

Ley de Tierras: el inicio del debate de fondo.

¿De quién es la tierra de los argentinos?

Por Claudia Bernazza¹

Introducción

Una ley que propone limitar la concentración y extranjerización de las tierras rurales es el primer paso de un camino que retoma luchas y demandas históricas de nuestro pueblo.

En el caso de la tierra, el pueblo argentino, así como sus organizaciones y referentes, han intentado una y otra vez resolver una situación paradójica: con una población relativamente escasa en relación con la superficie total del país, ¿por qué es tan difícil acceder a un pedazo de suelo, sea éste un lote urbano o una finca rural?

Entre los habitantes de las ciudades ¿por qué, frente a la posibilidad de formar una nueva familia, es tan difícil alquilar, y finalmente, una vez que se alquila, por qué es tan difícil emprender el camino del lote propio o la casa propia? ¿Por qué es tan caro el suelo urbano? ¿Por qué se termina ocupando tierras o comprándolas a duras penas, para agregar luego en el mismo lote habitaciones o casillas para los hijos? ¿Por qué pareciera ser que la única alternativa para muchos es la ocupación irregular de tierras, con la consiguiente cuota de incertidumbres, violencias y falta de servicios?

En el caso de las tierras rurales ¿por qué se emigra a las grandes ciudades? ¿Por qué hay un puñado de familias propietarias mientras cientos de miles de personas no acceden ni siquiera a pocas hectáreas? ¿Por qué la figura más difundida es el arrendamiento, en la zona pampeana, o la tenencia precaria e irregular en el caso de los campesinos del NOA o el NEA?

Entre los visitantes de nuestro país, incluso entre nuestras clases medias y altas, se suele oír una pregunta a la que se le da una respuesta teñida de clasismo: “en un país tan rico, donde todo lo que plantás crece, ¿cómo puede haber gente con hambre?” La respuesta que se insinúa en la pregunta y se espera del interlocutor es “la gente es haragana, el pobre es pobre porque quiere”. Claro que esta respuesta elude una verdad incómoda: a los argentinos su tierra no siempre les pertenece.

Pensar la propiedad de la tierra es pensar la Patria misma. Por eso, la ley que el Gobierno Nacional pone a consideración del Congreso retoma el tratamiento de un problema que nos acompaña desde el fondo de la historia, impactando en el presente y el futuro de millones de argentinos.

¹ Ingeniera agrónoma. Doctora en Ciencias Sociales (FLACSO). Secretaria Nacional de Formación de Kolina.

Una excursión a los indios ranqueles. La conquista del desierto, que comenzó como una apuesta a la convivencia entre dos culturas a mediados del siglo XIX y terminó en una masacre financiada por la Sociedad Rural (cuyos bonos que fueron generosamente devueltos en hectáreas), logró despojar a los verdaderos dueños de una tierra que les había pertenecido por siglos. Esta operación militar fue presentada como el avance de la civilización y la frontera agraria sobre la "barbarie", pero a poco de andar descubrimos que este relato nos escamotea datos de la realidad, los que pueden rastrearse en los documentos escritos por la elite que llevó adelante la conquista: Lucio V. Mansilla, en su *Excursión a los indios ranqueles*, nos ofrece pinceladas clarísimas de la vida y la organización comunitaria que bullía en las pampas y serranías antes de la llegada de la "civilización".

Los arrendamientos y el grito de Alcorta. Con la conquista del espacio pampeano, el alambrado y otras tecnologías produjeron, durante la segunda mitad del siglo XIX y primeras décadas del siglo XX, una rápida transformación: un puñado de familias criollas o inglesas quedaron a cargo, como propietarios, de un conjunto de fincas para la cría extensiva del ganado, las que se conocieron y reconocieron como "estancias", el mayor símbolo de status del período.

Con el avance de la agricultura, se aprovechó la mano de obra que trajeron las oleadas inmigratorias, las que entablaron con las familias "patricias" un vínculo propio del ámbito rural: los arrendamientos y aparcerías. Esta suerte de alquiler de la tierra rural permitió vivir "de rentas" a las familias propietarias, mientras las que vivían en el campo eran condenadas a una vida de privaciones.

Con el paso del tiempo, estos arrendatarios y aparceros lograron organizarse y pelear mejores condiciones de arriendo. A partir de la realización de huelgas agrarias a principios del siglo XX, lograron mejoras y un alargamiento de estos contratos. En el año 1912, el *Grito de Alcorta*, una de sus primeras manifestaciones colectivas, dio origen a la Federación Agraria Argentina (FAA).²

La voluntad de colonizar: el Consejo Agrario Nacional. En el año 1940, a partir de los reclamos para lograr la propiedad por parte de miles de productores, se crea por ley el Consejo Agrario Nacional (CAN). Para los legisladores que votaron la iniciativa urgía convertir a los arrendatarios, aparceros y peones en propietarios. Esto evitaría la emigración a las grandes ciudades y colaboraría con una mayor productividad, al mismo tiempo que reconocería los derechos de quienes verdaderamente ocupaban el territorio. Este Consejo, no casualmente, encontrará muchos obstáculos para cumplir

² El detonante del *Grito de Alcorta* fue la formidable cosecha de 1912, al comprobar los chacareros que luego de pagar las deudas nada quedaba para ellos. El 25 de junio de 1912 se realizó una asamblea en la Sociedad Italiana de Alcorta, al sur de Santa Fe, de la que participaron alrededor de 300 agricultores. Allí se declaró la huelga por tiempo indeterminado para lograr la rebaja general de los arrendamientos y aparcerías, así como contratos por un plazo mínimo de 4 años, entre otras reivindicaciones.

con una política de colonización a partir de tierras fiscales o pasibles de expropiación que pudieran dar lugar al surgimiento de colonias. Este organismo tardó mucho en organizarse y, a lo largo de su historia, poco pudo hacer para frenar la apropiación de la tierra por parte de las elites dominantes o los especuladores. Además, las tierras fiscales fueron sustraídas al dominio de este Consejo, lo que lo privó de una poderosa herramienta.³

La propiedad en función social y “La tierra para el que la trabaja”. En los años siguientes, desde su cargo en la Secretaría de Trabajo y Previsión, una nueva figura política alertaba sobre la necesidad de revisar la propiedad de las tierras rurales. Perón logra que el CAN sea traspasado a su órbita, para poner en marcha un ambicioso plan de expropiaciones y colonización. Sin embargo, y a pesar de su voluntad de producir una verdadera revolución en materia de propiedad de la tierra, sus avances pusieron en guardia a una oligarquía que veía tambalear el orden social que había diseñado en favor de sus intereses.⁴

A pesar de esta resistencia, la llegada de Perón a la presidencia de la Nación permite la sanción de la ley 13246 sobre Arrendamientos y Aparcerías, la ley 13020 de 1947 sobre trabajo rural, así como acciones de colonización llevadas a cabo por el Consejo Agrario Nacional, y la compra de tierras facilitada por el Banco de la Nación y el Banco Hipotecario Nacional.

Asimismo, Perón logra poner en marcha la reforma constitucional, y la Constitución del 49 revisa por primera vez el concepto de propiedad del Código Civil de Vélez Sarfield, en el que se considera que la propiedad es “absoluta” (el propietario puede incluso enajenar el bien que posee). La “propiedad en función social”, definida en el artículo 38 de esta nueva Constitución, genera un quiebre en el orden jurídico que había priorizado hasta entonces al individuo y sus posesiones. Las razones del derrocamiento de Perón y de la anulación de esta Constitución pueden rastrearse en este giro sin precedentes en la legislación argentina.

Desarrollismo, reforma agraria y loteo popular. Durante la etapa del desarrollismo (1958-1973), y frente al “peligro” que representaba la revolución cubana en un continente de enormes desigualdades, el gobierno de los Estados Unidos acompaña la propuesta de reforma agraria de la Comisión Económica para América latina (CEPAL), a fin de poner límites a la apropiación desmedida por parte de las elites de las tierras rurales latinoamericanas⁵. Esta propuesta estaba en consonancia con los reclamos obreros y estudiantiles del período, mientras una ascendiente clase media accedía a la tierra a través de loteos populares que se acompañaban con créditos hipotecarios accesibles para quienes participaban del mundo del trabajo. Los golpes de Estado y la

³ Para mayor información, ver **Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina, 2006.**

⁴ Las expropiaciones más resonantes fueron realizadas a terratenientes como Patrón Costas en Jujuy o los Pereyra Iraola en Buenos Aires.

⁵ Estas iniciativas de J. F. Kennedy se vieron abruptamente interrumpidas por su asesinato y la llegada de figuras que promovieron los golpes de estado en la región.

inestabilidad de la región, como preludio del golpe de 1976, interrumpieron este proceso.

Tercer gobierno de Perón: renta normal potencial y ley agraria. El ingeniero agrónomo Horacio Giberti acompañó como Secretario de Agricultura al Ministro de Economía Bruno Gelbard y a los equipos que redactaron el *Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional 1974-1977*, uno de cuyos capítulos se dedicó al problema de la tierra. Entre otras medidas, y en razón de que grandes extensiones de tierras productivas estaban ociosas, se decide gravar su renta potencial. Asimismo, se anuncia la elaboración de una ley agraria que vuelve a insistir sobre la necesidad de democratizar la propiedad de la tierra.

Cancelación del debate y disolución del CAN. Nunca tendremos una real dimensión de la herida social e institucional que supuso el golpe militar de 1976. El Plan Trienal fue interrumpido, sus mentores asesinados, perseguidos o encarcelados, mientras que, en el plano institucional, se cierra la discusión sobre la propiedad de la tierra y el arraigo rural. Como corolario, en 1980 se disuelve el CAN. La tierra fue librada al libre juego de la oferta y la demanda.

La democracia del *statu quo* y las voces de alarma. Con el advenimiento de la democracia, y con una gigantesca agenda pendiente, el tema de la tierra queda relegado a los márgenes del debate político. Sin embargo, las comunidades rurales y los pueblos originarios no abandonaron el tema, conformándose numerosas organizaciones que alimentaron y sostuvieron el debate mientras los sucesivos programas económicos relegaban al Estado a un rol secundario en esta materia.

En diferentes momentos y lugares del país nacieron movimientos urbanos y rurales que representan a los habitantes de las periferias por un lado y a los productores y trabajadores rurales por otro. Su lucha es por la tenencia de la tierra y contra su concentración en pocas manos, tanto en la ciudad como en el campo. El Movimiento Campesino de Formosa (Mocafor), por ejemplo, nace en 1998 a partir de las luchas históricas de campesinos, peones rurales, pequeños productores y comunidades de pueblos originarios que no tienen tierras o cuentan con parcelas de no más de 200 hectáreas. El Movimiento Campesino de Santiago del Estero (Mocase) se funda en 1990, pero proviene de luchas que comienzan en la década del ochenta. En el año 2008, estas y otras organizaciones, en pleno conflicto con el "campo", conformaron el Frente Nacional Campesino.

Sobre finales del año 2005, la Conferencia Episcopal Argentina emitió un documento llamado "Una Tierra para Todos". En este documento, en consonancia con el pacto de San José de Costa Rica refrendado por nuestro país en el año 1984, la Iglesia argentina declara que "no hay razón para reservarse en uso exclusivo lo que supera a las propias necesidades cuando a los demás le falta lo necesario para vivir."

La marcha ancestral de los pueblos: ley de propiedad comunitaria. La lucha de los pueblos originarios logró incidir sobre el concepto mismo de propiedad, al introducir el concepto de propiedad comunitaria, desconocido en el ordenamiento jurídico de origen liberal. Pero si bien el Estado nacional sancionó la Ley Nº 24071 ratificatoria del Convenio Nº 169 de la OIT en el año 1992 y realizó el depósito de la misma el 3 de julio de 2000, recién este gobierno, a través del Ministerio de Desarrollo Social y del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, puso en marcha el Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas, dando efectivo cumplimiento a lo dispuesto en el precepto que obliga a los gobiernos a “tomar las medidas que sean necesarias para determinar las tierras que los pueblos interesados ocupan tradicionalmente y garantizar la protección efectiva de sus derechos de propiedad y posesión”.

Este trabajo se ve permanentemente jaqueado por la actuación de jueces y abogados que burlan los preceptos legales a partir de juicios de propiedad que alargan los plazos procesales y enredan la interpretación de la norma.

Simultáneamente, en el ámbito urbano, a partir del debilitamiento del loteo popular, se suceden desde hace décadas las ocupaciones de terrenos, cuestión que empieza a encauzarse con leyes provinciales referidas al tema, la urbanización de villas y la ejecución del Plan Federal de Viviendas. Este tema necesita del avance de los temas de desarrollo regional a fin de desalentar la migración hacia los centros urbanos.

La renta agraria y las retenciones. Durante el año 2008, asistimos a un debate sin precedentes en la Argentina: a partir de una iniciativa del Poder Ejecutivo de cambiar el cálculo de las retenciones agrarias - que sirven para que el Estado se apropie de la renta extraordinaria de las exportaciones de granos, especialmente la soja- se abre una discusión sobre la participación en la renta agraria en el que participan por primera vez todos los estamentos sociales. Esto produjo un fuerte involucramiento por parte de organizaciones militantes, que defendieron las posturas enfrentadas al punto de definir, por primera vez en mucho tiempo, el modelo de desarrollo que se pretendía instaurar. A partir de ese momento, el modelo de desarrollo propuesto por el Gobierno Nacional se definió como redistributivo e incluyente. Sin embargo, en virtud de la actuación de los medios de comunicación hegemónicos, el debate no logra avanzar sobre la distribución de la renta y el debate sobre la tierra quedó postergado.

Las convicciones en la Casa Rosada: una ley inaugural del debate sobre la tierra. A partir de la sanción de la ley de Servicios de Comunicación Audiovisual y la implementación de la Asignación Universal por Hijo, entre otras medidas distributivas, se prepara el terreno para discusiones de fondo. El proyecto de ley que la presidenta Cristina Fernández de Kirchner está pidiendo su tratamiento al Congreso Nacional retoma los reclamos de diferentes organizaciones y un conjunto de proyectos que fueron presentados a lo largo de los últimos años por parte de legisladores de diversas fuerzas políticas. Su tratamiento, incluso, fue solicitado a viva voz durante el discurso

que Cristina diera en la apertura de sesiones ordinarias del presente año, donde anunció la presentación del mismo.

En este proyecto, se trata la propiedad de la tierra como un tema de soberanía nacional, despejando cualquier duda que pudiera haber respecto de la limitación al derecho de propiedad (derecho que sólo puede ejercerse en el marco de las leyes que reglamentan su ejercicio en cada Estado). El proyecto, en sus fundamentos, hace alusión a un conjunto de países que cuentan con legislación similar (Méjico, Canadá, EEUU, Reino Unido) y desestima cualquier alusión a que esta ley atente contra los tratados internacionales referidos a la inversión extranjera, toda vez que en el caso de la tierra es más lo que aporta un país que lo que aporta el inversor.

Desde este enfoque, el proyecto no avanza sobre los derechos reales ya adquiridos, sino que limita a futuro la superficie de cada propietario persona física o jurídica extranjera y limita el porcentaje de superficie total en manos extranjeras, incluyendo un límite a extranjeros de la misma nacionalidad. Para el cumplimiento de esta restricción, se crea un Registro de Tierras Rurales bajo la órbita del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

La moción que han presentado los diputados de la comisión de legislación general durante su tratamiento en comisión respecto de considerar como nacionales a los extranjeros con residencia permanente en nuestro país, ha sido aceptada incluso por los legisladores del oficialismo, por lo que se espera una adecuación en este sentido.

Por otra parte, el hecho de que la ley regule sobre la propiedad y la tenencia supera la discusión sobre la titularidad imperfecta que acompaña muchas veces la ocupación de este tipo de tierras.

Al contar con un registro nacional que permita verificar a quién pertenece el territorio, damos un paso fundamental hacia el modelo que anhelamos: el sistema económico igualitario que estamos fundando limitará la apropiación indebida para bregar por una distribución más justa de un bien fundamental que nos pertenece a todos.

La Plata, octubre de 2011.

Bibliografía

Lattuada, Mario, *El peronismo y los sectores sociales agrarios*. Mundo Agrario, v.3 n.5, La Plata, jul./dic. 2002.

León Carlos Alberto - Rossi Carlos Alberto, *El Consejo Agrario Nacional como instrumento de una política de tierras. Su influencia en la región pampeana (1940 -1980) Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina* (II), Realidad Económica 198, 28-8-2006.

Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, PROGRAMA NACIONAL RELEVAMIENTO TERRITORIAL DE COMUNIDADES INDÍGENAS.

Pitluk, Héctor, *Los movimientos que también son el campo*, Buenos Aires Económico, 3-8-2010.