

La política pública de acceso a tierra de la agricultura familiar en Argentina. Devenir histórico de una cuestión persistente

The public policy of access to land for Family Farming in Argentina. Historical becoming of a persistent issue

Mosca, Valeria Ana

Valeria Ana Mosca valeriamos@gmail.com
Universidad de Buenos Aires, Argentina

Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal

Universidad Nacional del Litoral, Argentina

ISSN: 1666-4124

ISSN-e: 1851-3727

Periodicidad: Semestral

vol. 21, núm. 37, 2021

jvigil@fce.unl.edu.ar

Recepción: 30 Julio 2021

Aprobación: 06 Diciembre 2021

URL: <http://portal.amelica.org/ameli/journal/502/5022972005/>

DOI: <https://doi.org/10.14409/daapge.2021.37.e0020>



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución-
NoComercial-CompartirIgual 4.0 Internacional.

Para citar este artículo: Mosca, V. A. (2021) "La política pública de acceso a tierra de la agricultura familiar en Argentina. Devenir histórico de una cuestión persistente" *DAAPGE* Vol. 21, N° 37, 2021, pp. 60-80. UNL, Santa Fe, Argentina.

Resumen: A través de revisión y sistematización de bibliografía histórica especializada e información recolectada de medios de comunicación y entrevistas exploratorias, en este artículo buscamos identificar y analizar el surgimiento y devenir del acceso a tierra de la AF como 'cuestión' a lo largo de la historia argentina. En línea con nuestra perspectiva teórico analítica sobre la política pública, que se basa en el proceso social que se orquesta en torno a una "cuestión socialmente problematizada" nos propusimos este objetivo. Concluimos que se trata de una problemática cuyo origen se remonta a los momentos fundantes del Estado nación argentino y por ello realizamos un repaso histórico. En ese sentido afirmamos que es una cuestión históricamente problematizada por el sector de la agricultura familiar en Argentina.

Palabras clave: política pública, acceso a tierra, agricultura familiar, historia.

Abstract: *Through the review and systematization of specialized historical bibliography and information collected from the mass media and exploratory interviews, in this article we seek to identify and analyze the emergence and becoming of access to land of family farming as a 'question' throughout Argentine history. In line with our analytical theoretical perspective on public policy, which is based on the social process that is orchestrated around a "socially problematized issue", we set ourselves this objective. We conclude that it is a problem whose origin dates back to the founding moments of the Argentine nation-state and therefore we carry out a historical review. In this sense, we consider that it is a matter historically problematized by the family farming sector in Argentina.*

Keywords: *public policy, access to land, family agriculture, history.*

1. Introducción¹

La Agricultura Familiar (en adelante AF) se impuso en Argentina en las últimas décadas como categoría preponderante del desarrollo rural. Su utilización fue adoptada tanto desde el sector público, como desde las organizaciones de productores y los ámbitos académicos especializados en la cuestión

rural. Los actores que hoy en día conforman la AF han sido identificados bajo otras categorías diversas que dan cuenta de una gran heterogeneidad interna: campesino, pequeño productor, colono, chacarero, trabajador rural, minifundista, entre otras (Manzanal y González, 2010; Soverna et al., 2008). Sin embargo, la AF se caracteriza en gran parte por identificar a sujetos agrarios que tienen en común diversas dificultades para consolidar su desarrollo productivo. De entre ellas destacan las restricciones ligadas a las condiciones de acceso a la tierra. Por ello, en este trabajo, partimos de la premisa de que el acceso a la tierra surge como la principal ‘cuestión problematizada’ por las organizaciones de la AF.

En línea con nuestra perspectiva teórico analítica que da relevancia a las problemáticas socialmente problematizadas en el análisis de las políticas públicas, nos propusimos en este trabajo rastrear el contexto de surgimiento de esta ‘cuestión’ para concluir que se trata de una problemática cuyo origen se remonta a los momentos fundantes del Estado nación argentino. En efecto, se trata de una ‘cuestión’ histórica cuyo devenir atraviesa la historia argentina enfrentando a terratenientes y arrendatarios o trabajadores agrarios sin posibilidad de acceder a la tierra en propiedad.

A través de revisión y sistematización de bibliografía histórica especializada e información recolectada de medios de comunicación y entrevistas exploratorias, en este artículo buscamos reconstruir el surgimiento y devenir de la problemática de acceso a tierra de la AF como “cuestión” a lo largo de la historia argentina, así como la política pública en torno a ella. En el primer apartado definiremos el acceso a tierra de la AF, focalizando en la delimitación de la problemática. Luego, realizaremos un recorrido por el derrotero histórico de esta cuestión y las diversas respuestas estatales a partir de la delimitación de etapas. Por último, veremos de qué forma se expresa la cuestión del acceso a tierra de la AF como problemática histórica del sector. Concluimos que la escasez de respuestas a la principal cuestión problematizada por este actor en la actualidad no resulta algo novedoso sino la persistencia de una problemática estructural de difícil resolución ya que la tierra aparece como uno de los principales recursos de poder en Argentina.

2. El acceso a la tierra de la Agricultura Familiar como ‘cuestión socialmente problematizada’

El estudio de los problemas públicos y su abordaje por parte del Estado a través de diversas etapas de desarrollo analítico dentro de la ciencia política. En un inicio, se consideraba que los problemas podían definirse de forma objetiva, que existían ‘de hecho’ de forma unívoca y cualquier observador podía reconocerlos con facilidad. Ante un problema objetivamente identificable el verdadero desafío radicaba en la elección de la alternativa de acción más satisfactoria. Con el correr de los años, nuevas investigaciones reconocieron la complejidad de la definición de los problemas públicos. En ese sentido se advirtió que “los problemas no existen, sino que son construidos, definidos subjetiva e interesadamente” por los actores (Tamayo Sáez, 1997: 5).

En línea con ello, en este trabajo consideramos que el acceso a la tierra es una ‘cuestión’ problematizada por los actores que hoy día conforman la AF en Argentina. Son los actores de la AF quienes, mediante la movilización de

recursos, diagramación de estrategias y acciones buscan visibilizar una situación problemática con el fin de lograr una política pública que la resuelva o morigere. En ese marco, la política pública es considerada aquí como el conjunto de respuestas de las instituciones estatales (expresadas por acción u omisión) que permiten interpretar la toma de posición del Estado respecto a ello y en el marco de las acciones de otros actores de la sociedad civil que se ven involucrados o interesados en ello (Oszlak y O'Donnell, 1995:104). Desde esta perspectiva, el accionar estatal -las políticas públicas- no pueden ser estudiadas separadas del contexto en el que son adoptadas o producen consecuencias. El conocimiento de su historia, el abordaje estatal de la temática, los procesos que llevan a su surgimiento y los actores intervinientes son aspectos vitales “porque es desde allí que las políticas estatales adquieren sentido y pueden ser explicadas” (Oszlak y O'Donnell, 1995:110). Es en base a ello que nos propusimos en este artículo identificar el surgimiento y devenir del proceso social tejido en torno a la cuestión del acceso a tierra de la AF en Argentina, lo que nos condujo a indagar en los orígenes del Estado-nación.

La problemática de acceso a tierra de la AF puede ordenarse y definirse en torno a dos dimensiones. Por un lado, la *concentración de la propiedad* y uso de la tierra. Ya que la tierra es un recurso natural finito y estratégico, los altos niveles de concentración de la tenencia redundan en la escasez de este recurso para la AF. Este aspecto se expresa a través de la existencia de pujas, tensiones, contraposiciones que derivan en conflictos manifiestos o no manifiestos, judicializados o no judicializados (Bidaseca et al., 2013:13) en torno a la disputa por la propiedad de la tierra (acaparamientos de tierra, desalojos etc.), así como todo lo concerniente a incompatibilidades en la forma en que se usa la tierra (contaminación, deforestación, especulación inmobiliaria, etc.). Otra dimensión de la problemática es la *modalidad de tenencia jurídica que detenta la AF*. Si bien existen agricultores familiares propietarios, se sostiene que una gran parte de ellos, y dentro de estos lo que se encuentran en estado más vulnerable, acceden a la tierra mediante contratos agrarios y/u ocupaciones de tierra fiscal o privada (González, 2000). Los propietarios -que tienen la titularidad dominial y la disposición material de la tierra – son los que se encuentran en condiciones de mayor estabilidad. Quienes, en cambio, acceden a través de contratos agrarios -aparcería y arriendo centralmente-, suelen manifestar mayor vulnerabilidad en torno a la informalidad de los arreglos, y algunas asimetrías en las relaciones de poder que los atraviesan (González, 2006 citado en Slutzky, 2008:34-35). Los productores ocupantes son quienes se encuentran en mayor estado de fragilidad, “existen dificultades para mantener la extensión que trabajan, así como incluso la continuidad misma en sus lugares de vida y producción” (Slutzky, 2008: 29). En los casos en que dichas ocupaciones suceden en tierras privadas existe un mayor riesgo de desalojo violento y conflictivo. Entran en esos casos muchas de las tierras comunales, territorios indígenas sin reconocimiento, ocupaciones de más de veinte años. En estos casos la problemática viene dada por la necesidad de regularización dominial y el acceso a titulación que avale derechos ya adquiridos por las comunidades.

En definitiva, la combinación de la fuerte concentración de la propiedad y uso de la tierra y las formas de tenencia y acceso de la AF dan como resultado una

gran inestabilidad y la imposibilidad de mejorar las condiciones productivas y de habitabilidad de los agricultores (Mosca, 2021).

Esta definición de la problemática de acceso a tierra de la AF surge también de lo expresado por las organizaciones que nuclean al sector. En el documento realizado luego del primer plenario del Foro Nacional de la AF en 2006,² se sostenía que:

“En todos los Foros, encuentros y reuniones de productores [...] el problema de uso y tenencia de tierras y la necesidad de iniciar un proceso de Reforma Agraria Integral aparecen como la cuestión más relevante en tanto es la primera restricción de carácter estructural que afecta a la Agricultura Familiar y la que produce las mayores tensiones en la vida cotidiana de nuestras familias.” (Documento FONAF, 2006: pp. 11-12)

Otra manifestación de las organizaciones de la AF que ha surgido recientemente son los “verdurazos”, impulsados a partir de 2016 y con fuerte repercusión pública. Suponen la ocupación de espacios públicos -normalmente plazas- en zonas céntricas de las principales ciudades de Argentina, para la entrega gratuita (o venta a bajos precios) de alimentos frescos producidos por la AF – mayoritariamente dedicada a la horticultura en zonas periurbanas-. Este tipo de acciones, que se sostienen en la actualidad, reclaman la sanción de un proyecto de ley de acceso a tierra para la AF, dando cuenta de la relevancia de esta temática para el desarrollo del sector.

También durante el Foro Agrario celebrado en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires en mayo del 2019 se demandaba una ‘Reforma Agraria Integral’. Se planteó la necesidad de discutir, analizar e implementar una reforma que, además de democratizar la tierra como recurso estructural de la actividad, sea acompañada por medidas de financiamiento productivo, generación de tecnología adaptada al sector, sistemas productivos sustentables, mejora en las modalidades de comercialización, entre otras (Documento 1° Foro Nacional por un programa agrario, soberano y popular, 2019).

En todos los casos se demanda la generación de políticas públicas que democratizen el acceso a la tierra a través de su distribución -créditos para pequeños productores, comodatos de tierras fiscales, etc.-, que regulen los contratos agrarios -actualización de la ley de arrendamientos y aparcerías rurales y supervisión de que se cumple la normativa- y regularización de las ocupaciones, sobre todo en casos de permanencia de más de 20 años -particularmente en comunidades indígenas que cuentan con el derecho adquirido pero en muchas ocasiones no se instrumenta el acceso a recursos de información y económicos para avanzar en ello-.

Todo lo anteriormente referenciado nos conduce a considerar que el acceso a tierra de la AF resulta una ‘cuestión socialmente problematizada’. De acuerdo a nuestra perspectiva analítica, en el siguiente apartado buscamos identificar el contexto de surgimiento, su devenir y la política pública al respecto a lo largo de la historia argentina.

3. La historización de la política pública de tierras 1810-2019

Para abarcar el surgimiento, devenir y los vaivenes de la política pública de acceso a tierra organizamos la exposición en torno a una serie de etapas históricas que

agrupan períodos de acuerdo al modo en que se abordó la cuestión rural en general y la de acceso a tierra en particular. Este recorrido da cuenta, en definitiva, de la persistencia de esta problemática desde el origen de la organización del Estado nacional hasta nuestros días.

a. Valorización de la pampa y expansión agropecuaria (1810-1930)

La desigual distribución de la tierra en Argentina, puede registrarse desde los orígenes de su organización. En efecto, luego de la revolución de mayo de 1810 y la independencia declarada en 1816 se inaugura un proceso de guerras civiles por determinar las características que asumiría el naciente Estado nación. En ese contexto, y a través de una serie de medidas, comienza a delinarse la conformación de un sector privilegiado de la sociedad caracterizado por la propiedad de grandes extensiones de tierra: los terratenientes.

En esta etapa podemos distinguir, en primer lugar, la Ley de Enfiteusis de 1822, sancionada por Bernardino Rivadavia (Barsky y Gelman, 2001; Gelman y Santilli, 2006). Bajo esta Ley, el Estado transfería a particulares el usufructo de grandes superficies de tierra a un bajo costo, que quedaban en propiedad del Estado como garantía de los préstamos solicitados a la banca británica (Infesta, 1993 y 1998). Si bien se procuraba que las tierras fueran entregadas a productores agropecuarios, no se establecieron límites por superficie, al tiempo que no era necesario que ésta se explotara de forma directa por el enfiteuta. Ello dio lugar a un acaparamiento de grandes extensiones de tierras por parte de un puñado de beneficiarios que luego la subarrendaban a terceros. Como consecuencia de esta Ley, se tendió, por tanto, a favorecer la concentración de la tierra, ya que el usufructo favorecía a unas pocas decenas de familias que luego estaban en mejores condiciones para acceder a la propiedad. En efecto, de 1822 a 1830, 538 propietarios en total obtuvieron 8.656.000 hectáreas (Donghi, 2005:231).³

En plena vigencia de la Ley de Enfiteusis y en el marco de las guerras civiles entre unitarios y federales, la donación de 'Suertes de Estancia' realizadas por Juan Manuel de Rosas en 1832 - como gobernador de la provincia de Buenos Aires- contribuyó al surgimiento de grandes predios privados. Estas donaciones se erigieron sobre la base de campos enfiteúticos y que se entregaron como premios y donaciones a particulares por fidelidad política. Como se puede advertir, ambas medidas colaboraron en el proceso de acaparamiento de tierras en la zona pampeana (Valencia, 2005; Gelman y Santilli, 2006), favoreciendo y profundizando su concentración.

Para 1876 la Ley Nacional 817 de Inmigración y Colonización dotó de mano de obra a la región pampeana, poniendo en valor su potencial agropecuario.⁴ En efecto, esta ley proponía la colonización, por parte del Estado o empresas privadas, de zonas del territorio nacional inhabitadas para ubicar y fijar población inmigrante. A través de ella se precisaba que la propiedad de la tierra nacional era administrada por la Oficina de Tierras y Colonias, considerándose territorio nacional a importantes extensiones bajo control de comunidades indígenas. Si bien se establecieron numerosas colonias, en los hechos, muchas de las empresas privadas que participaron acapararon tierras para uso exclusivo no cumplimentando los cometidos de la ley (Fernández, 2017). En relación a la suerte de la población migrante, al llegar se encontraron, en muchos casos,

sin la posibilidad de acceder a tierras en propiedad, las cuales ya habían sido distribuidas. Quienes no pudieron conseguir parcelas en las colonias agrícolas,⁵ tuvieron que arrendarlas dentro de las grandes estancias ganaderas, al ser su única posibilidad de empleo. En definitiva, no solo no pudieron acceder a la propiedad de la tierra, sino que estuvieron fuertemente afectados por una asimetría en las relaciones de poder con los propietarios: no tenían libertad para alquilar maquinaria, vender sus cosechas o comprar sus insumos de forma independiente, al tiempo que los contratos resultaban de corta duración lo que limitaba su desarrollo productivo (Miguez, 1986; Barsky y Gelman, 2001; Gelman, 2006)

En 1878 se aprueba la Ley 979 que dispuso la conquista de los territorios en posesión de comunidades indígenas del área pampeana y patagónica. A través de la mal llamada, ‘campaña o conquista del desierto’⁶ se llevó adelante la ocupación militar del Estado argentino de dichos territorios entre 1870 y 1880. En esta oportunidad, se distribuyeron las tierras ganadas a un selecto grupo de prestamistas, soldados y oficiales involucrados (Barba et al., 1977). La poca tierra que quedó sin distribuir fue vendida al mejor postor (en su mayoría extranjeros) a través de la Ley de Remate de 1882 (León, 2016).

Todo ello redundó, hacia comienzos del siglo XX, en una dualidad en el sector agropecuario argentino (Barsky y Gelman, 2001). Por un lado, grandes terratenientes estancieros dueños de la tierra; por otro pequeños y medianos agricultores que vivían en las colonias o arrendaban parcelas en las grandes estancias: “surgió de inmediato la fuerte contradicción entre quienes trabajaban y producían que mayoritariamente no eran propietarios del suelo y quienes les alquilaban las tierras. Es decir, entre arrendatarios, aparceros, obreros agrícolas y los terratenientes” (León, 2016:408).

Como ya hemos manifestado, el sector terrateniente imponía a los arrendatarios condiciones duras, tanto en el precio del arrendamiento o aparcería, como en la obligatoriedad de que comprasen insumos y vendiesen la cosecha a través de su intermediación. Todo ello derivó en una creciente confrontación de clases sociales, cuyo hito fue la huelga agraria de 1912, conocida como ‘El Grito de Alcorta’ que rápidamente fue replicada en toda la región pampeana (Grela, 1997; León, 2016). Este hecho marcó el momento fundante de la Federación Agraria Argentina (FAA), como representante del sector arrendatario y aparcerero.

Como producto de los reclamos y movilizaciones de este sector, en 1921 se sancionó la Ley Nacional 11.170 de Contratos Rurales, la cual: i) estableció una duración mínima de los contratos de 4 años, ii) prohibió las cláusulas que no permitían la libertad de elección de los servicios y formas de comercialización y iii) reconoció las inversiones realizadas por los productores en los predios.

Durante este primer período, en Argentina se consolidó un modelo económico centrado en una economía abierta, basada en exportaciones de materias primas agropecuarias y con gran expansión económica que la ubicó como la sexta economía mundial hacia la década de 1920 (Lattuada, 1997).

En relación a la cuestión del acceso a la tierra, durante esta etapa se sientan las bases y se fortalece el surgimiento de un sector reducido de la sociedad que concentra la propiedad de este recurso. Se trata del capital indispensable para producir los bienes exportables que motivaron el gran crecimiento económico durante ésta época. La desigual distribución de la tierra, fortalecida a través

de las leyes a las que hicimos referencia, generó una consecuente distribución desigual de los ingresos asociados al gran crecimiento económico. En efecto, se cristalizó la dualidad del sector agropecuario representada por las fuertes pujas entre propietarios y arrendatarios.

Hacia fines de 1920, la crisis mundial del 30, el fin de la ocupación de la región pampeana –protagonista de la expansión económica- y el golpe militar como modalidad de acceso al poder por parte de la clase dominante luego de la instauración del voto universal, se conjugaron como factores internos y externos que generaron mutaciones en el modelo económico vigente en Argentina (Sabato, 1993).

b. Concentración territorial y anclaje rural (1930-1955)

Desde 1930 y hasta al menos la década de 1960 el sector agropecuario tuvo un crecimiento lento, perdiendo importancia relativa dentro de la economía nacional y mundial. A pesar de ello “adquirió un [...] rol estratégico y, como tal, conflictivo, que posibilitó el funcionamiento del sistema en su conjunto” (Lattuada, 1997: 2). En efecto, su rol se volvió clave para el ingreso de divisas y aportes al fisco que sostuvieron el desarrollo de la industria. En este contexto, a partir de 1930 y hasta 1955 se pueden advertir una serie de medidas implementadas desde el Estado que buscaron regular los arrendamientos, así como democratizar el acceso a la propiedad de la tierra. El objetivo principal de las políticas implementadas para el sector agrario fue el de lograr la permanencia de la población en zonas rurales, evitar la confrontación entre terratenientes y trabajadores rurales o arrendatarios, y aumentar la productividad.

Este período abarca una época conocida como “década infame” o de “restauración conservadora”⁷ entre 1930 y 1943. En términos económicos, durante esta época - inaugurada con la crisis mundial de 1929 y atravesada por la segunda guerra mundial- se implementan medidas consideradas de “intervencionismo defensivo” que buscaban regular el mercado, y proteger a la incipiente industrialización por sustitución de importaciones.⁸ En ese sentido, esta etapa se caracteriza por un aumento de la centralidad del sector industrial en detrimento del sector agrario como motor de la economía.

En dicho marco, la tensión entre el sector terrateniente y los arrendatarios siguió vigente a pesar de las medidas implementadas luego del “grito de Alcorta”. Para frenarlo, el Estado implementa dos medidas que buscaron regular al respecto. En primer lugar, en 1932 se sancionó la Ley Nacional 11.627 que congelaba y daba prórroga de los contratos de arrendamiento, al extender su duración mínima de cuatro a cinco años, dando respuesta a las demandas de los arrendatarios nucleados en la FAA.

En segundo lugar, en 1940 se sanciona la Ley Nacional de Colonización Agrícola 12.636 que creó el Consejo Agrario Nacional (en adelante CAN). Esta iniciativa buscó dar respuesta a la problemática expresada en una gran cantidad de arrendamientos y la consecuente baja proporción de agricultores propietarios, la permanencia del latifundio y la especulación constante que se manifestaba en los precios de la tierra (Lazzaro 1999). El CAN tenía como objetivo primordial aplicar un plan de poblamiento, racionalización de las explotaciones, subdivisión de la tierra y estabilización de la población rural en base a la propiedad (León

y Rossi, 2006). Tenía la facultad de comprar o expropiar, en base a su utilidad pública, tierras para su fraccionamiento y entrega a agricultores. También tenía como fin convertir en propietarios a los arrendatarios de parcelas dentro de los grandes latifundios. Si bien se destaca que no se trató de una institución de reforma agraria, constituyó un instrumento de política muy resistido dentro del sector terrateniente (León, 2016)⁹ y constituyó la única herramienta de este tipo a lo largo del siglo XX.

Durante la década de 1930, la estructura económica del país se había transformado profundamente. La industria se había expandido como consecuencia del crecimiento de actividades urbanas que dinamizaron el mercado interno. En 1939, el inicio de la segunda guerra mundial provocó serias dificultades en el comercio internacional argentino y en su balanza de pagos al interrumpirse el comercio marítimo.¹⁰ Ello desató fuertes debates en torno a las consecuencias que generaría el final de la guerra en la industria nacional. En ese contexto, en 1943 Arturo Rawson lidera un golpe de estado en el marco de una alianza entre sectores militares nacionalistas y empresarios industriales. Es así que, tanto las sucesiones dentro del gobierno militar como el periodo democrático de los gobiernos de Juan Domingo Perón que siguieron se encuentran guiados por la necesidad de implementar acciones enérgicas desde el Estado para proteger la industria nacional, demostrando una fuerte voluntad intervencionista.

Para el sector agropecuario ello se tradujo en una serie de medidas de intervención que regularon diversos aspectos sectoriales.¹¹ En relación a la cuestión del acceso a la tierra, y en gran medida motivado por la movilización chacarera de 1947 conocida como ‘Segundo Grito de Alcorta’ y que amenazaba con paralizar las actividades rurales (León, 2016:415), se sanciona la Ley Nacional 13.246 de Arrendamientos y Aparcerías rurales de 1948.¹² A través de ella se establecieron períodos de arrendamiento que podían llegar a 8 años y se indemnizaba a los arrendatarios por las mejoras realizadas en predios. El efecto de las prórrogas motivó en muchos casos la compra de tierra, a la par que se crearon colonias en tierras expropiadas y fiscales que posibilitaron el acceso.¹³ El objetivo de todas estas políticas era el de fijar una población que hasta entonces vivía en condiciones de desplazamiento permanente.

Otro aspecto a tener en cuenta fue la sanción de la Constitución Nacional de 1949, cuya validez se extendió hasta el año 1956. En su artículo 38 se enfatiza la función social de la tierra: “Lo que aporta este nuevo modelo constitucional a la idea de colonización es que rompe el molde de la simple distribución de tierras. El reparto de tierras está ahora acompañado de otras políticas estatales” (Sili y Soumoulou, 2011:44). En ese sentido, como ya hemos precisado, a las políticas dirigidas a regular la tenencia y acceso a tierra de pequeños y medianos productores, se sumaron diversas iniciativas hacia el sector, en un contexto de mayor regulación del Estado.

En definitiva, durante este periodo, se pueden reconocer una serie de medidas que regularon el sector agropecuario en general y la implementación de algunas políticas que buscaron democratizar el acceso a la propiedad de la tierra, así como regular los contratos agrarios. El Segundo Plan Quinquenal (1953-1957), que establecía una serie de objetivos específicos que incluían políticas de distribución

de la tierra, solo se llevó a cabo parcialmente ya que fue interrumpido por el golpe de estado de 1955.

c. Modernización y desarrollo rural (1955-1976)

A partir de 1955 se inaugura en Argentina una etapa de gran inestabilidad política y económica. En ese sentido, este período se caracteriza por una constante alternancia de regímenes políticos autoritarios y democráticos, en el marco de la proscripción del peronismo, generando una libertad política restringida.

En efecto, Perón desde el exilio se manifestó como una figura clave en el escenario político nacional como líder con fuertes apoyos sociales. Respecto a los regímenes democráticos de este período en manos del principal partido de oposición – Unión Cívica Radical (UCR)-, fueron depuestos en un estado de constante supervisión del sector militar.

El golpe de Estado de 1955 -autodenominado ‘Revolución Libertadora’- llega al poder a partir del derrocamiento del segundo gobierno democrático de Perón. Se erige con el apoyo de las entidades agropecuarias que agrupaban a los sectores terratenientes (Sociedad Rural Argentina –SRA- y Confederaciones de Asociaciones Rurales Argentinas de Buenos Aires y La Pampa –CARBAP-). En sintonía con dicho respaldo se derogaron varias de las medidas de regulación adoptadas en el período anterior¹⁴ y en relación a la problemática de los arrendamientos se concedió una única prórroga, afirmándose que luego se procedería a realizar desalojos.

No obstante, sus alianzas con el sector terrateniente, el gobierno de facto solicitó asistencia técnica para realizar un diagnóstico económico que se publicó a fines de 1955.¹⁵ Éste indicaba que el sector agropecuario pampeano carecía de incentivos, lo que provocaba desinversión y falta de desarrollo tecnológico. También se mencionaba la existencia de condiciones estructurales que afectaban el rendimiento agropecuario, remarcándose el porcentaje elevado de tenencia y acceso a tierra vía arrendamiento y aparecería, al tiempo que se alertaba sobre la existencia de minifundios. Partiendo de dicho diagnóstico en 1957 se sanciona el Decreto/Ley 2187 de ‘transformación agraria’, con el objetivo de prorrogar los contratos de arrendamiento e impulsar la compra de tierras para modernizar al sector. No obstante, sus objetivos, los resultados fueron muy limitados.

En 1958, Arturo Frondizi¹⁶ asume el gobierno a partir de elecciones democráticas en las que el peronismo estaba proscripto. En términos económicos este gobierno asume con una fuerte influencia modernizadora y una impronta desarrollista. Respecto al sector agrario se compartía el diagnóstico realizado en 1955: se trataba de un sector atrasado, caracterizado por latifundios improductivos, planteándose la necesidad de introducir reformas para modernizar al sector incorporando tecnología. En ese contexto en 1958, se crea el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y se lanza la Ley Nacional 14.451 de ‘segunda transformación agraria’ con objetivos similares a la primera de 1957 y que tampoco dio grandes resultados (Makler, 2003). Frondizi no pudo terminar su mandato ya que fue derrocado en 1962, sucedido por **José María Guido** quien volvió a llamar a elecciones en 1963 ganando la presidencia otro candidato radical, Arturo Illia, con un bajo caudal de votos.

El gobierno de Illia asume con la idea de ampliar la infraestructura social básica –transporte y comunicaciones-, así como desarrollar y modernizar los sectores agrícolas, mineros e hidráulicos. En relación al sector agrario, se proponía lograr su desarrollo a través de políticas que estimulen la producción agropecuaria y la introducción de cambios tecnológicos, de aprovechamiento de recursos y de inversión de empresarios rurales.¹⁷ Respecto de la cuestión del acceso a la tierra y el gran porcentaje de arrendamientos, se decidió crear un impuesto a la renta potencial. Éste impuesto no pudo implementarse por la férrea oposición de las entidades del campo ligadas a los terratenientes. A la par, en 1966 se sancionó la Ley Nacional 16.883 que incluía la elaboración de un ‘Plan de Reforma Agraria Integral’ cuyo objetivo era que los arrendatarios se conviertan en propietarios de las tierras que alquilaban.¹⁸ Sin embargo, no logró reglamentarse porque nuevamente un golpe de estado interrumpió este gobierno que, aunque democrático, había asumido con un bajo porcentaje de votos.

El nuevo gobierno militar – autoproclamado como ‘Revolución Argentina’- asume bajo la doctrina de seguridad nacional impulsada en Latinoamérica por parte de Estados Unidos y en el marco del recrudecimiento de la Guerra Fría. Respecto del sector agropecuario, se volvió atrás con las medidas impulsadas en el gobierno de Illia y a través de la Ley 17.253 de 1967, se dispuso el desalojo de un gran número de arrendatarios y la restitución de tierras a los propietarios.

En un contexto de estancamiento económico y aumento del conflicto social ante la restricción democrática impuesta por el gobierno de facto, se suceden una serie de eventos de movilización e insurrección social entre los que destaca el Cordobazo en 1969. Ante la efervescencia social los militares buscaron una salida democrática que implicó necesariamente una negociación con Perón y el levantamiento de la proscripción luego de 18 años. De dicha negociación en 1973 surge la candidatura de Héctor Cámpora por el peronismo, quien gana las elecciones. Cámpora gobierna entre mayo y julio de 1973 a la espera de la asunción de Perón que regresaba del exilio en un marco de agudización en el enfrentamiento entre tendencias dentro del propio peronismo.

En relación al sector agropecuario se destaca a partir de 1973 la asunción de Horacio Giberti como Secretario de Agricultura y Ganadería. León (2016: 420) plantea que Giberti “era consciente de que, para desarrollar la producción agropecuaria con un sentido social equitativo, había que resolver problemas estructurales en lo atinente a tierras, impuestos y a la estructura de comercialización vigente”.

En este contexto, se sanciona una batería de leyes en 1973: la Ley 20.518 que suspendía los juicios de desalojo y/o ejecución de sentencias; la Ley 20.543 de Fomento Agrario para otorgar créditos para la compra de predios por parte de arrendatarios y aparceros; Ley 20.535 de política de carnes para fortalecer la Junta; Ley 20.573 política de granos para fortalecer la Junta respectiva para los granos; Ley 20.538 respecto a la estructura impositiva sobre la tierra (Girbal Blacha, 1988). En relación a esta última Ley, si bien se sancionó, nunca entró en vigencia ante el pedido de prórroga solicitado desde el Senado. Finalmente fue derogada en 1976 durante la dictadura.

En 1974, se presenta un proyecto de ley agraria. Este redefinía el rol del Estado para regular el dominio, uso y tenencia de la tierra. Las entidades agropecuarias representantes del sector terrateniente se opusieron abiertamente

y caracterizaron al anteproyecto de ser ‘colectivizante’ y de atentar contra la propiedad privada (Girbal Blacha, 1988; León, 2016), al tiempo que hubo una falta de apoyo de sectores que inicialmente se mostraron a favor (Manzanal, 2007).

Este conjunto de medidas buscaba trastocar las condiciones estructurales del sector agrario, en particular “los derechos de la propiedad privada de la tierra, su libre disponibilidad y los ingresos que de ella devengaban, pero que también tenían cierto grado de amenaza sobre las relaciones de producción capitalista” (Lattuada, 1988: 96)

Como ya hemos expresado, todo ello se desarrolló en un contexto político caracterizado por el enfrentamiento entre tendencias de izquierda y derecha peronista y se complejiza con la muerte de Perón en 1974. Este es sucedido por su esposa y vicepresidenta Isabel Perón. En ese contexto la situación de violencia social e institucional aumenta a la par con la injerencia militar creciente que concluye en el golpe militar de 1976.

En definitiva, la etapa que se desarrolla entre 1955 y 1976 se caracteriza por una fuerte inestabilidad económica y política. En términos del enfrentamiento entre terratenientes y arrendatarios y la cuestión del acceso a la tierra que aquí nos ocupa, el rol de Estado penduló entre intentos de imponer medidas de democratización con el fin de dinamizar y modernizar al sector y medidas defensivas del sector terrateniente frecuentemente aliado a los gobiernos militares de facto. Finalizada esta etapa, no se había logrado modificar la estructura de concentración de la tierra característica de Argentina.

La etapa siguiente se encamina hacia una transformación en el modelo agropecuario con tendencias hacia la desintegración de la pequeña y mediana agricultura y la consolidación de una nueva clase agraria más concentrada y deslocalizada, como veremos a continuación.

d. Modernización excluyente (1976- 2019)

En 1976 un nuevo golpe de Estado –autodenominado ‘Proceso de Reorganización Nacional’- interrumpe el gobierno democrático de Isabel Perón. En términos económicos pone en marcha un proceso de apertura económica y reformas estructurales que estuvo acompañado por una política de represión social y política enmarcada en un terrorismo ejercido desde el Estado.

Este nuevo gobierno, apoyado también por el sector terrateniente, desmantela la legislación existente orientada a fortalecer a la pequeña y mediana producción y la intervención del Estado en materia de comercialización y estructura impositiva.¹⁹

En relación a la cuestión del acceso a la tierra, en 1976 se sancionó la Ley 21.452 que permitió los contratos de arrendamiento ‘accidentales’ y eliminó todo tipo de prórrogas, con el objeto de la restitución definitiva de las propiedades a los dueños de la tierra. En 1980 se deroga la Ley de Colonización Agrícola y se disuelve el CAN. Se eliminaba, así, el único instrumento que tenía el Estado en materia de política de tierras. A modo de balance, en el periodo comprendido entre 1940 y 1975, León (2016: 410) expone que el CAN compró 856.652 ha de tierra, expropió 264.250 ha y le fueron transferidas 105.457 ha. Se construyeron con

ellas 120 colonias agrícolas que permitieron el asentamiento de 7841 familias de pequeños productores.

En paralelo, caen los precios agrícolas y los créditos al sector. Esto repercute negativamente en los productores familiares - medianos y pequeños-, mientras se establece una situación favorable para los sectores vinculados directamente a la exportación (Murmis, 1993)

Hacia 1983, ante la falta de legitimidad de la dictadura, se llama a elecciones. Triunfa Raúl Alfonsín de la UCR frente al peronismo. Este nuevo gobierno buscó revertir la poca participación del Estado en cuestiones ligadas a la regulación de la producción y comercialización agropecuaria. Con ese objetivo se plantea una propuesta de planificación para el sector, el “Pronagro” que fue fuertemente combatida por las entidades representativas del sector terrateniente y no logró generar consenso. Las pocas herramientas que pudieron instrumentarse desde el sector público tuvieron resultados sutiles en el marco de una gran crisis en la balanza de pagos.

Dado los magros resultados económicos y en un contexto de ‘hiperinflación’, el gobierno radical llamó a elecciones anticipadas, ganando el peronismo en 1989. Con la llegada al gobierno de Carlos Menem, se da comienzo a un proceso de ajuste estructural que se consolida en 1991 con el Plan de Convertibilidad y que expresa la profundización del modelo neoliberal en Argentina iniciado a partir de 1976.

En ese contexto se implementan reformas caracterizadas por la desregulación de los mercados, privatizaciones y la inserción en mercados mundiales motivada por un tipo de cambio bajo y estable. Estos conjuntos de medidas supusieron la determinación de la política sectorial de acuerdo a los equilibrios macroeconómicos, desapareciendo gran parte de los tradicionales instrumentos de política pública agropecuaria. Se eliminaron prácticamente todos los organismos públicos de regulación de las cadenas agropecuarias.²⁰ Con estas medidas se logró profundizar una estructura agraria concentrada (Azcuay Ameghino, 2004).

En términos de macroeconomía, estas políticas implicaron para el sector una mayor estabilidad en los precios, una escasez de financiamiento y altas tasas de interés. La sobrevaluación de la moneda nacional que incrementó los costos fijos, implicó la necesidad de aumentar las escalas de producción, mejorar la gestión e incorporar tecnología para lograr rentabilidad y equilibrio en el nuevo contexto. Así, se modernizaron los procesos productivos ante la adquisición de nuevas tecnologías (maquinarias, modalidades de fertilización y paquetes tecnológicos que combinaban semillas híbridas, herbicidas y siembra directa). Frente a ello, una gran cantidad de productores medianos y pequeños, se vieron desplazados de la actividad al no poder adecuarse a las nuevas exigencias: “El censo nacional agropecuario de 2002 registró la disminución de 87.688 explotaciones pequeñas y medianas en todo el país en relación al censo anterior de 1988” (León, 2016: 427). A la par, las empresas y productores más grandes continuaron un proceso expansivo incorporando capital y nuevas tierras. Sin ir más lejos, en el CNA '02, se registró que la superficie media de las explotaciones se había incrementado en un 25,3% desde 1988.

En definitiva, a partir de las profundas transformaciones económicas que se dieron a partir de 1970, se asiste a la consolidación de los grandes grupos

concentrados, que abarcan toda la cadena productiva. A ello se suma, con la aprobación de la aplicación en Argentina de la soja RR transgénica en 1996, la consolidación de este cultivo, imponiéndose respecto a otros granos y profundizando el proceso de agriculturización.

En 1999 en elecciones democráticas gana la presidencia Fernando De la Rúa en un contexto de crisis económica que empeora durante su gobierno. Ello desemboca en su salida anticipada y en la crisis económica e institucional que atravesó Argentina en 2001.

Un cambio en el modelo económico como respuesta a dicha crisis fortaleció el protagonismo del sector agropecuario exportador en la economía nacional (Basualdo, 2006). Sili y Soumoulou (2011: 47) identifican cuatro factores que lo hicieron posible: la devaluación que mejoró la rentabilidad del sector; la pesificación de las deudas que permitió el rápido desendeudamiento del sector que cotizaba la producción en dólares; un mejoramiento de los precios internacionales de granos; un sector agropecuario con disponibilidad y potencial tecnológico y financiero para producir.

En relación a la cuestión del acceso a tierra, el nuevo gobierno de Néstor Kirchner y los posteriores de Cristina Fernández de Kirchner que se sucedieron a partir de 2003, no impulsaron iniciativas de peso, en un contexto que favoreció la producción agropecuaria de granos, acompañada de un fuerte incremento en el precio de la tierra. La expansión del modelo empresarial y más concentrado generó cada vez mayores tensiones en las áreas rurales por la ocupación y el uso del territorio. A ello se sumó una concentración de la oferta productiva en torno a un pequeño conjunto de actividades, especialmente la producción granaria y, dentro de ella, la soja (Azcuy Ameghino y Fernández, 2007; León, 2016).

No obstante, se promulgaron algunas leyes relacionadas que se encuentran en vigencia. En 2006 se sanciona la Ley 26.160 de 'Emergencia en materia de posesión y propiedad de tierras que ocupan comunidades indígenas' para suspender desalojos; en 2011 se promulga la Ley 26.737 de 'Extranjerización de Tierras' que busca limitar la cantidad de este recurso en manos de extranjeros; hacia fines de 2014, fue sancionada la Ley 27.118 de 'Reparación Histórica de la AF para la construcción de una nueva ruralidad' (a la fecha aún no ha sido reglamentada), que cuenta con artículos específicos relativos al acceso a tierra.

Por todo lo anteriormente referenciado se trató de un período ambiguo en relación al rol de las instituciones públicas, particularmente a partir de 2003. En paralelo al fortalecimiento de los sectores más concentrados y capitalizados del sector agrario, se destacan algunas iniciativas específicas para la visibilización e institucionalización de la AF (Lattuada et al, 2015; Bertoni y Soverna, 2014). Al mismo tiempo se restablecieron los 'derechos a la exportación' debido al incremento en la apropiación de la renta agraria a partir de la salida de la convertibilidad (León, 2016). Sin embargo, durante esta etapa no se buscó retomar las instituciones públicas que otrora habían regulado la actividad agropecuaria tales como las juntas.

Por último, el gobierno que asumió hacia fines del 2015 liderado por Mauricio Macri se caracterizó por un sesgo político y económico contrapuesto a los gobiernos kirchneristas y de corte liberal. En ese contexto, en política de tierras se pueden mencionar algunas pocas iniciativas. En 2016, a través de un decreto, se hicieron modificaciones a la Ley 26737/2011 sobre extranjerización

de la tierra a la que referimos. Entre otras modificaciones se estableció que la tierra no debe ser considerada como inversión al tratarse de un recurso natural no renovable; se eximió de la necesidad de tramitar un certificado de habilitación previo a la adquisición de nuevas tierras; se subió el límite respecto a la superficie máxima de tenencia para extranjeros (a 1000 ha.), se eliminó la intervención de la Administración Federal de Ingresos Públicos –AFIP- y la Unidad de Información Financiera –UIF- sobre capitales extranjeros; se eliminó la obligatoriedad de que los extranjeros que adquieran tierra vivan en el país; se redujeron las exigencias administrativas relativas a la adquisición de tierra con espejos de agua.

En 2017, la Ley 27.400 prorrogó nuevamente la suspensión de desalojos de tierras indígenas. Ello fue producto de intensas movilizaciones y reclamos, cuya expresión más evidente fueron los enfrentamientos entre el gobierno y la comunidad mapuche en el sur del país.²¹ También durante el gobierno actual se han llevado adelante mediante subastas y decretos la venta de tierra del Estado administradas por la Agencia de Administración de Bienes del Estado –AABE- (por ejemplo, en Mendoza y Córdoba).²²

Durante el recorrido histórico que hemos efectuado en este apartado advertimos que, desde el origen de la organización de Argentina como Estado-nación, la tierra fue distribuida de forma discrecional y ello no fue trastocado a lo largo de la historia. En el siguiente apartado identificaremos los principales aspectos del acceso a tierra como “cuestión” histórica de la AF.

4. El acceso a la tierra como “cuestión” histórica de la AF

De acuerdo con la perspectiva de la política pública que sostenemos, es preciso conocer el contexto e historia de las “cuestiones” en torno a las cuales se tejen los procesos de política pública. Es en base a ello que nos propusimos en este artículo identificar el surgimiento y el proceso tejido en torno a la cuestión del acceso a tierra de la AF en Argentina desde una perspectiva histórica que abarca el período 1810-2019.

Como se evidencia en el apartado anterior, la tierra como recurso estratégico -por ser la condición espacial de toda actividad humana pero también por la importancia del sector agropecuario en nuestro país- fue apropiada por un puñado de familias erigiéndose en recurso de poder y dominación sobre otros actores. Desde nuestra perspectiva la conformación histórica de la AF como ‘sujeto’ surge de su contraposición original con los grandes terratenientes propietarios. Ya desde los inicios de la organización del Estado, la AF (o, mejor dicho, los sectores que en esa época podrían considerarse equivalente a esta categoría) se caracterizaban por la debilidad estructural asociada a sus dificultades para acceder a la tierra. De acuerdo con ello, se conformó un sistema jurídico de regulación de los derechos de tenencia que reflejaron y cristalizaron dichas asimetrías y que sigue vigente aún en la actualidad regulando los derechos de propiedad, tenencia y posesión.

En ese sentido, la disputa por la tierra durante el siglo XX se caracterizó por la puja entre estos actores: los terratenientes propietarios de la tierra y quienes la trabajaban a través de arrendamiento, aparcería u ocupaciones de tierra. Para ilustrar las asimetrías en las relaciones de poder que este tipo de vinculación

generaba, se destaca que el sector terrateniente imponía a los arrendatarios, aparceros o trabajadores altos valores de alquiler, así como condiciones que implicaban su intermediación bajo comisión de la compra de insumos y venta de la cosecha, todo ello en un marco de ‘omisión’ del Estado. Esta situación de desigualdad derivó en diversas expresiones de movilización por parte de los sectores agrarios ‘no propietarios’ a lo largo de la historia que lograron incorporar algunas regulaciones. Las diversas leyes de suspensión de desalojos, o la Ley de Arrendamientos y Aparcerías Rurales de 1948, en vigencia actualmente, son la expresión de una de las tantas iniciativas impulsadas durante el siglo XX. A pesar de su uso discrecional por parte de los diversos gobiernos, se destaca el Consejo Agrario Nacional. En sus 40 años de funcionamiento (1940 – 1980) generó a través de una serie de instrumentos procesos de distribución de la tierra que favorecieron a los sectores agrarios sin tierra. Muchas otras iniciativas, como las impulsadas por Horacio Giberti en 1973, con una fuerte vocación de transformación estructural del sector agrario, naufragaron sin llegar a ejecutarse ante la fuerte oposición terrateniente.

Por ello, consideramos que la toma de posición del Estado frente a la “cuestión socialmente problematizada” del acceso a tierra se caracterizó por un movimiento pendular. Como queda en evidencia, si bien hubo intentos para facilitar y democratizar el acceso a este recurso, así como regular las diversas formas de acceso no propietario, fracasaron recurrentemente debido a la fuerte resistencia del sector terrateniente que detentaba gran poder político a partir de su ubicación como funcionarios estatales o sus íntimas relaciones con éstos. Ya a partir de 1976, con la profundización de las relaciones capitalistas y la liberalización de los mercados la concentración de la propiedad de la tierra y la producción se volvió aún más feroz y de forma paralela el rol del Estado perdió capacidad regulatoria en el contexto neoliberal.

El surgimiento a partir de 2004 de políticas públicas dirigidas a la AF, resultó auspicioso. Sin embargo, a excepción de la Ley de Reparación Histórica de la AF de 2015 –que no ha sido reglamentada- estas iniciativas no redundaron en propuestas o mejoras en las condiciones de acceso a tierra de la AF. Es justamente la omisión del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada lo que nos impulsó a analizar su devenir histórico.

Una mirada de largo plazo, permite advertir que, a pesar de una dinámica de marchas y contramarchas, se ha profundizado la concentración de este recurso en pocas manos. En definitiva, se ha sostenido una estructura de tenencia de la tierra caracterizada por la existencia de unos pocos terratenientes propietarios de grandes extensiones y un alto porcentaje de productores agropecuarios medianos y pequeños que a través de contratos de arrendamiento y/o aparecería o a través de modalidades de tenencia precaria –ocupaciones- acceden a la tierra, aún en la actualidad.

En ese sentido, podemos advertir que la problemática de acceso a tierra del sector que, actualmente, se define como AF resulta una cuestión socialmente problematizada que atraviesa toda nuestra historia nacional y que no ha sido resuelta en la medida de que sigue siendo la principal demanda de este actor.

5. Conclusiones

Para este sujeto social agrario la cuestión de la tierra resulta central y su problematización tiene larga data. Si bien la AF es una categoría que engloba un conjunto muy heterogéneo de actores que comprenden mayores o menores dificultades respecto al acceso a tierra, es preciso reconocer que la forma de tenencia de este recurso condiciona la forma en que produce y también en que vive, ya que un porcentaje mayoritario de los agricultores familiares trabajan y desarrolla su vida cotidiana en los mismos predios en producción.

En relación a ello, nos propusimos investigar el surgimiento y devenir histórico de esta “cuestión socialmente problematizada” que emerge como la principal demanda de la AF en la actualidad. Concluimos que se trata de una problemática que atraviesa la historia argentina y que las iniciativas estatales que han existido para dar respuesta estuvieron obstaculizadas por el gran poder que históricamente detentan los grandes propietarios de tierra en Argentina.

En ese contexto el Estado, a través de su toma de posición al respecto -política pública- ha dado un conjunto de respuestas contradictorias que, a largo plazo, dieron por resultado una profundización de las problemáticas de distribución de la tierra, perjudicando el desarrollo de la AF. En la actualidad las organizaciones de la AF han ganado una relevancia creciente e impulsan diversas iniciativas en torno a mejorar sus condiciones de acceso a tierra. Sin embargo, las circunstancias históricas reflejadas en este trabajo dan cuenta de las dificultades de la AF para disputar políticas que democratizen el acceso a tierra al tratarse de un recurso de poder clave en el marco del modelo de desarrollo hegemónico en torno a la producción granaria para exportación.

Bibliografía

- Azcuy Ameghino, E. (2004). Los caminos clásicos del desarrollo histórico del capitalismo agrario. En E. Azcuy Ameghino. *Trincheras en la Historia*, pp.137-162. Buenos Aires, Argentina: Imago Mundi
- Azcuy Ameghino, E.; Fernández, D. (2007). “Causas, mecanismos, problemas y debates en torno al proceso de concentración del capital agrario en la región pampeana: 1988-2007”. En *Actas de las V Jornadas de Investigación y Debate: Trabajo, propiedad y tecnología en el mundo rural argentino*. UNQui.
- Balsa, J. (1995). Sujetos sociales y uso del suelo en el sur de la región pampeana: Expansión y estancamiento agrícola. I Jornadas de Geografía de la UNLP, 12 al 15 de octubre de 1993, La Plata, Argentina. *Primeras Jornadas Platenses de Geografía*. EN: *Primeras Jornadas Platenses de Geografía II*. La Plata: Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la 267 Educación. Departamento de Geografía. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.6811/ev.6811.pdf
- Barba, E. M.; Guerci, M. E. I. DE; Mallo, S. C.; Orruma, M. C. (1977). La conquista del desierto y la distribución de la tierra. Las leyes de 5 y 16 de octubre de 1878. Tercer Congreso de Historia Argentina y Regional. Buenos Aires: Academia Nacional de la Historia, 65-76.
- Barcos, M. F.; Lanteri, S. (2013). Tierras públicas y construcción del estado en Buenos Aires durante el siglo XIX: Las donaciones ejidales y condicionadas en una visión comparada (En línea). *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana*

- 'Dr. Emilio Ravignani', (38): 43-77. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/art_revistas/pr.6998/pr.6998.pdf
- Barsky, O.; Gelman, J. (2001). *Historia del agro argentino. Desde la Conquista hasta fines del siglo XX*. Buenos Aires: Grijalbo-Mondadori. 460 p.
- Basualdo, E. (2006). *La reestructuración de la economía argentina durante las últimas décadas de la sustitución de importaciones a la valorización financiera*. En: *Neoliberalismo y sectores dominantes. Tendencias globales y experiencias nacionales*. Basualdo, Eduardo M.; Arceo, Enrique. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires. Agosto 2006. ISBN: 987-1183-56-9
- Bertoni, L.; Soverna, S. (2014). *La transición en las políticas públicas para la agricultura familiar Argentina de los programas a la nueva institucionalidad*. XVII Jornadas Nacionales de Extensión Rural y IX del Mercosur El encuentro en la diversidad, Zavalla – Santa Fe. Recuperado de: https://onedrive.live.com/?cid=2d37fcdea19f0f15&cid=2D37FCDEA19F0F15%21192&authkey=%21AAqAUM9_1WMQELw
- Bidaseka, K. (2013). *Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina*. 1a ed. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación.
- De Marco, R. M. C. (2018). *Colonización agrícola en el periurbano bonaerense. Políticas, familias y memorias (1950-1980)*. (Tesis de posgrado). Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes. Disponible en RIDAA-UNQ Repositorio Institucional Digital de Acceso Abierto de la Universidad Nacional de Quilmes <http://ridaa.unq.edu.ar/handle/20.500.11807/848>
- Fernández, A. (2017). "La Ley argentina de 1876 y su contexto histórico" en *Almanack Guarulhos*, n. 17, p.51-85. Disponible en <http://www.scielo.br/pdf/alm/n17/2236-4633-alm-17-51.pdf>
- Foro Nacional por un Programa Agrario Soberano y Popular (2019). Documento, conclusiones del Primer Foro por un Programa Agrario Soberano y Popular, 7 y 8 de mayo de 2019. Recuperado de <https://uniondetrabajadoresdelatierra.com.ar/wp-content/uploads/2019/05/PRIMERAS-CONCLUSIONES-DEL-PRIMER-FORO-NACIONAL-POR-UN-PROGRAMA-AGRARIO-SOBERANO-Y-POPULAR-1.pdf>
- FONAF (2006). *Propuestas para un plan Estratégico de desarrollo rural*. Buenos Aires: SAGPyA.
- Gelman, J. (comp.) (2006a). *La Historia Económica Argentina en la Encrucijada: Balances y Perspectivas*, AAHE/Prometeo Libros, Buenos Aires.
- Gelman, J.; Santilli, D (2006). *Historia del Capitalismo agrario pampeano, Tomo 3. De Rivadavia a Rosas. Desigualdad y crecimiento económico*. Buenos Aires: Universidad de Belgrano; Siglo XXI. 176 p.
- Girbal De Blacha, N. (1988). *Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930)*. Buenos Aires: CEAL
- Godoy Garraza, G.; Manzoni, M. (2012). *Agricultura familiar y acceso a la tierra urbana y periurbana. Marco normativo y estrategias jurídicas*. Ediciones INTA, Bs As, 2012.
- González M. (2000) *Argentina Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra*. PROINDER - SAGyP
- Grela, P. (1997). *El grito de Alcorta*. Rosario, Tierra Nuestra

- Halperin Donghi, T. (2005). "Guerra y finanzas en los orígenes del estado Argentino (1791-1850)" Ed. Prometeo Libros
- Hocsman, L. D. (2010). "Campesinos y productores familiares, en el desarrollo territorial rural en Argentina. Paradigmas y horizontes políticos, aportes al debate", en VIII Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología Rural (ALASRU), Porto de Galinhas (Brasil), 15 a 19 de noviembre.
- Infesta, M. E. (1993). "La enfiteusis en Buenos Aires 1820- 1850". En: BONAUDO, Marta y PUCCIARELLI, Alfredo (comp.) La problemática agraria. Nuevas aproximaciones. Buenos Aires: CEAL. p. 93-120.
- Infesta, María Elena (1998). "Estrategias de apropiación privada de tierras en Buenos Aires en la primera mitad del siglo XIX". En: GIRBAL-BLACHA, Noemí y VALENCIA, Marta (coords.) Agro, tierra y población. Debates sobre historia rural de Argentina y Brasil. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata. p. 21-35.
- Lattuada, M.; Nogueira, M. E.; Urcola, M. (2015). Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014). Buenos Aires: Ediciones Teseo-UAI.
- Lattuada, M. (1997). El sector agropecuario argentino hacia fines del milenio. Transición e incertidumbre. Agroalimentaria, 4.
- Lattuada, M. (1988). Política agraria y partidos políticos (1946-1983), CEAL, Buenos Aires.
- Lázzaro, S. (1999). "El Estado nacional y las políticas de colonización agraria a comienzos de la década de 1940", X Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina, Academia Nacional de la Historia, 16 pp., Buenos Aires.
- León, C. (2016). Políticas de estado hacia el sector agropecuario, en Problemas actuales del agro argentino, Pedro Tsakoumagkos (coordinador), pp. 407-434. Editorial de la Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Argentina. 496p
- León, C.; Rossi (2003). Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (I). La Junta Nacional de Granos. Revista Realidad Económica, (196), 84-101.
- Makler, C. (2003). "...Un baluarte de la Federación Agraria Argentina": legalidades estatales y acciones gremiales en los reclamos por la propiedad de la tierra en 1960. Doc. CIEA Vol. N°1.
- Manzanal, M. (2007). "Territorio, Poder e Instituciones. Una perspectiva crítica sobre la producción del territorio", en Mabel Manzanal, Mariana Arzeno y Beatriz Nussbaumer (comp.), Territorios en construcción. Actores, tramas y gobiernos, entre la cooperación y el conflicto. Edit. CICCUS, ISBN 978-987-9355-49-7, p.15-50 (284), Buenos Aires
- Manzanal, M.; González, F. (2010). "Soberanía alimentaria y agricultura familiar. Oportunidades y desafíos del caso argentino" en Realidad Económica 255, IADE, Buenos Aires, Octubre-noviembre, ISSN 0325 1926, p. 12-42.
- Míguez, E. (1986). "La expansión agraria de la pampa húmeda (1850-1914). Tendencias recientes de su análisis histórico". *Anuario IEHS*. Número 1. p. 89-119.
- Míguez, E. (2006). "¿Veinte años no es nada? Balance y perspectivas de la producción reciente sobre la gran expansión agraria, 1850 – 1914", en Jorge Gelman (comp.), La historia económica Argentina en la encrucijada. Balances y perspectivas; Buenos Aires: Prometeo/Asociación Argentina de Historia Económica

- Mosca, V.A. (2021). La 'cuestión' del acceso a tierra de la Agricultura Familiar en el Cinturón hortícola de La Plata (Buenos Aires, Argentina). Estudios Socioterritoriales. Revista de Geografía. *Artículo en prensa*.
- Murmis, M. (1993). Ajuste y pobreza campesina. *Debate Agrario*, 16. CEPES. Lima. Perú
- Nogueira, M.E; Urcola, M.; Lattuada, M. (2017). "La gestión estatal del desarrollo rural y la agricultura familiar en Argentina: estilos de gestión y análisis de coyuntura 2004-2014 y 2015-2017" en *Revista Latinoamericana de Estudios Rurales*, Vol. 2, N° 4, pp. 23-59.
- Obschatko, E. (2009). Las explotaciones agropecuarias familiares en la República Argentina. Series de estudios PROINDER. MAGyP, n° 23. Buenos Aires. ISBN 978-98725476-1-5
- Oszlak, O.; O' Donnell, G. (1995). "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación" en *Redes*, Vol. 2, Núm. 4, 1995, Universidad Nacional de Quilmes Argentina. pp. 99-128
- Sabato, H. (1993). "Estructura productiva e ineficiencia del agro pampeano, 1850-1950: un siglo de historia en debate", en: BONAUDO, M y PUCCIARELLI, A (comps.). *La Problemática Agraria. Nuevas Aproximaciones III*, Centro Editor de América Latina.
- Sili, M.; Soumoulou, L. (2011). "La Problemática de la Tierra en Argentina". FIDA, Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación y "Cooperazione Italiana".
- Slutzky, D. (2008). Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina. PROINDER, SAGPyA. Buenos Aires.
- Soverna, S.; Tsakoumagkos, P.; Paz, R. (2008). Revisando la definición de Agricultura Familiar. Serie Documentos de Capacitación, 7, PROINDER/SAGPYA. Disponible en: www.Proinder.gov.ar
- Tamayo Sáez, M. (1997). "Capítulo 11. El análisis de las políticas públicas" en Bañón, R. y Carrillo, E. (Comps.). *La nueva administración pública*. Madrid, Alianza Universidad.
- Valencia, M. (2005). *Tierras públicas tierras privadas. Buenos Aires 1852-1876*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Notas

- 1 Este artículo se realizó en el marco del proyecto PICT 2015-0653 y UBACyT 2015 'Política y Territorio. Interrelación y articulación en el contexto de las políticas públicas para la agricultura familiar. Estudios de caso en las provincias de Buenos Aires y Misiones, desde el 2003'.
- 2 Referido a encuentros y reuniones de agricultores familiares para discutir respecto a la cuestión de la tierra se reconocen los siguientes antecedentes: i) Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra, convocado por la Federación Agraria Argentina (Buenos Aires, 30 de junio y 1 de julio de 2004); ii) Congreso Patagónico sobre Uso y Tenencia de la Tierra, convocado por el Foro Patagónico por la Tierra (Ing. Jacobacci, 13 de junio de 2005); iii) la Mesa de Tierras de Santiago del Estero (Santiago del Estero, 18 de junio de 2004), por citar los más relevantes.
- 3 Para el caso de Buenos Aires Barcos y Lanteri (2013) reconocen que durante la primera mitad del siglo XIX hubo dos momentos de apropiación y ocupación legal de tierras públicas: las donaciones del Directorio hasta 1820 y la Ley de Enfiteusis de 1822 y hasta 1840.

- 4 Entre 1850 y 1930 se da una gran expansión agraria en la zona pampeana que ha sido retratada por diversos autores (Miguez, 1986 y 2006; Balsa, 1995; entre otros)
- 5 Quienes accedieron a parcelas en las colonias rurales (como Baradero en la provincia de Buenos Aires o Esperanza en Santa Fe) se constituyeron en una suerte de clase media rural, de origen mayoritariamente italiano, español, francés y alemán
- 6 Se define como 'desierto' a territorios poblados por comunidades indígenas. En el marco de dicha campaña se asesinaron y tomaron como prisioneros miles de indígenas, a quienes luego se esclavizó, siendo distribuidos en obrajes, ingenios, estancias o familias. Muchos murieron durante los traslados.
- 7 El golpe de Estado de José Félix Uriburu supone la restauración en el poder de prácticas antidemocráticas así como gobiernos atravesados por múltiples denuncias de corrupción.
- 8 Referimos al llamado "Plan Pinedo" por el apellido del Ministro de Economía en 1933. A través de éste, se modificó el régimen de control de cambios, se crearon comisiones y juntas reguladoras, se reformó el sistema tributario. Sin embargo, el mayor hito fue la creación del Banco Central argentino
- 9 A lo largo de sus años de funcionamiento, este organismo tuvo diversos grados de actividad, partiendo del carácter ideológico de los gobiernos que se sucedieron. Mediante la suspensión de desalojos, la baja tasación de los campos que se encontraban alquilados y la disponibilidad de créditos, se consiguió que más de 45.000 arrendatarios se convirtieran en propietarios, para lo cual se expropiaron latifundios y se desarrollaron colonias para el asentamiento de productores. La acción de este organismo tuvo vigencia hasta 1980, cuando en un período dictatorial se decidió derogar la Ley de Colonización y, con ella el CAN.
- 10 Ello generó grandes excedentes agropecuarios y la imposibilidad de que llegaran insumos para la incipiente industria manufacturera.
- 11 Entre las principales distinguimos los siguientes ejes de intervención: a) en términos de regulación de la producción y comercialización se dio la aparición de las Juntas reguladoras de granos, carne y algodón, organismos reguladores de la producción y comercialización. b) en términos de regulación del trabajo agropecuario se legisló: Ley 28.169 Estatuto del Peón; Decreto ley 3750/46 Estatuto del tambero mediero; y Ley 13.020 de 1947 reglamentar condiciones de trabajo y remuneración de los trabajadores temporarios. c) en términos de comercio exterior: creación del IAPI mediante decreto 15350/46 monopolio del comercio exterior para mejorar los precios externos e internos y retener divisas (León, 2016:411-413).
- 12 Esta ley, con una serie de reformas, se encuentra vigente hasta el día de hoy.
- 13 Un ejemplo de las colonias creadas en este período es el caso de Colonia "La Capilla" en Florencio Varela y Colonia Urquiza en La Plata. Para ver más sobre estos casos consultar De Marco (2018)
- 14 Centralmente, se desarma el Instituto Argentino de Promoción del Intercambio – IAPI- y se recrean las juntas reguladoras, pero otorgándole un rol menos preponderante en términos de regulación.
- 15 Conocido como "Informe Presbich"
- 16 Frondizi fue un político que inició su carrera política en la UCR y que llegó a la presidencia a partir de una ruptura dentro dicho partido, a través de la fracción de la "UCR Intransigente". Su trayectoria política lo acercó en 1973 al frente a través del cual accediera el peronismo nuevamente al poder.
- 17 En 1964 se crea el Servicio Nacional de Sanidad y Calidad Agroalimentaria – SENASA-, organismo esencial para el sector ganadero al tiempo que la Junta Nacional de Granos recupera su rol en el comercio de cereales.
- 18 Es preciso advertir al respecto que el gobierno de Frondizi e Illia se encuentran enmarcados a nivel internacional por la Revolución Cubana en 1959 y la respuesta de Estados Unidos con la creación de la "Alianza para el Progreso" de 1961 destinada a promover el desarrollo de los países del continente como contención a la 'amenaza comunista'. A partir de allí, desde organismos internacionales como la CEPAL que articulaban un pensamiento estructuralista, promueven a nivel regional una serie de políticas dirigidas a desarrollar al sector rural entre las que destacan las de Reforma Agraria. Desde esta perspectiva, mejorar la distribución de la tierra, mejoraría la

productividad agropecuaria obstaculizada por la existencia de tierras ociosas y grandes latifundios. Estas propuestas de reforma agraria no tuvieron expresión en Argentina, pero sí en Chile, Colombia, Ecuador y Perú durante la década de 1960/1970.

- 19 Se derogan la Ley 20.573 en materia granaria, la Junta de Granos quedó limitada al papel de mero árbitro, quedando el comercio interno y externo fuertemente concentrado y en manos de empresas transnacionales. Mediante el Decreto/Ley 21.740 de 1978 se apartó a la junta de carnes del comercio relegándola a un rol de promoción y contralor. También se inició un proceso de privatización del sistema granario vendiendo silos y elevadores. En 1979 se autorizó la instalación de puertos privados. En materia impositiva se desestiman todas las propuestas realizadas por Giberti.
- 20 Mediante el Decreto 2284 de Desregulación Económica, en 1991 se disolvieron: la Junta Nacional de Granos; la Junta Nacional de Carnes, el Instituto Forestal Nacional, el Mercado de Concentración Pesquera, la Corporación Argentina de Productores de Carne, el Mercado Nacional de Hacienda de Liniers, el Mercado Consignatario Nacional de Yerba Mate y la Dirección Nacional de Azúcar. Los bienes pertenecientes a los organismos liquidados fueron vendidos. Por otros medios, se eliminó la Comisión de Concertación de Política Lechera y el Fondo de Promoción de Exportaciones.
- 21 <https://www.lanacion.com.ar/opinion/el-conflicto-mapuche-tomas-y-reclamos-sin-f-in-nid2087242><https://www.perfil.com/noticias/politica/bullrich-atras-de-la-ram-ha-y-una-organizacion-inglesa.phtml><https://www.pagina12.com.ar/181844-cayo-otro-montaje-de-benetton-y-patricia-bullrich>
- 22 <http://www.telam.com.ar/notas/201704/184645-el-estado-vende-39-inmuebles-en-capital-federal-cordoba-mendoza-salta.html><https://www.cronista.com/economia/politica/Subastaran-mas-de-8200-hectareas-del-Ejercito-en-Cordoba-para-pequenos-y-medianos-productores-20170822-0082.html><https://www.lanacion.com.ar/economia/campo/venderan-mas-tierras-del-ejercito-recaudar-us41-nid2247200>