

Una reflexión en torno a la “reforma agraria” en estos tiempos

Carlos León¹, setiembre 2019

Hace algunos días, un dirigente de un “Movimiento Social” exteriorizó su opinión favorable a la “Reforma Agraria” en Argentina, lo cual suscitó indignación por parte de las entidades de los productores agropecuarios más concentrados.

Del mismo modo y en el marco de la debacle de la política económica neoliberal y del actual gobierno, estos mismos sectores han expresado su oposición a cualquier propuesta de iniciativa de política pública de regulación en las cadenas agroalimentarias.

Recordemos la reacción de dichas “entidades” a la mención, por parte de un diputado nacional, de la necesidad de implementar instrumentos de regulación en el comercio de granos.

Lo mismo ocurrió cuando se hizo referencia a la conveniencia de políticas públicas segmentadas o diferenciadas, que favorezcan a la pequeña y mediana producción agropecuaria.

Retornando al tema de la “Reforma Agraria” es necesario recordar, que los orígenes de la apropiación de la tierra en Argentina no siguieron parámetros lógicos de planificación de nuestra economía agropecuaria, ni objetivos de desarrollo económico, ni mucho menos buscaron asentar población originaria o inmigrante en el inmenso territorio del país.

A diferencia de lo acontecido en los Estados Unidos de Norteamérica, donde si bien tuvo lugar acaparamiento de tierras durante el siglo XVIII y XIX, no obstante, el estado, mediante una política pública de “tierras” indujo a distribuir una parte considerable de su territorio, para el asentamiento de unidades familiares, los llamados “farmers”. Esta política constituyó un factor importante en la formación de la clase media norteamericana y en la

¹ Profesor de la Maestría de Estudios Sociales Agrarios de FLACSO. Miembro de la Cátedra Libre de Estudios Agrarios “Ingeniero Horacio Giberti” de la FFyL UBA.

creación de un fuerte mercado interno que traccionó el desarrollo económico e industrial de aquel país.

Por el contrario, en Argentina no fue así. La apropiación de tierras se inició con las “mercedes” concedidas a algunos conquistadores por parte de la corona española, en compensación por la guerra contra las comunidades indígenas.

No obstante, hacia los años de nuestra independencia nacional, aun la mayor parte de las tierras seguían siendo fiscales y en pocos años se inició un proceso de acaparamiento por parte de los primeros comerciantes exportadores de cuero y hacendados, que utilizaron a todos los gobiernos y todas las políticas, para apropiarse masivamente del suelo.

Este proceso de apropiación masiva de tierras se inició con la Ley Nacional de Enfitéusis de Rivadavia, luego con las concesiones de tierras de Rosas, más tarde con la venta de la tierra enfitéutica y la ley “Avellaneda” de “Colonización”; posteriormente con la campaña de Roca de exterminio de las comunidades indígenas de la Patagonia, continuando con las adjudicaciones de tierras de los entonces “territorios nacionales”.

De todos estos hitos de apropiación de la tierra pública mencionados anteriormente, existen innumerables textos, trabajos de investigación, recopilación de leyes y decretos, donde quedaron registrados quiénes fueron los beneficiarios y la magnitud de tierra “apropiada”.

Este fue el origen de lo que históricamente nuestro pueblo llamó “oligarquía ganadera” o “burguesía terrateniente” y que constituyó a lo largo de nuestros dos siglos de existencia como país, un factor de poder inmenso, que definió en distintos momentos históricos, la ruptura de nuestra vida democrática.

La historia agraria de Argentina presenta innumerables hechos de resistencia a su estructura agraria primigenia y a sus efectos sociales. Basta mencionar, solamente a título de ejemplos: la resistencia indígena a la ocupación de sus tierras, las huelgas de obreros rurales en reclamo de mejoras en sus

condiciones de vida y que fueron violentamente reprimidas (La Patagonia, Las Palmas, Jacinto Arauz, etc.) y también las luchas de los pequeños chacareros inmigrantes arrendatarios y aparceros durante el “Grito de Alcorta” en 1912 que dio lugar a la creación de la Federación Agraria Argentina.

Los intentos que existieron durante el siglo pasado para lograr revertir, aunque sea mínimamente, la estructura de distribución de la tierra, fueron resistidos por el poder terrateniente, apelando incluso al aliento de golpes de estado, en distintos momentos y con gobiernos de diferentes signos políticos.

Así, por ejemplo, durante el gobierno del Dr Illia, en junio de 1966 se había sancionado la Ley N° 16.883 de arrendamientos y aparcerías, que incluía la exigencia de elaborar en un futuro, un Plan de Reforma Agraria Integral. Fue fuertemente resistido por la Sociedad Rural Argentina. Dos semanas después, se produjo el golpe militar del Gral Onganía, que procedió a la derogación inmediata de dicha ley.

Otro tanto ocurrió con la ley sancionada en 1973 de “Impuesto a la Renta Normal de la Tierra” y con el anteproyecto de “Ley Agraria” durante la gestión del Ing. Horacio Giberti en la Secretaría de Agricultura. Iniciativas que fueron resistidas fuertemente por las entidades patronales del agro, con excepción de la Federación Agraria.

La dictadura militar, además, entre otros, derogó la Ley Nacional de Colonización, disolviendo el Consejo Agrario Nacional, su organismo ejecutor. Esta ley fue sancionada en 1940 y durante sus cuatro décadas de existencia desarrolló “Colonias Agrícolas” en distintos lugares del país, mediante compra y/o expropiación de tierras, asentando a familias de pequeños productores. De este modo, se eliminó el único Organismo que, a nivel nacional, tenía injerencia en el desarrollo de algunos instrumentos de política de tierras.

Las fuertes transformaciones económicas que tuvieron lugar en la década de 1990, la desregulación y desaparición de Organismos del estado, como las

“Juntas” y las transformaciones técnicas acaecidas, llevaron a una pérdida de la capacidad operativa de las pequeñas y medianas explotaciones agropecuarias y por el contrario a un fortalecimiento de las grandes empresas con economía de escala, a partir de la conjunción de intereses entre el sector agropecuario más concentrado con el capital financiero.

Este perfil productivo de grandes explotaciones, se caracteriza por su débil intensidad de producción por hectárea y por el bajo valor agregado de los eslabonamientos productivos a los que pertenece.

Tan sólo tres cadenas (soja, trigo y ganadería bovina) representan casi el 60% del valor de producción agropecuaria. Solamente la soja cubre aproximadamente el 50% de la superficie total sembrada en el país.

Junto a este alto nivel de concentración de pocos rubros productivos en el uso del suelo, también tiene lugar una elevada concentración productiva hacia dentro de esas actividades.

Sobre aproximadamente 30.000 productores trigueros, sólo el 7% es responsable del 56% de la producción.²

Algo semejante ocurre en soja, dado que el 6% de los productores generan el 54% de la producción³

La pequeña producción o Agricultura Familiar se fue debilitando paulatinamente, representando el 75% del total de las explotaciones, pero tan sólo el 18 % de la superficie total de las mismas, a pesar de su importancia como generadora de empleo en el agro⁴

En la actualidad, en nuestro país, es imposible pensar en una Reforma Agraria Integral. Las Reformas Agrarias constituyen profundas transformaciones estructurales. Fueron posibles en América Latina durante las décadas del 60 y 70 del siglo pasado, en un contexto social, económico y político muy diferente a escala regional y mundial.

² Ministerio de Economía, 2014

³ Ministerio de Economía, 2011

⁴ PROINDER, a partir de datos del CNA 2002

No obstante, es totalmente válido y necesario repensar el sector agropecuario argentino actual, en función de las necesidades de la economía nacional y del conjunto de la sociedad.

La política neoliberal aplicada durante los casi cuatro años del gobierno de Macri y los beneficios que específicamente se otorgaron al sector agropecuario más concentrado, tanto en la producción como en la comercialización, en materia de desregulación e impositiva, no lograron convertir al mismo, en motor de crecimiento de nuestra economía.

Lejos de lograr un boom exportador, la balanza comercial argentina de alimentos no ha crecido desde fines de 2015 en que asumió el actual gobierno, manteniéndose estable, en torno a los 32 mil millones de dólares de superávit⁵.

Por el contrario, ha tenido lugar un fuerte crecimiento de las importaciones de productos primarios y agroindustriales que paralizó a varias cadenas de las economías regionales extrapampeanas⁶

No obstante, lo más significativo que debemos mencionar, es el increíble crecimiento de los precios internos de los alimentos básicos, que ha ocasionado uno de los más serios problemas de hambre en vastos sectores de nuestra población, repercutiendo también, en una profundización en la “primarización” de las cadenas agroalimentarias.

Repensar una política agraria factible de aplicar en el corto plazo, significa desarrollar instrumentos que permitan revertir las más importantes restricciones sociales y económicas existentes, aun siendo conscientes del difícil contexto generado por la actual política neoliberal.

Será necesario desarrollar políticas de regulación del estado en la comercialización interna y externa de las principales cadenas productivas,

⁵ Burgos, M.: La nueva etapa histórica del sector agropecuario. FIDE, 2018.

⁶ Ver entre otros: 1) Rodríguez, J. y González, M.: Importaciones y Producción Nacional. Revista de Desarrollo Industrial y Agropecuario N° 3, 2017; 2) Estadísticas del Observatorio de Importaciones de la provincia de Santa Fé

con el objeto de reducir el precio de los alimentos en el mercado interno y al mismo tiempo incrementar el ingreso de divisas de las exportaciones. Dos objetivos que no sólo no son contradictorios, sino posibles de alcanzar en la medida que se pueda controlar manejos especulativos de los segmentos de la comercialización más concentrados y se apliquen políticas de promoción a la expansión productiva, especialmente a nivel crediticio.

Las políticas a aplicar deberán ser segmentadas o diferenciadas, de modo tal que protejan con mayor intensidad a la pequeña y mediana producción, atendiendo a la asimetría de escala.

Será necesario desarrollar políticas que posibiliten una mayor diversificación de la oferta productiva nacional, especialmente orientadas a desarrollar las actividades primarias más intensivas y las producciones de mayor valor agregado. Para ello se debe pensar en fortalecer la Agricultura Familiar y el sector cooperativo o asociativo alrededor de la misma, tanto a nivel de la producción como de la comercialización.

Será imperioso reglamentar la Ley N° 17.128 de “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar” sancionada en enero de 2015 y olvidada por el actual gobierno. En su artículo N° 16 establecía la creación de un “Banco de Tierras” aptas para la explotación de la Agricultura Familiar, a partir de tierras de propiedad nacional, provincial, etc.⁷

La Agricultura Familiar deberá recuperar la institucionalidad que tenía hacia fines de 2015 y que paulatinamente fue eliminada por el actual gobierno, especialmente a nivel del Ministerio de Agroindustria. Del mismo modo, la Agricultura Familiar por su importancia social, territorial y cuantitativa dentro del conjunto de las explotaciones agropecuarias, debería integrarse a distintos órganos de decisión de instituciones públicas, como INTA, SENASA, etc.

⁷ Lamentablemente, durante el actual gobierno y mediante el decreto N° 225 de 2017, se dispuso la venta de activos públicos (entre ellos campos) por parte de la Agencia de Administración de Bienes del Estado. Fueron ofertados por subasta, miles de hectáreas de campos fiscales en la provincia de Mendoza, Santa Fé y Córdoba, la mayor parte pertenecientes al ejército.

En materia de “tierras” será necesario brindar solución a los conflictos más urgentes existentes a nivel de los agricultores familiares, tales como inexistencia de títulos de propiedad, usurpación de tierras campesinas e indígenas, problemas en territorios fiscales, entre otros.⁸

Un problema de tierras específico, que deberá atenderse, lo constituye la ausencia de propiedad de las explotaciones de la Agricultura Familiar productora de hortalizas y productos frescos en zonas periurbanas de distintas regiones del país. Los permanentes incrementos en los alquileres de las parcelas y la imposibilidad de establecer viviendas y mejoras en las mismas, otorgan a dicha estructura productiva un alto nivel de precariedad social, inestabilidad productiva y riesgos ambientales, en la medida que la bajísima rentabilidad final conduce a intensificar de modo desmedido el uso de agroquímicos.

En materia de tierras, será importante dejar sin efecto el decreto N° 820 del año 2016 que limitó los alcances de la ley de Extranjerización de la Tierra de 2011, reduciendo la intervención de los Organismos del estado, eliminando la obligatoriedad de residencia en el país de los extranjeros que adquiriesen tierras, flexibilizando las exigencias administrativas en la adquisición de tierras que contienen espejos de agua, entre otros.

Las iniciativas de políticas mencionadas anteriormente, están lejos de constituir un listado exhaustivo de propuestas y mucho menos constituyen una tentativa de programa. Son tan sólo ilustrativas de necesidades de corto plazo, imperiosas de resolver.

Es a partir de comenzar a desarrollar las políticas agrarias más urgentes para el conjunto de la sociedad y logrando la participación de las organizaciones de los distintos actores sociales agrarios, que será posible ir construyendo un programa agrario que conduzca a un desarrollo nacional, atendiendo a las necesidades de la mayoría de la población.

⁸ “Relevamiento y Sistematización de Problemas de Tierra de los Agricultores Familiares en la Argentina”. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca, 2013.

