, dando marco legal y consolidando sus competencias para actuar frente a las diversas problemáticas.

## Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción: visiones y percepciones sobre su funcionamiento

Luego de siete años de la reglamentación institucional de la Mesa de Diálogo, de transcurridos doce años de la creación del Registro de Poseedores y once años del Comité de Emergencia son limitados los resultados en lo que respecta a la resolución de conflictos y regularización de la situación vinculada a la tierra para el sector campesino. Para abordar estos aspectos y observar cómo operan en el tiempo las dinámicas de la política bajo



análisis entrevistamos en dos oportunidades (abril de 2015 y abril de 2018) a diversos actores que integran la Mesa, en particular a representantes de: MOCASE, Pastoral Social, ambos forman parte tanto de la Mesa Provincial de Tierra como de la Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción; y a dos representantes del Estado provincial, de “Relaciones Institucionales” perteneciente a Jefatura de Gabinete y de la Dirección General de Bosques y Fauna. En las entrevistas realizadas se visualiza cómo algunas dificultades ligadas al funcionamiento de la Mesa de Diálogo se mantienen en el tiempo, así como también las necesidades de apropiación y sostenimiento de estas herramientas por parte de las comunidades campesinas. Además, se recurre a una revisión de los principales medios periodísticos online de la provincia a fines de evidenciar la difusión en torno a los avances en el diálogo entre el Estado y las organizaciones campesinas.

En relación con el proceso del diálogo, los entrevistados puntualizaron sobre la irregularidad para concretar las reuniones. En este sentido, a partir del año 2015 desde la Mesa Provincial de Tierras y las organizaciones de base, se insistió en regularizar el funcionamiento de la Mesa de Diálogo según lo estipulado en la Ley. No obstante, la Mesa se ha vuelto a reunir solo en una oportunidad a partir de una visita del Premio Nobel de la Paz Adolfo Pérez Esquivel. Como menciona el Diario Panorama (17/06/2017) en la reunión se destacó:

la necesidad de profundizar políticas que garanticen el derecho de los campesinos y de seguridad. Además plantearon la vigencia y la necesidad de mantener los espacios institucionales de diálogo, Mesa de diálogo por la tierra y la producción, Comité de emergencia y Registro de poseedores. (...) En este contexto, el Jefe de Gabinete transmitió la voluntad política de la gobernadora, Dra. Claudia de Zamora de profundizar las políticas de diálogo y de atención a todos los sectores campesinos de pueblos originarios y productores familiares con plena participación de dichos actores.

Se observa una intención de sostener el espacio de diálogo, pero sin oportunidad para su concreción. Por tal motivo, y en relación con los planteos del sector campesino hacia el Estado, los representantes de las organizaciones mencionan que ya desde los inicios de la Mesa no se respondía a sus demandas y necesidades, lo que determinó la construcción de nuevas estrategias, pero que tampoco fueron atendidas debido a la irregularidad en la realización de las reuniones:

[El Jefe de Gabinete] imponía su propia agenda y dejaba temas de lado muy importantes para nosotros. (...) Como ya estamos legitimados nosotros mismos tenemos el poder de convocar “que venga el tribunal, que venga el jefe de policía”. (...) No pueden deslegitimar algo que ellos mismos han legitimado. (...) La Mesa de Tierra se reúne previo a cada reunión con el gobierno. A veces somos sesenta, a veces más de cien (E2, Pastoral Social, febrero 2015).

En este sentido, un representante del movimiento campesino sostuvo que la irregularidad en el diálogo se mantiene en el tiempo:

Al gobierno se le vienen pidiendo audiencias en el espacio de la Mesa, por ahí la mesa ha quedado más chueca porque el otro organismo del Estado que era Nación, estaba representada por la Secretaria de Agricultura Familiar que hoy está totalmente ausente, desarmada (...). No deja de ser una excusa del gobierno local para sentarse a dialogar. Eso también es una debilidad nuestra, de no presionar con la fuerza debida para poderlo sentar al gobierno (E2, MOCASE, julio 2018).

Sin embargo, la visión sobre el espacio por parte del representante del Gobierno provincial, el Jefe de Gabinete de Ministros refiere:

En el marco de una herramienta institucional [la Mesa de Diálogo por la Tierra y la Producción], hemos logrado continuar con esta política de diálogo, consenso y derechos, y es gracias a eso que hoy podemos empezar a producir, porque los derechos posesorios significan que hay campesinos y pobladores que van a lograr tener una mejor calidad de vida, de salud, de educación y contar con mejor infraestructura (Diario Panorama, 21/04/2014).

Estas limitaciones en el desarrollo del proceso de diálogo entre las diversas partes se observan, por lo tanto, en la convocatoria/respuesta y en el funcionamiento de las herramientas de esta política pública, el Registro y el Comité. Si bien forman parte de la Ley aún poseen un presupuesto limitado para hacer frente a las necesidades. En los últimos años, sus tareas estuvieron vinculadas a la mediación e intermediación con otros

sectores del Estado, es decir, tendieron a desdibujarse sus funciones originales. Al respecto el representante campesino refería a dichas limitaciones en diferentes momentos:

Y ¿cuáles son las necesidades? No tener herramientas o materiales para salir a laburar, medios de transportes. Un año hemos estado parados, enclaudados porque el Estado no respondía de manera concreta. Ha sido tanta la presión que el gobierno no ha podido sacarnos del sitio. Por otro lado ellos veían que en el fondo, trabajando bien, que esto podría ser muy útil para el campesinado. Es una herramienta muy importante, pero a la vez eso podría tocar intereses económicos y del mismo empresariado santiaguense, del mismo gobierno. Eso ha empezado a hacerles ver a los tipos, bueno “pero che ya hemos metido la pata, ¿cómo frenamos eso?” y la forma de frenar es esa, sacándote la mano y dejándote sin recursos. (...) Eso ha sido en el 2012 y parte del 2013 y en el medio han muerto tres campesinos. Ahí es donde empieza otra vez el revuelo y todo lo que conocemos. (E1, MOCASE, febrero 2015).

Luego de tres años planteaba que la situación que atravesaban estas herramientas no se había modificado:

Nosotros jamás hemos vuelto a dialogar con el gobierno, han quedado muchas cosas en el tintero de la gestión anterior, del poder ejecutivo, con la gobernadora. Han quedado varias solicitudes de audiencia para plantearle la situación en que se encontraban estos espacios. Tanto el Comité como el Registro que no están funcionando en la medida que tienen que funcionar con respecto a la falta de recursos. Sigue estando ausente el recurso por parte del Estado (E2, MOCASE, julio 2018).

Cabe destacar que las herramientas mencionadas en la Ley, además, no han brindado información detallada y pormenorizada a la sociedad. Los avances resultan limitados en el relevamiento y la resolución de las problemáticas. En el período analizado, el escenario de políticas públicas nacionales y provinciales condiciona el espacio local llevando a los actores a redefinir estrategias en marcos restrictivos y de amenazas. En lo que respecta a la política bajo análisis, el limitado presupuesto de las herramientas que conforman esta Mesa de diálogo condiciona su funcionamiento y determina su falta de precisión. Su función tiende a atender al sector a partir de la articulación con diferentes dependencias estatales y avances vinculados al respaldo de los actos posesorios. Un aspecto puntual constituye la posibilidad de presentar proyectos productivos para predios con posesión (sin titularización de la tierra). Uno de los representantes consultados señala dichas articulaciones entre dependencias, es decir la modificación de los objetivos iniciales de las herramientas:

El Comité aparte ha empezado a hacer más bien un trabajo más social digamos, de buscar el vínculo de la organización con el Estado, saliendo un poco de su rol específico, tratando de introducir otras políticas a través de los programas de la Ley Nacional de Bosques, con programas que ayudan mucho a fortalecer algunas comunidades y organizaciones. Eso es muy interesante y eso está introducido desde aquí porque por ahí la organización no tiene toda la información (E2, MOCASE, julio 2018).

Si bien podría considerarse que estos aspectos mantienen relación con una política de desarrollo rural, son limitados sus alcances. En coincidencia con análisis de los programas de desarrollo rural podemos considerar que se trata de acciones “paliativas” que aportan al sector, pero que no permiten avanzar en la resolución de problemáticas.

Además, la desfinanciación a nivel nacional impacta sobre el sector. La falta de recursos para hacer cerramientos y otras mejoras prediales que constituyen medios para sustentar la posesión así como para agregar valor a la producción, impactan directamente sobre las posibilidades de producción familiar e indirectamente sobre la tenencia de la tierra. En lo que respecta a la Dirección provincial de Bosques y Fauna:

En este contexto, si no llegan los fondos de la Ley es lamentable, es desolador porque es un trabajo que lleva ya diez o doce años desarrollarlo, es un peligro. Ha costado tanto parar los desmontes y sin ley de bosques que contenga, esta situación trae conflictividad hacia el sector (E4, Dirección de Bosques, septiembre 2018).

Al mismo tiempo, los actores consultados señalan que en los tres años que transcurren entre las entrevistas realizadas no se modifican las condiciones para el accionar de las herramientas, pero sí aspectos hacia el sector campesino como la complejidad en los conflictos en torno a la Tierra. El avance de la frontera agropecuaria liderado por actores externos se traduce en intentos de desalojos, signados por actos violentos, y de resistencia

y procesos de lucha por parte de las comunidades rurales. Dichos avances comienzan a limitar los espacios para los usos de las familias, lo que puede dar lugar también a conflictos locales que requieren de la intervención de organismos como el Comité de emergencia. Cabe destacar, sin embargo, el accionar de los lazos locales – de organizaciones y de productores- para su resolución interna y de forma comunitaria en acompañamiento de estos organismos. A su vez, en estos sectores dinámicos de construcción y articulaciones -en algunos casos- se presentan tensiones por acceder a espacios de decisión y gestión a nivel local[11].

Sin embargo, la política pública ha funcionado con irregularidades, pero no ha logrado brindar herramientas concretas al sector vinculadas directamente a la problemática de la tenencia de la tierra. En este sentido, un representante de las organizaciones campesinas sostenía que:

el objetivo de este espacio es eso. Se han iniciado juicios, pero no [se ha avanzado en la regularización]. En los comienzos de estos espacios el Estado ponía dinero para los planos, ponía plata para el ingeniero agrimensor, para iniciar el juicio. Algunos casos se han iniciado, pero están en pleno proceso. Llevamos casi 12 años y todavía no hay nada resuelto. (E1, MOCASE, julio 2018).

Así como tampoco, en los casos en que se avance en la regularización de la tierra, se han abordado aspectos que complementen dichos procesos y que les permitan a los campesinos afrontar diversos obstáculos, entre ellas, las presiones impositivas derivadas de la titulación de la tierra. En particular, el entrevistado menciona:

Se han ido aprobando lotes comunitarios que después las familias, uno ha ido dejando de pagar, el otro no paga y se han ido retrasando. Y después les han llegado citaciones de deudas aberrantes. Hay una intención de liquidarte. Es una constante contradicción del Estado, por ahí avalando algunas políticas que vos planteas como sector y otras liquidándote o poniéndote en una situación complicada desde lo económico, como éstas. (E1, MOCASE, julio 2018).

## Hacia un análisis integral para una política sobre la Tierra: las visiones de los diversos sectores

La temática de la tenencia de la tierra se encuentra atravesada por numerosos aspectos: jurídicos, económicos, sociales, culturales, históricos, entre otros. El diseño de políticas públicas contempla parcialmente estos aspectos y, en ocasiones, entra en contradicción con otras políticas y programas destinados al sector rural. Cabe destacar que se presentan barreras para el desarrollo de políticas debido a las diversas significaciones que tiene la tierra para los actores que intervienen en su tratamiento: campesinos, productores, empresariado, jueces, representantes del gobierno, pero también comunicadores, legisladores y la sociedad en general.

Para los sectores campesinos la tierra es más que un mero factor productivo, es fuente de riqueza. Su concepción está estrechamente ligada a aspectos identitarios, históricos, comunitarios, entre otros. Como sostiene un entrevistado "en el decir de las comunidades campesinas (...) la Tierra es vida (...) estamos siempre en amenaza de que nos van a tocar la Tierra, que es nuestra vida, nuestra identidad" (E2, Pastoral Social, marzo 2015).

En el mismo sentido, el entrevistado destaca (aspecto recurrente en las entrevistas) la necesidad de una revisión del modelo productivo actual, y los beneficios y beneficiarios de las políticas públicas que se destinan al sector rural:

Lo que se está conversando en la Mesa provincial de Tierras es que la provincia está llevando un modelo productivo de gestión que está muy centrado en lo urbano, en desmedro del sector campesino. Lo que creemos que es grave, porque es poner un proyecto político productivo que no es integrador (E2, Pastoral Social, marzo 2015).

Entre quienes intervienen en el modelo, el empresariado y los nuevos actores (algunos de ellos ajenos al sector) conciben a la tierra como un recurso para la producción, vinculado a su función económica. En ese sentido, puede mencionarse que "para el terrateniente la Tierra es una mercancía como cualquier otra" (Giarracca, 2003:195 citado en Manildo, 2012). En una entrevista al Diario El Liberal (20/09/2016),

el empresario Orlando Canido, en el marco de conflictos por la tierras en la provincia, explicitaba su relación con la tierra al definirse como “soy un inversor importante en Santiago del Estero; llevo invertidos millones de dólares solo este año”. En suma, estas visiones y sus impactos sobre la tierra (su compra y arriendo) a nivel nacional se enmarcan en un proceso de “agricultura sin agricultores” (Slutsky, 2005) a partir de la ampliación de la escala productiva y la disminución de explotaciones agropecuarias, en especial de las más pequeñas.

Por su parte, la visión de los jueces (y el sector judicial) condicionan la mediación y resolución de los conflictos por la tierra entre los sectores empresarios que acusan título de dominio y las comunidades campesinas. En la práctica, su visión está ligada a los principios capitalistas y la noción de propiedad privada como parte de la naturaleza del sistema judicial (Manildo, 2012); al mismo tiempo que desconocen y no reconocen las prácticas y labores productivas locales, por ejemplo al evaluar qué constituye una mejora para garantizar la prescripción veinteañal. Desde la Mesa de Tierra se sostiene que a pesar de las pruebas que garantizan que los pobladores se constituyen como dueños inmemoriales de las Tierras, el accionar judicial no garantiza este derecho e incluso emiten órdenes de desalojos dando lugar a conflictos violentos. Argumentan que la justicia es “demasiado lenta en esclarecer la verdad, o ha caído en el error de dar la razón por adelantado a quienes tienen más poder, sin una exhaustiva investigación. Criminalizan a los pobladores” (Mesa Provincial de Tierra, 2009: 2; resaltado original). Si bien existen instancias de articulación y diálogo no garantizan el cumplimiento de los derechos, y requieren de intervención pero no se concretan en el tiempo. Esto se refleja en lo mencionado por un representante campesino: “Los jueces nunca se imaginan como viven las comunidades campesinas. Si lo conocen, no lo reconocen, pero la mayoría no tiene ni idea” (E1, MOCASE, febrero 2015).

Desde la Dirección de Relaciones Institucionales, que contiene y articula a la Mesa de Diálogo, sostienen que el campo judicial interpone los mayores obstáculos para el sector campesino, por lo que se proponen: “(...) lo que tratamos de hacer es (...) equilibrar las disputas y las luchas que se dan en otras esferas tanto judiciales como administrativas” (E3, Relaciones Institucionales, junio 2016).

Este aspecto ha formado parte de las demandas del sector campesino desde los inicios de la Mesa de Diálogo. En particular, sostiene un entrevistado: “(...) Plantearle que el ejecutivo intervenga con pedidos de audiencia al Superior Tribunal de Justicia (...) para que la Ley de Derechos Reales y Ambientales se reglamente” (E1, MOCASE, julio 2018).

Otro ámbito en el que se evidencian diferentes visiones en relación con la producción y la tenencia de la tierra es en la órbita estatal –provincial y nacional- lo que se visibiliza en la generación de políticas públicas. Por un lado, las tendencias en la provincia de intensificación de la producción frente al avance de la frontera agropecuaria con imposición de modelos “pampeanos” en territorios con diferentes características agroecológicas, y pobladores con otras lógicas o modos de vida tiene consecuencias sociales, económicas, ambientales, entre otras. En particular, considerando su impacto ambiental:

un mea culpa que tenemos que hacernos los forestales, los agrónomos y la veterinaria, que nosotros hemos traído modelos pampeanos a aplicarlos aquí y nosotros creemos que no es sustentable (...) ¿cuánto le cuesta al Estado reconstruir esas zonas que han sido dañadas? (E4, Dirección de Bosques y Fauna, junio 2016).

Pero también, los aspectos económicos y productivos que definen estos modelos contemplan y posicionan a los sujetos campesinos como marginales invisibilizando sus formas de ser, estar, y producir en la tierra y la construcción del territorio. En este sentido:

El modelo, claramente, no es un modelo que sea inclusivo al sector campesino o de visibilización como sujeto económico. Lo visibiliza como sujeto social y eso es un tema que sí hay que modificar y hay que disputarlo (E3, Relaciones Institucionales, mayo 2016).

A su vez, el PEA daría cuenta del marco en el que se inserta la tenencia de la tierra dentro de una política pública para el país a largo plazo, pero también de las tensiones manifiestas en las diferentes visiones de los actores y la invisibilización de estas comunidades, privilegiando la figura del nuevo empresario, lo

que ya fue mencionado. Las medidas de política económica de devaluación y eliminación de retenciones implementadas por el gobierno de Mauricio Macri sumadas las inversiones en infraestructura planificadas en el marco del Plan Belgrano (que contempla a Santiago del Estero como una provincia productora de soja, algodón y carnes) podrían evidenciar no sólo de una orientación productiva nacional sino también de una profundización de modelos productivos excluyentes del sector campesino[12]. Al tiempo que se limitan y debilitan las políticas de acompañamiento al sector (por ejemplo el desmantelamiento de la Secretaría de Agricultura Familiar); se avanza en torno a una política de tierras extranjeras que configura un escenario favorable al empresariado.

En una revisión de los principales medios periodísticos gráficos y digitales de la ciudad de Santiago del Estero solo se pudo recabar información en reducidas oportunidades: respecto a la resolución de tres conflictos por la tenencia de la tierra (2014), la notificación de una futura reunión de la Mesa (2014), el otorgamiento de insumos para la producción (2015), la resolución de un conflicto jurídico (2015), y la visita de Pérez Esquivel antes mencionada (2017). Los representantes campesinos entrevistados mencionan la dificultad de acceder a los medios de comunicación para visibilizar las problemáticas que afrontan. "Hoy es complicada esa situación (...) No hay medios, creemos que por censura o autocensura o por razones económicas, no están favoreciendo la libertad de expresión y la libertad de prensa" (E2, Pastoral Social, marzo 2015).

Resulta evidente que la visibilidad de los casos de conflictos por la tenencia de la tierra está directamente relacionada con las estrategias del campesinado para dar a conocer la situación compleja que atraviesan y no así con los medios de comunicación. Este aspecto refleja, a su vez, las diferentes visiones en torno a la tierra que poseen los sectores involucrados en los procesos y las respuestas por parte de la política pública bajo análisis. Como lo señala el representante de una organización: "No ha habido cosas concretas que digas esto sí, es una definición política, le ponemos corte a las cosas. Todo lo que se ha avanzado, se ha avanzado con lucha" (E1, MOCASE, febrero 2015).

Por lo tanto, consideramos imprescindible la contemplación de la complejidad de las visiones de los actores mencionados para el diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Así como también la incorporación y la participación activa de las comunidades campesinas para la elaboración de las mismas y como actor político individual y colectivo. En este marco, la Mesa de Tierras es un actor con presencia que regula a numerosos actores y que se reúne de manera regular atendiendo a distintas demandas. Como sostiene Barbetta (2007:28) el proceso organizativo "generó los recursos necesarios para la lucha por y en defensa de su derecho a obtener sus tierras y permanecer en ellas". A lo largo de este proceso las comunidades y las familias construyen y redefinen la forma de relacionarse con la tierra, y pese a las dificultades se manifiestan y posicionan como agentes legitimados del sector, que adquieren una presencia creciente en espacios de decisión aun cuando resulten limitados. En el mismo sentido, se pueden destacar los logros de los campesinos en la visión de quienes ocupan espacios de gobierno, en especial su reconocimiento como sector, su resistencia y su lucha para y avanzar hacia modelos productivos que reconozcan sus potencialidades.

## REFLEXIONES FINALES

*Para el que mira sin ver La Tierra es Tierra nomás...  
...Y pensar que para muchos La Tierra es Tierra nomás*

*Fuente: Atahualpa Yupanqui*

El análisis de políticas públicas en relación con la tierra a nivel nacional y provincial se encuentra inserto en complejidades que requieren soluciones integrales. Es evidente que dentro de la estructura institucional del Estado existen contradicciones, tensiones y superposiciones. La elaboración de políticas públicas con respecto a la tierra debería contemplar la integralidad de los aspectos que la atraviesan, pero también dar respuestas



situadas para los diferentes contextos (y sus dimensiones socioeconómicas, geográficas e históricas). Por lo tanto, resulta crucial el diseño articulado de las políticas para la tierra y el desarrollo entre los distintos estamentos del Estado: municipal, provincial y nacional, sin desconocer la heterogeneidad de producciones y actores que se insertan y producen y habitan dicho medio.

El abordaje de la tierra y sus problemáticas resulta complejo. El análisis de la política de Mesa de Diálogo para la Tierra y la Producción refleja contradicciones y tensiones que exigen revisiones de las políticas económicas propias de los modelos que privilegian una orientación hacia la exportación, con un proyecto de país que se propone mayor crecimiento y desarrollo, pero sin contemplar y rever qué acepciones se tienen cada uno de ellos.

Los avances en materia de políticas públicas en la tenencia de la tierra han sido fruto de las luchas y resistencia de sectores campesinos y de productores. Si bien los representantes de las organizaciones destacan la importancia de contar con elementos para dialogar con el Estado, en relación con la protección y garantía de sus derechos, reconocen que sus demandas aún no han sido tratadas y que quedan numerosos aspectos por resolver dando cuenta de la falta de compromiso y decisión política. El reducido presupuesto de las herramientas de la Mesa de Diálogo, tanto el Comité de Emergencia y el Registro de Poseedores, visibiliza en el período de tiempo analizado (especialmente entre las entrevistas en 2015 y 2018) los límites de contar con una política pública que no logra cumplir sus objetivos iniciales. Sin embargo, el potencial y la importancia de estas herramientas se expresan en avances referidos a los requisitos para acceder a programas y proyectos productivos en relación con la posesión y la titularidad de las tierras. Es decir, las herramientas resultan imprescindibles y poseen potencial para el desarrollo del sector, al tiempo que pueden constituir un antecedente para el abordaje de la problemática a nivel nacional. No obstante, requieren de un enfoque complejo y el acompañamiento desde los diversos sectores del Estado con una perspectiva integral y de largo plazo que garantice la tenencia y la permanencia en el lugar.

Cabe destacar cómo los actores han ido modificando sus perspectivas y sus roles hacia el interior del Estado, así como se han ido modificando los conflictos en el sector mostrando su complejidad y su dinámica. Para finalizar, y para seguir avanzando en el marco del diseño de una política pública que contemple lo rural de manera integral, reflexionamos con los campesinos: ¿La Tierra para quién? ¿La Tierra para qué? ¿La Tierra para cuántos? ¿La Tierra para cuánto tiempo?

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Abt Giubergia, M. (2015). "El bosque como espacio multifuncional para las familias campesinas de Santiago del Estero, Argentina", Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Forestales. UNSE, Santiago del Estero. Banco Mundial (2003), Informe Anual, disponible en <http://www.bancomundial.org/infoannual/2003/> (consultado 27 de febrero de 2015).
- Barbetta, P. (2007). "El Movimiento Campesino de Santiago del Estero: entre el juarismo y la subjetivación política", XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología, Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara. Disponible en: <http://www.academica.com/000-066/1689.pdf> (Consultado el 20 de marzo de 2015).
- Barbetta, P. (2009). "En los bordes de lo jurídico. Conflicto por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero", Tesis Doctoral, Facultad de Filosofía y Letras, UBA, Buenos Aires.
- Barbetta, P. (2014) Aportes a la cuestión jurídica campesina en la Argentina del agronegocio. *Trabajo y Sociedad*, N° 22, pp: 5-14. Disponible: <http://www.unse.edu.ar/trabajosociedad/22%20BARBETTA%20Cuestion%20juridica%20campesina.pdf> (consultado 15 de febrero de 2015).
- Bidaseca, K. (2013). Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina. Serie Estudios e Investigaciones N° 32. PROINDER. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca. Buenos Aires.

- Centro de Estudios Legales y Sociales (2002). "Los campesinos y el derecho a la tierra", Buenos Aires. Disponible en [http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe\\_2002\\_cap\\_10.pdf](http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_2002_cap_10.pdf) (revisado 22 de marzo de 2015).
- Costantino, A. (2016). El capital extranjero y el acaparamiento de tierras: conflictos sociales y acumulación por desposesión en Argentina. *Revistas de Estudios Sociales*, N° 55, pp: 137-149.
- De Dios, R. (2012). Ordenamiento territorial e inclusión social en Santiago del Estero. *Revista Realidad Económica*, vol. 268, pp: 112-127.
- Domínguez, D. y Sabatino, P. (2008). "La conflictividad en los espacios rurales de Argentina", en: *Revista Laboratorio, Universidad de Buenos Aires, Año 10, Núm.22*, pp: 38-44.
- Esteva, G. (1981). ¿Y si los campesinos existen? En: A. García (Comp.) *Desarrollo Agrario y la América Latina*, pp: 699-713. México: Fondo de Cultura Económica.
- Food and Agriculture Organization (2003). *Tenencia de la Tierra y Desarrollo rural. Estudios Sobre la Tenencia de la Tierra*, Tomo 3, Roma.
- Giarraca, N (2003). "Las protestas agrorurales en la Argentina", en: José Seone (comp.), *Movimientos sociales y conflicto en América Latina*, Buenos Aires: Clacso.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (1988). *Censo Nacional Agropecuario, 1988*. Buenos Aires, Argentina.
- Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (2003). *Censo Nacional Agropecuario 2002*. Buenos Aires, Argentina.
- Manildo, L. (2012). "Tierra y Territorio en América Latina" [CLASE INÉDITA], en: Curso virtual "El agro en América Latina: historia, conflictos y debates", Programa Latinoamericano de Educación a Distancia, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires.
- Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación (2011). *Plan Estratégico Alimentario y Agroindustrial Participativo y Federal 2010-2020*.
- Rodríguez Bilella, P. (2005). Trayectorias asociativas en el marco de los programas de desarrollo rural: un análisis desde los actores, en: R. Benencia y C. Flood (ed.), *Trayectorias y Contextos: Organizaciones rurales en la Argentina de los noventa*, La Colmena.
- Rossi, C. y León, C. (2004). *Temas Fundamentales en la Inserción de Pequeños Productores en Cadenas Comerciales para una Estrategia de Desarrollo Rural*. Proyecto Argentina Rural.
- Sili, M. Y Soumoulou, L. (2011). La problemática de la Tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración. Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola y Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación, Buenos Aires.
- Slutsky, D. (2005). "Los conflictos por la tierra en un área de expansión agropecuaria del NOA con referencia especial a la situaciones de los pequeños productores y pueblos originarios". *Revista Interdisciplinarias de Estudios Agrarios*, Núm. 23, pp: 59-100.
- Zemán, C. (2013). "El ordenamiento territorial en Santiago del Estero: implicancias jurídicas y ambientales". II Congreso Nacional de Derecho Agrario Provincial, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, La Plata. Disponible en: [http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39568/Documento\\_completo.Elordenamiento.pdf?sequence=1](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/39568/Documento_completo.Elordenamiento.pdf?sequence=1) (Consultado 25 de febrero de 2015).

## DOCUMENTOS Y DIARIOS

- Declaración de los Derechos de las Campesinas y Campesinos, Vía Campesina, Movimiento Campesino Internacional, marzo de 2009.
- Diario El Liberal, Santiago del Estero, notas respecto a la Mesa de diálogo para la Tierra y la Producción. Artículos disponibles en página web <http://www.elliberal.com.ar> (Consultado 20 de agosto de 2016).
- Diario Panorama, Santiago del Estero, Notas respecto a la Mesa de diálogo para la Tierra y la Producción. Artículos disponibles en página web: <http://www.diariopanorama.com> (Consultado 1 de marzo de 2016).
- Foro Nacional De Agricultura Familiar (2006), Nota de presentación y Documento elaborado por las Organizaciones Representativas del Sector Productor Agropecuario Familiar, Mendoza.

- Código Rural de Santiago del Estero, Ley 1734, Santiago del Estero, 1966.
- Ley 5402. Ley de Tierras Fiscales y Colonización, Santiago del Estero, 1984
- Ley 26.160. Comunidades Indígenas, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2006.
- Ley 7054. Mesa de Diálogo, Santiago del Estero, Argentina, 2011.
- Ley 7155. Promulgación de Juzgados de Derechos Reales y Ambiental de Primera y Segunda Nominación, Santiago del Estero, 2014.
- Ley 26.737. Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de las Tierras Rurales, Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina, 2011.
- Mesa Provincial de Tierra (2004), Propuesta de Política Agraria Para la Provincia de Santiago del Estero, Santiago del Estero.
- Mesa Provincial de Tierra (2009), Día Internacional de la LUCHA CAMPESINA, Santiago del Estero.
- Plan Belgrano. Disponible en <http://assets1.pro.com.ar/documentos/plan-belgrano.pdf> (consultado el 14 de septiembre de 2018).

## ENTREVISTAS REALIZADAS

- Entrevista a representante del MOCASE, 25 de febrero de 2015.
- Entrevista a representante del MOCASE, 27 de julio de 2018.
- Entrevista a representante de la Pastoral Social, 11 de marzo de 2015.
- Entrevista a Relaciones Institucionales de la provincia, 20 de mayo de 2016.
- Entrevista a Dirección de Bosques y Fauna de la provincia, 1 de junio de 2016 y 24 de septiembre de 2018.
- Entrevista a Dirección de Bosques y Fauna de la provincia, 1 de junio de 2016 y 24 de septiembre de 2018.

## NOTAS

[1] Nota de las autoras: agradecemos la información brindada por los entrevistados. Sin embargo, toda opinión, error u omisión contenidos aquí son plena responsabilidad de quienes escriben.

[2] Realizado por la Universidad Nacional de General San Martín para un programa del Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios (PROINDER) y cuyo fin fue “relevar, identificar y sistematizar los problemas vigentes vinculados al acceso, tenencia y distribución de la Tierra, así como de los conflictos que ellos generan y elaborar una caracterización de conflictos a fin de proveer al Estado de herramientas para la intervención en la materia, junto con los gobiernos provinciales” (Barbetta, 2014:11).

[3] Los cambios efectuados desde 2016 con el gobierno de Mauricio Macri modificaron la delimitación de extranjera para las personas jurídicas (de 25% a 51%), se eliminan las sanciones frente a incumplimiento de la Ley, no se establece límite claro a la posesión de tierras, entre otros (Costantino, 2016). Cabe destacar que en 2013 el Registro Nacional de Tierras Rurales relevaba que el 15% de las tierras rurales en Santiago del Estero tenía dueños extranjeros

[4] En el trabajo remitimos a la tenencia de la tierra en sentido amplio, sin abordar las categorías a que remiten las formas de tenencia.

[5] En 2006 se sancionó la ley 26.160 que suspende la ejecución de sentencias y procesos judiciales y administrativos respecto al desalojo de comunidades indígenas, pero no tiene como finalidad la resolución de los conflictos ni la entrega de títulos de propiedad comunitaria.

[6] No se disponen de estadísticas actualizadas respecto a la estructura agraria provincial y sobre la tenencia de la tierra. El Censo Nacional Agropecuario 2008 tuvo dificultades para su implementación que le restan confiabilidad. De acuerdo con los informes presentados por el INDEC, la superficie censada en la provincia alcanza el 81,74%, el 15,47% corresponde a explotaciones que no fueron completadas o se encontraban ausentes, la superficie relacionada con explotaciones asociadas al autoconsumo representa el 1,95%, y aquellas no barridas el 0,83%.

[7] La vigencia de la Ley fue restituida en 1998 y modificada en aspectos puntuales en los años 1999, 2000 y 2003, por las leyes 6460, 6516 (establece la adjudicación gratuita para todos aquellos ocupantes de Tierras fiscales en Tierras de secano) y 6613 respectivamente (Barbetta, 2014). Cabe destacar que la Ley no regula la propiedad colectiva indígena (contemplada en el Proyecto de Reforma del Código Civil de la Nación de 2014).

[8] En el año 1986, en la localidad de Los Juríes tuvo lugar una movilización de más de 1.500 campesinos de toda la provincia. Proceso que se encuentra asociado y favorecido por las peregrinaciones de las distintas Comunidades al Santuario del Señor de los Milagros de Mailín. Cabe destacar que en la Misa de los días domingo de la celebración Monseñor Gerardo Sueldo, les daba la palabra a los dirigentes campesinos para que expresen sus problemáticas.

[9] Constituido formalmente en la localidad de Quimilí el 4 de Agosto de 1990, pero producto de numerosas reuniones de las diferentes organizaciones en distintos sectores de la provincia. Actualmente, de la Mesa Provincial de Tierras participan el MOCASE Institucional y el MOCASE Vía-Campesina. De la Mesa de diálogo por la Tierra y la Producción participa solo el MOCASE Institucional.

[10] Entre los ejes que proponía este Acuerdo pueden destacarse: a) La conformación de un Cuerpo de Cuidadores del Monte, de al menos 60 miembros, con integrantes que conformen la Mesa de Diálogo de la Tierra y la Producción; b) El envío a la Legislatura de un proyecto que declare de interés público las Tierras fiscales para evitar la apropiación indebida; c) La creación de una comisión técnica que determine la situación del sector en su aspecto político, social y económico, a través del relevamiento y registro de parajes y/o lotes, que referencian los lugares de arraigo de las familias campesinas; d) La realización de un censo provincial de poblaciones rurales; e) La solicitud de un informe al Poder Judicial que dé cuenta de la totalidad de las causas existentes que involucren a comunidades y familias rurales; f) La confección por parte del Poder Ejecutivo de un informe relativo a planes de desmonte ya aprobados y por aprobarse; y g) El relevamiento de la cantidad de Tierras fiscales de la provincia.

[11] Desde la perspectiva de los actores se considera a las organizaciones como espacios de disputa de poder, donde se manifiestan tensiones y competencias por representaciones y el acceso a recursos. Dichas disputas se caracterizan por diversas limitaciones y posibilidades de maniobra.

[12] El Plan Belgrano propone la inversión de “U\$S 16.000 millones para infraestructura vial, ferroviaria y aerocomercial que integre productivamente al Norte [NEA y NOA] entre sí; con el Centro y los puertos; y con los países vecinos” (Plan Belgrano, disponible en <http://assets1.pro.com.ar/documentos/plan-belgrano.pdf>). Si bien considera que las regiones son heterogéneas su realización se centra específicamente en producciones exportables.

CC BY-NC-SA