

## Sector agropecuario

# Menos *extranjeros*, más *extranjerización* Agronegocios, reflexiones a partir de las leyes “de tierras rurales” y “de emergencia de tierras de las comunidades originarias”

*Luis Daniel Hocsmán\**

Recientemente se ha sancionado la “ley de tierras rurales” (contra la “extranjerización”), que se suma a la ley para “resguardar” los derechos de las poblaciones originarias ocupantes de tierras.

En primer lugar, la extranjerización de tierras no es un problema central de la Argentina, sino la concentración de factores que intervienen en el proceso productivo y la inequidad en la distribución del producto social, del cual la extranjerización es un sucedáneo. Agricultores de menor grado de capitalización, campesinos y pueblos indígenas son despojados bajo un modelo socio-económico básicamente extractivo, donde agronegocios, megaminería, explotación hidrocarburífera y desarrollo turístico inmobiliario, encuentran variadas formas de apoyos gubernamentales.

Regular la extranjerización de tierras no combate la base de la inequidad en el espacio rural. Empresarios e inversores extranjeros no necesitan comprar tierras para explotarlas. Es en esta dirección, y bajo el análisis de los aspectos centrales de la legislación referida, que orientamos nuestra reflexión. Antes presentamos una caracterización del modelo agrícola, y una aproximación a la historia reciente de las políticas de acceso y distribución de tierras.

**Palabras clave:** Extranjerización - Agronegocio - Ley de tierras rurales - Ley de emergencia de tierras de las comunidades originarias

---

\* Doctor en Ciencias Naturales, UNLP, Magister en Antropología Social, UNAM, Licenciado en Historia, UNC. Director del Doctorado en Estudios Sociales Agrarios UNC. Miembro del Grupo de Trabajo “Desarrollo rural: disputas territoriales, campesinos y decolonialidad” de CLACSO.

## Less foreigners and more foreignization. Agribusinesses, reflections on “rural lands” and “emerging lands of indigenous communities” laws

The “rural lands law” has been recently passed, in addition to the law to “safeguard” the rights of the indigenous communities that occupy lands.

Firstly, the foreignization of lands is not a central problem in Argentina, as the concentration of factors involved in the productive process is, together with the inequity in the distribution of the social product, as a substitute of foreignization. Farmers with less capitalization, peasants and indigenous communities are deprived under a socioeconomic model basically extractive, where agribusinesses, megamining, hydrocarbon exploitation and tourist and real estate development, find various forms of government support .

Regulate the foreignization of lands does not fight against the bases of inequity in the countryside. Foreign entrepreneurs and investors do not need to buy land to exploit it. That is the orientation of our reflection, under the analysis of main aspects of the legislation referred. Before that, we present a characterization of the agricultural model, and an approach to recent history of land access and distribution policies.

**Key words:** Foreignization – Agribusiness – Rural land law - Emerging lands of indigenous communities law.

Fecha de recepción: marzo de 2013

Fecha de aceptación: abril de 2013

## Introducción

Es bien conocida la importancia del modelo sojero en la Argentina desplegado desde los años '90 y su intensificación en la última década. Como corolario al andamiaje de políticas que lo sustentan (o no lo modifican) se ha sancionado recientemente la nueva "ley de tierras rurales" (contra la "extranjerización"), la cual se suma a otra ley para "resguardar" los derechos de las poblaciones originarias ocupantes de tierras, ante la embestida del avance de la frontera agrícola capitalista. Respecto de ésta, pocos pueden oponerse a legislar sobre el resguardo del remanente de tierras aún no arrebatadas por el mercado a sus habitantes originarios; en el otro caso -y menos aún- sobre la venta de tierras a ciudadanos extranjeros. Tampoco se opondrán quienes impulsan el actual modelo agropecuario, sencillamente, porque una ley como la última no afecta los intereses de quienes lo sustentan. Se trata, entonces, de una limitación nominal -"políticamente correcta" a los oídos de los connacionales- que se proyecta sólo simbólicamente contraria frente al espacio real del dominio de la mercantilización de un modelo básicamente agroexportador, extractivista, como dependiente tecnológica y comercialmente de fuentes y demandas externas.

En primer lugar, la extranjerización de tierras no es un problema central de la Argentina, sino la concentración de los factores que intervienen en el proceso productivo y la inequidad en la distribución del producto social, del cual la extranjerización es un sucedáneo. Agricultores de menor grado de capitalización, campesinos y pueblos indígenas son despojados bajo un modelo socioeconómico básicamente extractivo, donde agronegocios, megaminería, explotación hidrocarbúrica y desarrollo turístico inmobiliario, encuentran variadas formas de apoyos gubernamentales.

Regular la extranjerización de tierras no combate la base de la inequidad en el espacio rural: la concentración de la tierra<sup>1</sup>. Empresarios e inversores extranjeros no necesitan comprar tierras para explotarlas según sus intereses. Es en esta dirección, y bajo el análisis de los aspectos centrales de la legislación referida, que orientamos nuestra reflexión. Antes presentaremos una caracterización del modelo agrícola y una aproximación a la historia reciente de las políticas de acceso y distribución de tierras en la Argentina.

---

<sup>1</sup> Según Sili y Soumoulou (2011), el 2 % de las explotaciones agropecuarias controlan la mitad de la tierra del país, mientras que el 57 % cuenta sólo con el 3 % de la tierra.

## El modelo productivo del agronegocio y concentración de la tierra

A la hora de explicar los fenómenos de concentración de tierras de los últimos años, es necesario tomar en cuenta el modelo de desarrollo imperante en tanto variable estructural. Como veremos, el conjunto de América latina y Caribe “sería el modelo que predomina en la actualidad, con economías abiertas y una agricultura directamente vinculada con amplios mercados externos, la complejidad de estos últimos y la exigencia de llegar a ellos con volúmenes importantes y a precios competitivos el que sería la base de los procesos de concentración actuales” (Gómez, 2011: 11; en Dirven).

Antes del dominio sojero, y promediando los años 1970, las explotaciones rurales extensivas en la región pampeana (convertida en “zona núcleo” de este modelo socioproductivo), se caracterizaban por sus ciclos de agricultura y ganadería (mixtas), que aportaban a la fertilidad de los suelos por la rotación y sucesión de cultivos tales como trigo, lino, maíz, girasol, etc. En los ‘80 se produce el primer impacto de la presencia del cultivo de soja, para dar lugar a un esquema creciente de agricultura permanente, con este cultivo como eje de una sucesión principalmente con trigo, y eventualmente lenteja, arveja, como cultivos de invierno. Este giro está vinculado con los fuertes aumentos en los rendimientos por hectárea, y en la rentabilidad de los cultivos.

Vinculados con el aumento de los rindes, hay dos factores. El primero es el continuo “mejoramiento” de la semilla utilizada debido al desarrollo de la biotecnología. En la década de 1970, se introdujeron las variedades híbridas de maíz, girasol y sorgo, mientras que comenzó a aumentar la siembra de la soja con fines comerciales; posteriormente, se produjo un salto biotecnológico mediante la modificación genética de las semillas, cuando en los ‘90 con la introducción de cadenas en el ADN (el gen RR) hicieron a la soja, el maíz y el algodón resistentes al herbicida glifosato. El segundo factor es la mayor tecnificación del proceso de siembra y cosecha, que contribuyó a acelerar los ritmos del proceso, configurando un paquete tecnológico asociado de insumos agroquímicos y “siembra directa”<sup>2</sup>. Los factores que en el nivel técnico

<sup>2</sup> Sistema por el cual se siembra sobre el rastrojo del cultivo anterior sin remover el suelo. Este tipo de labranza, denominada también como “barbecho químico”, ha generado graves problemas de salud a las poblaciones a través de las fumigaciones (no sólo donde es aplicado, sino en todo el medio ambiente dada la difusión de sus efectos tóxicos por vía del agua y el aire) como consecuencia del uso indiscriminado de los agrotóxicos (también conocidos como plaguicidas, agroquímicos o defensivos agrícolas). El aumento del uso de agrotóxicos se debe tanto al significativo avance de las

**Cuadro 1.** Evolución de variables productivas del cultivo de soja en el nivel nacional

Períodos	Superficie sembrada (miles h)	Rendimiento (kg/h)	Producción (miles t)
70/1-72/3	96	1.500	136,33
80/1-82/3	2.100	1.950	3.973,30
90/1-92/3	5.880	2.263	11.031,30
2000/01	10.300	2.530	25.500,00
2001/02	11.610	2.630	29.955,30
2003/04	12.600	2.700	35.000,00
2006/07	16.141	2.971	47.843,00

Fuente: SAGPyA.

intervienen en la cadena del complejo sojero, son múltiples: se suma la capacidad de acopio, el transporte interno (carreteras, ferrocarril) y externo (puertos).

Hasta finales de los '70, las condiciones climáticas imponían restricciones al tipo de semilla existentes. Los campos, una vez cosechados, quedaban vacíos o se pastoreaba ganado en los rastrojos. La entrada de la soja combinada estacionalmente con el trigo (generando dos cosechas anuales), provocó un cambio radical en el sector más fértil de la región, incrementando enormemente los volúmenes de producción.

Según la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación (SAGPyA), el cultivo de soja tuvo un significativo desarrollo a partir de 1980. El **cuadro 1** muestra la irrupción y evolución de las variables productivas más características de la actividad.

Como es sabido, la soja transgénica tuvo un importante impulso desde el Estado nacional mediante la legalización de la comercialización de las semillas resistentes al herbicida Glifosato a partir del año 1996. Comienza un nuevo período de expansión con la incorporación de los paquetes tecnológicos asociados con esta producción, impulsados por grandes multinacionales como Monsanto, Syngenta, Cargill, etc. La utilización de semillas modificadas genéticamente, fertilizantes y herbicidas permitió integrar casi cualquier suelo al cultivo de soja, eliminando en gran medida las limitaciones naturales de estos cultivos. A los factores tecnológicos se asocian las cotizaciones internacionales y un cambio en la política monetaria interna.

---

semillas transgénicas (soja, maíz y algodón) como a la creciente resistencia de las "malezas" a los químicos que lleva a incrementar las aplicaciones.

**Cuadro 2.** Evolución de la producción de soja. Campañas 1997/98 a 2006/2007

Períodos	Producción (miles t)
1997-1998	18.732
1998-1999	20.000
1999-2000	20.136
2000-01	26.881
2001-02	30.000
2002-03	34.818
2003-04	31.577
2004-05	38.300
2005-06	40.537
2006-07	47.483

Fuente: SAGPyA.

Con el aumento de las cotizaciones internacionales de los granos, los *pools de siembra* se transformaron en una alternativa atractiva para inversores, aun provenientes de sectores extraagropecuarios.

Así, el país se convirtió -en un intenso proceso de apenas una década- en el primer exportador mundial de aceite y de harina de soja, mientras que más de la mitad de la superficie cultivable del país pasó a destinarse a la producción de soja para uso forrajero.

El despliegue y acento en la concentración y mayor extranjerización de la tierra, se vincula de manera directa con el nivel de ingresos del sector de producción sojera, que permite ejercer una presión y control sobre la propiedad de la tierra, y de otras formas de uso y control de la misma<sup>3</sup>.

Dada una variada combinación entre la imposibilidad de competir por una cuestión de escala, de acceso a maquinaria, o por la alta rentabilidad de la tierra, aquellos otrora productores familiares capitalizados (*chacareros* y/o “colonos”) que fueron los actores sociales característicos de gran parte de la región pampeana, se convirtieron en rentistas, y en gran medida en pobladores de ciudades intermedias<sup>4</sup>.

<sup>3</sup> Por ejemplo, para el primer trimestre del año 2008, una hectárea en la zona sojizada de la Pampa Húmeda, se vendía a razón de entre 15.000 a 20.000 US\$, y se arrienda -para producir soja- a razón de 20 quintales la hectárea, es decir unos 600 US\$/h (*Clarín Rural*, 15 de marzo 2008).

<sup>4</sup> Para dimensionar esta situación, como ejemplo, sólo por arrendar 300 hectáreas el propietario recibe un ingreso parásito (sin invertir ni arriesgar un solo peso) de 180 mil US\$ por ciclo sojero. La extensión del arrendamiento adquiere tal significación que según estimaciones, en la actualidad más del 60% de la tierra agrícola es arrendada (*La Nación*, 15 de septiembre de 2008).

Ante el aumento de los precios de la tierra (tanto de venta como de arriendo) y la concomitante salida de agricultores, Dirven apunta, siguiendo a Soto (2005) que el precio de venta de la tierra es (o debería ser) igual al flujo de ingresos futuros que su uso (explotación) puede generar. Un agricultor “más eficiente” podrá pagar una suma mayor por una tierra dada (el mismo razonamiento vale para el arriendo o usos no-agrícolas de la tierra). Esta diferencia entre el mayor precio que el oferente puede pagar, y el valor intrínseco para el dueño presente, lo induce finalmente a vender (o al arrendatario “menos eficiente” no le convalidará pagar el arriendo que otro está dispuesto a pagar). No obstante, la venta es presentada por muchas organizaciones campesinas y de agricultores de pequeña escala, no como una respuesta económicamente “racional” sino como conteniendo un elemento coercitivo. (Dirven, 2011) (los entrecomillados son nuestros).

Cabe destacar la incidencia en el espacio agrario del desarrollo tecnológico (transgénicos, agroquímicos, etc.), que permitió poner en valor por parte del capital territorios otrora marginales a los parámetros de productividad-rentabilidad que configuran sus intereses.

La agriculturización y su expansión en el espacio extrapampeano son una expresión de los cambios en la estructura social del sector agropecuario, pero su impacto social en el nivel de desplazamiento de población rural muestra mayores índices. Las transformaciones operadas en el ámbito rural desde el inicio del período intercensal 1988-2002, implicaron una mayor concentración económica, y repercutieron de manera directa en las explotaciones rurales familiares. Asimismo, se produjeron modificaciones relacionadas de manera directa con la tecnificación de los procesos productivos ya enunciados, asociados con la concentración y aumento de la superficie de las explotaciones.

Las condiciones estructurales basadas sobre las políticas gubernamentales de las últimas décadas han propiciado el avance de la soja en nuestro país. El Estado nacional y las variantes provinciales durante años han fomentado los agronegocios y no existen políticas efectivas destinadas a salvaguardar derechos de campesinos y/o comunidades indígenas; ni de aquellos productores pampeanos pequeños o medianos que querrían optar por otra alternativa productiva sin poner en riesgo la continuidad de su explotación.

Como continuidad y profundización del modelo socioproductivo, en el marco conmemorativo del Bicentenario (en alusión a la celebración del inicio del período independentista), el gobierno nacional presentó el Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020 (PEA2). Se propone multiplicar el volumen exportable y busca producir un salto “paradigmático” y pasar del modelo tradi-

cional como exportador de productos primarios con poco agregado de valor, hacia un “modelo de valor agregado con desarrollo”. Prevé un aumento de la superficie sembrada con granos en un 27% de 33 millones de hectáreas a 42 millones en 2020, con un aumento del 27% respecto del año 2010; mientras que la producción pasará de 100 millones de toneladas a 157 millones, lo que significa un aumento de 58%. Otros objetivos son elevar la producción de soja GM en un 20% (aumentar la superficie actual de casi 20 millones de h a más de 22 ó 23 millones) y elevar la producción de maíz GM en un 56% (pasar de la superficie actual de 3,7 millones de h a 5,7 millones).

Sin entrar a pormenorizar el análisis, indudablemente la concreción de estas metas tendría como contundente consecuencia en el plano socio-cultural-ambiental, el desalojo de productores, la desorganización de formas productivas no capitalistas existentes y la desaparición de comunidades rurales.

Un rasgo muy importante del modelo (y que apuntamos en relación con la extranjerización) es el alto grado de integración vertical entre acopiadores, industria harinera y aceitera, transporte, que es facilitada por la cercanía entre las explotaciones agrícolas y los puertos de exportación.

Como apuntan Anonio y Mercatante (2009), por un lado existe un oligopolio que concentra la innovación en semillas (y en gran medida su oferta) y unos pocos oferentes de los agroquímicos que constituyen junto con la maquinaria el paquete tecnológico. En la otra punta de la cadena los productores se vinculan con unos pocos acopiadores y exportadores de granos o aceiteras, que procesan y exportan o venden al mercado interno.

En los sectores clave de la cadena agroalimentaria, y especialmente en la exportación de granos, la *extranjerización es particularmente elevada* (subrayado nuestro). En el control del sistema portuario, y más aún entre los grandes exportadores, la presencia extranjera es abrumadoramente mayoritaria. Un puñado de empresas, en su mayoría extranjeras, concentra el 92% de los embarques de granos y el 96% de los de aceites y de otros subproductos (entre enero y noviembre de 2007)<sup>5</sup>. Como es característico de todo proceso de acumulación perifé-

<sup>5</sup> El 76 % de la exportación de granos salen por puertos de la Hidrovía Paraguay-Paraná-Río de la Plata. Sobre el río Paraná, el Polo Rosario-San Lorenzo-San Martín, abarca 20 puertos privados. La empresa concesionaria del Río Paraná, está integrada por Jan De Nul NV, empresa de dragado belga, y de EMEPA S.A., núcleo empresarial argentino. Ambas resultaron ganadoras de la licitación realizada en 1992 por el gobierno nacional para la concesión del Río Paraná como vía navegable desde Santa Fe hasta el Océano Atlántico, bajo un régimen de peaje. El Complejo Portuario San

rico, aquellos sectores que gozan de ventajas específicas tienden a ser copados por el capital imperialista (Anonio y Mercatante, 2009).

La constitución oligopólica del vínculo entre acopiadores, aceiteras y el resto de los eslabones, se hace más estrecho en tanto que también integran la propiedad de una gran parte de la capacidad de almacenaje. A esta compleja integración vertical, y más allá de los procesos de concentración económica que conlleva y los componentes del proceso productivo, ha derivado en la constitución de nuevas fracciones burguesas que han cobrado dinamismo debido a la irrupción de nuevas formas de producción que no afectan o dependen de la propiedad de la tierra, como las tradicionales. Estos actores son básicamente: contratistas, *pools de siembra* y grandes sociedades agropecuarias<sup>6</sup>.

Lorenzo - Puerto Gral. San Martín que abarca la totalidad de las terminales de embarques y muelles existentes entre los km 435 y 459 del Río Paraná, es un conglomerado de terminales de embarque y muelles privados que abarca los rubros cereales / subproductos, aceites, combustibles, hidrocarburos, minerales, químicos y petroquímicos. Se encuentran puertos de Cargill, Vicentín, Dreyfus, Terminal 6 S.A. (AGD, aceitera CHABAS, aceitera BUYATTI, aceitera GUIPERA, aceitera TANKAI y Oleaginosa RÍO IV), Toepfer (Ex Bunge y Born), Molinos Río de la Plata y Nidera; además de la Asociación de Cooperativas Argentina (ACA). Entre éstas, dominan las empresas extranjeras, pues solo AGD y asociados, Vicentín y la ACA son de capitales nacionales (FIPCA, 2012; Nuestro Mar, 2012). Esta configuración tiene su base sobre la liberalización comercial y la privatización de los puertos y ferrocarriles, del comercio de granos y carnes, cuando a inicios de los '90 se puso fin a la acción de las Juntas Nacionales reguladoras.

<sup>6</sup> Barsky y Dávila (2008) presentan una caracterización de los sectores de la burguesía agraria: • Contratistas: se caracterizan por tomar a su cargo alguna de las tareas que deben realizarse durante la campaña agrícola: roturación y siembra, mantenimiento de cultivo y cosecha de granos. Esta última es la que más cae en manos de los contratistas, que aportan la maquinaria y el trabajo asalariado. La especialización de un sector importante de la burguesía agraria en la prestación de las labores agrícolas a terceros, sentó las posibilidades para un ingreso mucho más flexible del capital en los negocios agropecuarios, que se apoyó en formas de arrendamiento también flexibles (por menos de dos años) que aunque ya existían, cobraron nuevo impulso. • *Pools de siembra*: el INTA los define como "cualquiera de las combinaciones posibles por las que el cultivo se lleva adelante. Una forma frecuente es la combinación del dueño de la tierra, un contratista y un ingeniero agrónomo, que convienen una producción aportando cada uno sus recursos (tierra, labores e insumos respectivamente) y se reparten las utilidades de acuerdo con su participación. El organizador propone un plan de actividades de siembra y, una vez armado, se lo ofrece a potenciales inversores". • Las grandes sociedades agropecuarias: confundiendo con los *pools de siembra*, también surgieron en las últimas décadas un conjunto de sociedades agropecuarias de gran envergadura. Se trata de las sociedades pioneras en la fusión entre capital financiero y producción agraria y que manejan en muchos casos la formación de *pools*. En otros casos, se trata abiertamente del ingreso de magnates de las finanzas en el negocio, donde hay un proceso de acumulación de capital, con un horizonte temporal más amplio. Se centran

Como resumen Anonio y Mercatante (2009), los grandes *pools* y sociedades agropecuarias, que han aumentado la escala pero sobre la base del arrendamiento, no son en principio apropiadores de renta. Su gran rentabilidad deriva de la escala, que hace caer los costos unitarios y los fortalece frente a los proveedores y de la diversificación de las condiciones climáticas. Son más eficientes y producen con costos por debajo de la media imperante y obtienen una rentabilidad superior. Pero a la vez, estos actores plantean una nueva relación entre terrateniente y arrendatario: en este caso el “terrateniente” son decenas de miles de propietarios, de 500 hectáreas o menos, que arriendan a *pools* de siembra o grandes empresas. Los grandes capitales que arriendan son los que hoy establecen las condiciones imperantes, han tendido a hacer primar el alquiler de los campos a cortos plazos.

Tenemos entonces, de manera dominante, tres actores: la burguesía terrateniente, los pequeños propietarios rentistas y los capitalistas que arriendan en gran escala. En suma, el modelo monoproduktivo sojero avanzó y continúa su marcha, traza un paisaje en el cual vaciados los campos de gente, se pueblan ahora por grandes tractores y maquinaria, configurando un “desierto verde” frente a una “agricultura sin agricultores”.

### **Leyes de acceso y distribución de la tierra, historia reciente**

En un país que como la Argentina basó su estructuración económica sobre el despojo y apropiación de la tierra en relación con su inserción en el mercado mundial mediante la oferta de materias primas, como apunta Arceo (2003), respecto de la conformación del bloque dominante y de la forma en que se salda la lucha entre los actores en pugna:

La hegemonía de la burguesía terrateniente dio lugar al establecimiento de reglas de acceso al suelo que permitieron conformar, a partir del predominio de la gran propiedad, una forma de producción que posibilita implementar un sistema de explotación del suelo perfectamente adaptado al objetivo de maximizar rápidamente la tasa de renta internacional y transformar una porción importante de ella en renta del suelo, en el marco de una inserción subordinada en el ciclo del capital del centro (Arceo, 2003: 390).

Durante casi las primeras tres cuartas partes del siglo XX, el régimen de tenencia de la tierra que prevaleció en el país -considerando funda-

---

sobre el aumento de la escala productiva, combinando la compra y el arriendo de tierras, contratando las labores y concentrando en equipos reducidos la administración, gracias a las herramientas (como la computarización de las máquinas y el GPS) que permiten una “agricultura de precisión”.

mentalmente la región pampeana- fue el de los arrendamientos<sup>7</sup>. Bajo el gobierno de facto del Gral. Juan Carlos Onganía se dio inicio a cambios sustanciales, tendientes a salvaguardar la libre disposición de propiedades por parte de los terratenientes, en detrimento de los derechos largamente disputados por los productores directos. Una flexibilización que se profundizó tras el golpe cívico-militar de 1976, mediante la modificación de las leyes de arrendamiento con la sustracción de aquellos artículos que marcaban la intervención del Estado y su acción protectora sobre los derechos de los arrendatarios, consagrados desde los años '40 y durante el primer período de gobierno peronista<sup>8</sup>.

Como señala Teubal (2009), comenzó la difusión masiva de los contratos por una cosecha, que permitió a los grandes propietarios obtener el concurso de contratistas para sembrar cereales y oleaginosas. Se trataba de sectores que vieron la posibilidad de acrecentar sus rentas arrendando tierras para la implantación de la soja que comenzaba a ser una actividad altamente rentable.

Igual situación afectó a los *chacareros* que, al no contar con los medios suficientes para impulsar una producción en escala, también arrendaron sus campos a contratistas, con lo que, en última instancia, dejaban la actividad. Asimismo, comenzaron a difundirse en los años '70 y a masificarse durante los '90, los *pools* de siembra, que acercaban fondos financieros para inversiones en el agro.

Como es sabido, esta década marca el inicio de una profunda reforma y ajuste del aparato estatal y desregulación económica, donde cabe también situar las directrices desreguladoras promovidas por el Banco Mundial y el Fondo Monetario Internacional. Una base fundamental para las transformaciones en la política agraria fue el Decreto de

---

<sup>7</sup> Según el régimen de tenencia de la tierra como situación jurídica por la cual la persona reconoce en otro el derecho de propiedad o bien de posesión de la tierra. Arrendamiento y gran propiedad constituyeron, en la región pampeana argentina, un binomio clave en la expansión que la producción agropecuaria experimentó desde fines del siglo XIX. Grandes propiedades subdivididas en pequeñas y medianas parcelas eran cedidas en arrendamiento con el fin de impulsar la producción agraria en manos, generalmente, de inmigrantes europeos (...). Si bien este tipo de prácticas productivas, junto con otras como la mediería y la aparcería, remontaban sus orígenes a fines del siglo XVII en la campaña bonaerense e incluso se habían extendido notablemente entre los productores laneros hacia mediados del siglo XIX. (...). Mayor estabilidad en la tenencia de los predios arrendados, precios acordes a la rentabilidad, indemnización por mejoras y mayor libertad para realizar sus prácticas productivas fueron algunas de las demandas específicas desencadenantes de conflictos como el "Grito de Alcorta" (Blanco, 2008: 5-6).

<sup>8</sup> Respecto de la legislación de arrendamientos rurales durante el siglo XX, ver: Blanco (2008).

Desregulación de 1991<sup>9</sup>, a partir del cual fueron eliminados los organismos que -desde los años treinta- tenían por finalidad regular la producción y comercialización agropecuaria (Junta Nacional de Granos, Junta Nacional de Carnes, Dirección Nacional del Azúcar, Instituto Nacional de Vitivinicultura, Comisión Reguladora de la Yerba Mate, etc.). Desde entonces, el sector agrario argentino se transformó sobre la base de la mercantilización y la desregulación, quedando sujeto a los parámetros y vaivenes de la economía mundial (Teubal, 2006, 2009).

Respecto del acceso a la tierra, la Argentina se caracteriza por carecer de una política de tierra de carácter distributivo de alcance nacional. A diferencia de la mayoría de los países de América latina, que accedieron a diversos procesos de Reforma Agraria, sólo cuenta -como veremos- con planes de colonización y/o aisladas expropiaciones de latifundios. Históricamente fue atravesada por intentos legislativos en relación con el acceso a tierras marcado por el afianzamiento de una burguesía agraria dominante. Este rasgo de concentración de la propiedad y del latifundio impidió que se produjeran transformaciones estructurales en el campo.

Tal dinámica configura una relación intrínseca entre el capital, los sistemas de producción desarrollados y las políticas públicas que por medio de dispositivos legales impusieron condiciones, o mediaron ante la resolución de la conflictividad agraria. El avance sobre territorios donde históricamente se asienta la producción doméstica -ya sea campesina o indígena- que adquirieron un nuevo valor económico atravesado por la irrupción del agronegocio es amparado en un marco jurídico en detrimento de los colectivos que ocupan esas tierras.

En el país no hubo una política de tierras que tuviera como objetivo básico la repartición de la propiedad rural, que evitara la existencia de latifundios improductivos. Sí podemos considerar que hubo distintos planes de colonización, pero fueron experiencias aisladas. Como señala Girbal de Blacha (1988), hubo intentos legislativos dirigidos a facilitar

---

Se trata del decreto 2284, de Desregulación económica, del 31 de octubre de 1991. A su vez, como se reseña en Zeller (1996), las leyes de Emergencia Económica y de Reforma del Estado fueron la base de las políticas de privatización o concesión de activos del Estado. En el mismo año, el denominado Plan de Convertibilidad estableció un nuevo régimen del sistema monetario y llevó a cabo una profunda reforma del sistema tributario y del gasto público. Los estados provinciales debieron ajustar las cuentas fiscales e iniciar un proceso de privatización de sus bancos, empresas y servicios públicos y de transferencia de las cajas previsionales. Para consolidar el contexto de profundas transformaciones del aparato estatal, la reforma de la Constitución Nacional dictada en el año 1994 estableció modificaciones centrales en las relaciones entre los tres poderes, entre el Estado nacional y los estados provinciales y municipales y entre las organizaciones estatales y la participación ciudadana.

y democratizar el acceso a las tierras, a través de la subdivisión y el asentamiento de colonos, o por la transformación de arrendatarios y aparceros en agricultores propietarios que se vieron frustrados en forma recurrente, debido a la resistencia de terratenientes y estancieros ampliamente representados en las filas parlamentarias. En 1940, se aprobó la ley Nacional de Colonización 12.636, que creó el Consejo Agrario Nacional (CAN), convirtiéndose en el primer instrumento legal que definió una política integral de colonización de tierras<sup>10</sup> (León y Rossi, 2006), basada sobre el cuestionamiento del arriendo y la aparcería como formas extendidas de tenencia, asociadas con la permanencia del latifundio y la especulación constante que se manifestaba en los precios de la tierra.

Fueron dominantes en estas políticas el conservadurismo de las relaciones sociales agrarias, sin la aplicación de una política de tierras, siquiera reformista, que estableciera ciertos límites al derecho de propiedad que en forma absolutista se venía ejercitando desde la aprobación del Código Civil.

Durante el período democrático 1973-74, se elaboraron dos iniciativas: la ley de impuesto a la renta normal potencial y el anteproyecto de ley agraria en 1974. En ambas se planteaban como objetivos la ampliación de la frontera agropecuaria. En la primera, que las tierras que estaban improductivas se incorporasen a la producción, cobrando sobre aquellas tierras que no fueran utilizadas, un impuesto a la renta potencial. Por su parte, el anteproyecto de ley agraria otorgaba al CAN amplias facultades para concretar una transformación agraria, dando cuenta de que los problemas estructurales del agro permanecían vigentes.

Ambas iniciativas recibieron el fuerte ataque de los sectores rurales tradicionales identificándolas como “colectivizantes” y sin el apoyo de quienes inicialmente se mostraron a favor, como la Federación Agraria Argentina (FAA), las Ligas Agrarias (representantes de productores rurales familiares con menor grado de capitalización) y los gremios agrupados en la Confederación General del Trabajo (CGT), que quita-

---

<sup>10</sup> Su finalidad fue aplicar un plan de poblamiento racionalización de las explotaciones. Aunque esta ley no constituyó un instrumento jurídico orientado a producir una reforma agraria, establecía limitaciones y restricciones a la propiedad de la tierra, facultando al CAN a expropiar tierras abandonadas o no explotadas o bajo explotación no racional, que se entregarían en propiedad a colonos en mérito a la constitución de su familia, su residencia y preparación técnica. Su alcance fue extremadamente limitado, dada la falta inicial de asignación de fondos y una sucesión de políticas erráticas a lo largo de un extenso período (que puede analizarse como cuatro “etapas”: 1940-1946, 1946-1948, 1959-1966, 1967-1980 ) interviniendo en la adjudicación de tierras, y que concluyó en 1980 con la derogación de la ley de colonización y su disolución. (León y Rossi, 2006).

ron finalmente su apoyo (Manzanal, 2007). Se logró así abortar el intento de legislar y avanzar sobre esta materia, manteniendo invariables las relaciones de fuerza en el agro. Finalmente, en 1980 se dio el golpe terminal con la derogación de la ley de colonización y la disolución del CAN.

Queda claro entonces, respecto de un acceso democrático a la tierra, que no han sido establecidas en ninguna sanción legislativa, ni concretadas las iniciativas de tendencia progresistas como las señaladas. De lo apuntado se desprende que no es tomada como fundamento la función económica social de la tierra. Ésta es y ha sido considerada como una mercancía y por ello sujeta plenamente a las determinaciones del mercado y al marco jurídico liberal que lo sustenta.

Sólo a modo de antecedente, en el Art. 38 de la Constitución de la Nación Argentina sancionada en el año 1949, se contemplaba ese reconocimiento. Pero dejada sin efecto tras el golpe cívico-militar de 1955, mediante un decreto del presidente de facto Gral. Aramburu, se retomó el carácter meramente liberal de la propiedad de la tierra, prevista en el Art. 17 de la Constitución Nacional de 1853 y en el Código Civil, abandonando así todo esbozo de asociar la propiedad agraria con los derechos, económicos y sociales, que orientara una línea progresiva del derecho agrario.

En conjunto, podemos advertir una política pendular con flujos e iniciativas “progresistas”. Estuvieron presentes intereses de una oligarquía terrateniente o una burguesía agraria (según el caso y/o las interpretaciones) que consideraba que el arrendamiento “clásico” -como forma dominante de acceso a la tierra- constituía una traba para el desarrollo de las fuerzas productivas en el agro, así como la precariedad en las relaciones contractuales, la apropiación de la renta de la tierra desalentaba o imposibilitaba la acumulación y el consiguiente avance en la producción. Corridos los años, la legislación y política de acceso a tierras que ha sustentado las relaciones de poder en el campo argentino no ha variado.

### ***Actualidad de las tierras indígenas***

Desde los marcos legales, cabe señalar una situación diferente respecto de la propiedad y función social de la tierra ocupada por comunidades indígenas. A partir de la reforma constitucional de 1994, se ha establecido el derecho a la propiedad de la tierra atento a su carácter de preexistente al Estado nacional y en reconocimiento a sus formas culturales de organización. No obstante, registramos la ausencia de una política pública de alcance general que resguarde y promueva los derechos consagrados en la misma constitución, como así también en

convenios internacionales, tal como el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), al cual el Estado argentino se ha adherido.

Si bien la legislación nacional (art. 75, inciso 17 de la Constitución Nacional) y de algunas provincias reconocen formalmente los derechos territoriales de los pueblos originarios, para el acceso efectivo a los mismos es necesario la reglamentación de las leyes -generales y particulares- y el desarrollo de mecanismos específicos por parte de los organismos del Estado encargados de su ejecución:

- Para la aplicación de los marcos legales, son los colectivos indígenas quienes deben emprender procesos judiciales para “demostrar” no ser usurpadores.
- Las superficies de tierra reconocidas con derecho a propiedad son por lo general de menor proporción a las actuales e históricamente ocupadas; mientras que en otros casos las medidas efectivas de ejecución son largamente postergadas.
- Las unidades territoriales consideradas sujetas a entrega o expropiación no se corresponden con los espacios territoriales que configuraban la compleja estructura productiva y social de sus habitantes.

Presentada la legislación vinculada con la política de tierras en la Argentina, afirmamos que no se produjeron transformaciones políticas estructurales y sí el desarrollo y profundización de las relaciones capitalistas; podemos marcar como rasgo dominante la creciente concentración de la propiedad de la tierra y/o de explotaciones agropecuarias.

Continuidad y perpetuación de históricas condiciones de despojo que redundan en una creciente conflictividad, con la precariedad de la situación dominial de las tierras históricamente ocupadas por comunidades indígenas, la judicialización y criminalización de las luchas, acusando muchas veces a los protagonistas de las mismas de “usurpadores” de las tierras en disputa.

Con el anuncio de mitigar esta situación en el año 2006 fue promulgada la ley 26.160, que declara “la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades originarias del país”, y “suspende la ejecución de sentencias, actos procesales o administrativos cuyo objetivo sea el desalojo o desocupación de tierras”. La ley 26.554, promulgada en noviembre del 2009, prorroga dicha emergencia hasta noviembre de 2013.

De manera contundente, respecto de la falta de realización de los derechos territoriales indígenas, en el Informe (2001) elaborado por el Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Observatorio de

Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (ODHPI), Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), se esgrimen dos argumentos:

- a) Inejecución del relevamiento jurídico catastral incluido en la ley 26.160. El único avance legislativo referido a los derechos territoriales que se ha producido en los últimos años ha sido la sanción de la ley 26.160 de emergencia en materia de posesión y propiedad comunitaria de las tierras indígenas.

Esta ley declara la emergencia en todo el territorio nacional por cuatro años con el objetivo de detener los desalojos de pueblos y comunidades indígenas. Al mismo tiempo, se propone realizar un programa de relevamiento jurídico catastral con el fin de contribuir con la regularización de la propiedad comunitaria indígena. La ley fue reglamentada, y la resolución 587/07 creó el “Programa Nacional de Relevamiento Territorial de Comunidades Indígenas - Ejecución ley 26.160”. Aunque se trata de una importante iniciativa del Estado lo cierto es que su implementación ha sido muy deficiente pues muy pocas comunidades han conseguido la delimitación de sus territorios y porque se ha continuado con numerosos desalojos ilegales de comunidades indígenas.

La forma escogida para coordinar la ejecución del relevamiento territorial en las provincias es la celebración de convenios entre el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y los gobiernos provinciales. También se previó una “ejecución centralizada” a partir de la cual se realiza directamente el relevamiento, en articulación con el Consejo de Participación Indígena (CPI) y sin la participación de las provincias.

Existen convenios para la realización del relevamiento de forma descentralizada en diez provincias, en siete de las cuales han vencido sin presentación de resultados positivos. En otras tres se produjeron enormes dilaciones para la celebración de los mismos (Tucumán, Santa Fe y Chubut). Pero además, en cuatro provincias no se ha iniciado ninguna tarea relacionada con el relevamiento.

De acuerdo con información brindada por el Estado nacional en julio de 2011, sólo 48 Comunidades han podido lograr que el INAI otorgue una resolución administrativa delimitando el territorio tradicional.

- b) La ley 26.160 no asegura la titulación de los territorios indígenas. Pero además, el programa de relevamiento territorial, como su nombre lo indica, *no contiene ningún mecanismo de titulación de las tierras*. De acuerdo con el texto de la resolución, el relevamiento culmina con la creación de una carpeta que contiene, entre otras cosas, un *dictamen jurídico* que incluye un estudio de títulos y el desarrollo

de potenciales estrategias jurídicas según la condición dominial del territorio. Es decir, la Argentina *carece de un procedimiento legal de titulación de las tierras indígenas*<sup>11</sup>.

Más allá del alcance, límites y efectividad de esta legislación, las políticas y los fundamentos económicos emanados desde el Estado estuvieron orientados -y continúan claramente, a juzgar por los índices económico-productivos- a favorecer la territorialización del capital:

- Modelo agrícola orientado a la exportación (“sojización”), con expansión de la frontera, concentración y ocupación de los territorios, con disminución de número y superficie de explotaciones agropecuarias; desplazamiento de población rural, predominantemente campesina-indígena.
- Formas de control social expresadas en la judicialización de las estrategias de lucha y resistencia del campesinado-indígena ante la defensa de su territorio, marcando una nueva fase del conflicto social.

### **¿Sin extranjeros? Tierras rurales**

Desde otro marco legal recientemente sancionado, señalamos la situación respecto de la propiedad y función social de la tierra ocupada por extranjeros, a partir de la ley 26.737 de Régimen de Protección al Dominio Nacional sobre la Propiedad, Posesión o Tenencia de Tierras

<sup>11</sup> Como expresa el mismo Informe (2011), las críticas más importantes al proyecto fueron: en primer lugar que no recepta la jurisprudencia que la Corte Interamericana de Derechos Humanos viene produciendo en relación con la protección de las tierras y territorios indígenas y no contempló los tratados de derechos humanos en su texto. No se regula el reconocimiento de *tierras y territorios*, sino que únicamente se utiliza el término tierras (art. 3). No se establece este derecho a las tierras como un derecho humano sino como un derecho real de dominio (art. 1). Por último, no contempla su regulación por la cosmovisión de cada pueblo a sus propias normas, prácticas, valores, costumbres y conocimientos sino que lo deja librado para que se aplique el código civil. En segundo lugar, viola el derecho a la autonomía y a determinar las propias prioridades de desarrollo, toda vez que obliga a que su ejercicio sea compatible con los regímenes de ordenamiento territorial, medioambiental y productivo (art. 2 segundo párrafo). En tercer lugar, requiere para obtener el reconocimiento territorial la previa inscripción de la personería jurídica en algún registro nacional o provincial que tenga convenio con el INAI (art. 5). En tercer lugar, la ley solo prevé un procedimiento para titular las tierras que hayan sido objeto del Relevamiento previsto por ley 26.160, y no dice nada respecto de cómo instrumentar la propiedad de las otras tierras. Pero lo más grave es que como aquí expresamos, el relevamiento se encuentra con un inmenso atraso y es objeto constante de objeciones por una innumerable cantidad de comunidades que quedan disconformes con el resultado por no reconocer en las carpetas su territorio tradicional. Por lo tanto, este proyecto tiene en su génesis el problema de tender a legalizar la situación de despojo de las comunidades.

Rurales, la cual básicamente limita la venta de tierras a extranjeros sobre un porcentaje del territorio nacional de tierras rurales y por unidad dominial.

Cabe destacar que además de la propiedad de tierras en el corazón productivo pampeano, existe desde los años '90 una particular acumulación a lo largo de las regiones montañosas andinas, desde Famatina, en La Rioja, al Glaciar Perito Moreno, en el Sur patagónico, incluyendo los reservorios boscosos del noroeste y los yacimientos acuíferos del litoral mesopotámico, donde el agua -el Acuífero Guaraní- es un recurso estratégico mundial.

Al calor de los debates previos a la sanción legislativa, se presentaron cifras respecto de la superficie de tierras en manos de extranjeros, donde los números y porcentajes variaron de acuerdo con quien los fijó. Así la Fundación Pensar, baluarte intelectual del PRO ("Propuesta Republicana", una fuerza política conservadora, opuesta a la sanción por considerarla inconstitucional) estimó que existen unos 6 millones de hectáreas en manos foráneas; en tanto que la FAA (Federación Agraria Argentina) ubicó su cálculo en 17 millones<sup>12</sup>. Las situaciones y los protagonistas son variados y muchos ampliamente difundidos, como Benetton propietario de 970.000 hectáreas mayormente en la Patagonia; otro caso emblemático es el de Tompkins, con 300 mil hectáreas en los Esteros del Iberá (más 50 mil repartidas entre Santa Cruz, Neuquén y Tierra del Fuego)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> *La Nación*, 28/8/11.

<sup>13</sup> Como apunta Bencivengo, la transnacionalización se acentuó cuando las multinacionales agroalimentarias y los fondos de inversión se lanzaron a la búsqueda de nuevos territorios. Calyx Agro Ltd. es un caso que sirve para ilustrar el proceso. La firma, creada por la cerealera multinacional Louis Dreyfus Commodities en 2007, se dedica a identificar, adquirir, convertir y vender tierras en Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay. Además, mediante contratos de aparcería, opera y administra propiedades y *commodities*. Otra que revista en la misma categoría es Cresud. Controlada por Consultores Asset Management -Irsa, Alto Palermo, BrasilAgro, etc.-, es propietaria de medio millón de hectáreas y controla otras tantas en distintas áreas del Mercosur. Adecoagro, con sede en Luxemburgo, es un ejemplo de transnacionalización. Originariamente de la familia Pérez Companc-a través de Pecom Agropecuaria S.A.- en la actualidad está controlada por George Soros mediante Pampas Húmedas LLC -subsidiaria de Soros Fund. Management LLC-, armado financiero que el húngaro comparte con Qatar Holding LLC, fondo soberano de las autoridades qataríes. Otro actor destacado es el magnate australiano John Kahlbetzer, dueño de Liag Argentina, un *pool* de campos de 110 mil hectáreas repartidas entre San Luis, Córdoba, Buenos Aires, Salta y Formosa -donde compró 40 mil hectáreas de tierras fiscales-. Emblemático del desembarco de capitales financieros es la compra que concretó The Capital Group del 40 por ciento de El Tejar por 150 millones de dólares. La empresa arrancó en 1987 en la Cuenca del Río Salado. Hoy, abarca gran parte de la

En términos porcentuales según, Fitz Gerald, director de la Compañía Argentina de Tierras, en la actualidad la posesión de tierras rurales por parte de extranjeros sería “aproximadamente del 5 por ciento”<sup>15</sup>.

La iniciativa legislativa, que había sido impulsada fuertemente por la presidenta Cristina Fernández de Kirchner inmediatamente después de su reelección, fue incluida en el temario de las sesiones extraordinarias del Congreso y aprobada por ambas Cámaras en diciembre del año 2011, en un trámite que duró apenas dos semanas; fue reglamentada según el decreto publicado en el Boletín Oficial el 29 de febrero de 2012.

Si bien existían varios proyectos sobre este mismo tema presentados por legisladores de distintos partidos políticos, el texto aprobado por el Congreso y promulgado como ley 26.737 sigue mayormente las disposiciones del proyecto de ley enviado en abril de 2011 por el Poder Ejecutivo Nacional (PEN), con unas pocas modificaciones.

1) Las principales disposiciones que contempla el texto finalmente aprobado por el Congreso y promulgado son los siguientes:

- a. Limita en forma expresa la “propiedad” y la “posesión” por parte de extranjeros.
- b. Se excluye de las limitaciones a las personas físicas extranjeras (i) con diez años de residencia en el país; (ii) que tengan hijos argentinos y cinco años de residencia en el país; y (iii) casadas con personas argentinas desde cinco años antes de la fecha de transferencia de los derechos sobre las tierras rurales y con cinco años de residencia en el país.
- c. La titularidad extranjera de tierras rurales no excederá del 15% de la cantidad total de “tierras rurales” en la Argentina. Este porcentaje se computará también sobre el territorio de la respectiva provincia o municipio en el que se encuentre situado el inmueble. En el proyecto del PEN este límite era del 20% y se aplicaba sólo en el nivel nacional.
- d. Un mismo propietario extranjero no podrá ser titular de más de 1.000 hectáreas en la “zona núcleo”, o la “superficie equivalente” que se fije según la ubicación territorial de las tierras. El Consejo Interministerial de Tierras Rurales deberá precisar la ubicación de la “zona núcleo” y también la “superficie equivalente” a 1.000 hectáreas en las distintas regiones del país, teniendo en cuenta (i) la localización de las tierras, (ii) la proporción que ocu-

---

Pampa Húmeda y del noreste argentino, además de distintas regiones de Uruguay, Bolivia y Brasil (Miradas al Sur, 23/09/2012).

<sup>15</sup> Análisis de la Gestión Pública, 28/08/2012.



- pan en la respectiva provincia, departamento o municipio, y (iii) su calidad de uso y explotación.
- e. Las personas extranjeras no podrán ser titulares de tierras que contengan o sean ribereñas de cuerpos de agua de envergadura y permanentes.
  - f. El Registro Nacional de Tierras Rurales, como autoridad de aplicación de la nueva ley, estará encargado, entre otras funciones, de (i) expedir los certificados de habilitación de todo acto por el cual se transfiera la propiedad o posesión sobre tierras rurales y (ii) controlar el cumplimiento de la nueva ley, con legitimación para actuar en sede administrativa o judicial.
  - g. Se incorpora una “cláusula transitoria” por la cual serán nulas las transacciones a favor de personas físicas o jurídicas extranjeras, comprendidas en las prohibiciones establecidas por la ley, que se celebren entre la entrada en vigencia de la ley y su reglamentación.

## 2) La ley 26.737 permite plantear una serie de objeciones

En particular, será muy importante la determinación de la ubicación geográfica de la “zona núcleo” que se menciona en la nueva ley, en la cual el límite de propiedad para una misma persona extranjera será de 1.000 hectáreas. Asimismo, por vía reglamentaria deberá determinarse el alcance de los “certificados de habilitación” a ser otorgados por el Registro Nacional de Tierras Rurales y deberá fijarse cómo se determinará en cada caso la extensión de la “superficie equivalente” en las distintas regiones del país. También deberán definirse otros conceptos que no aparecen precisados en el texto aprobado por el Congreso, tales como el de “cuerpos de agua de envergadura y permanentes”.

Es precisamente en atención al carácter ambiguo de varios de los términos utilizados que será conveniente seguir con atención la forma en la que esta nueva ley será reglamentada e implementada por las autoridades administrativas competentes, para conocer así el efectivo alcance de las limitaciones impuestas a las personas físicas y jurídicas extranjeras.

Dada la restricción al dominio que establece un límite del 30% de dicho 15 %, de acuerdo con la nacionalidad de los adquirentes, si el total adquirido por compradores de un determinado origen llega a dicho porcentaje, se inhabilita la adquisición de tierras por parte de ciudadanos de ese mismo país.

Sugerentemente ocurre que si considerásemos 17 millones de hectáreas de propiedades ya vendidas -cifra aún no verificada- se habría vendido el 5 % de las 278 millones de hectáreas de la República<sup>16</sup>, de modo tal que no estaríamos actualmente en presencia de medidas restrictivas. Sumado a que la ley no afecta los derechos adquiridos de tierras ya vendidas a extranjeros.

Algo que no especifica la ley es la facultad de los gobiernos provinciales de “poner en producción” tierras de dominio fiscal, otra vía de clara extranjerización. En este sentido Río Negro firmó en octubre de 2010 un acuerdo con China para sembrar 240 mil hectáreas. El gobierno de Chaco firmó un acuerdo en febrero último con un “fondo inversor” de Arabia Saudita para que explote 200 mil hectáreas del “Impenetrable”, uno de los pocos bosques naturales que quedan en pie.

Una consideración básica: a la luz de la caracterización de la comple-

---

<sup>16</sup> La superficie equivalente disponible para su venta será determinada por un Consejo de Tierras Rurales, organismo colegiado en el que deberán ponerse de acuerdo los ministerios de Defensa, Interior, Justicia y Derechos Humanos y el de Agricultura, Ganadería y Pesca, junto con la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable de la Jefatura de Gabinete de Ministros y los representantes de las provincias.

alidad de actores señalados en el proceso productivo, no es necesario comprar. En las condiciones actuales de funcionamiento del agronegocio, a los grandes productores les vale con arrendar la tierra, siendo el precio que pagan muy inferior al de compra.

## Conclusiones

Las condiciones estructurales basadas sobre las políticas gubernamentales de las últimas décadas han propiciado el avance de la soja en nuestro país. El Estado nacional y las variantes provinciales durante años han fomentado los agronegocios y no existen políticas efectivas destinadas a salvaguardar derechos de los productores campesinos y/o comunidades indígenas, ni de aquellos productores pampeanos pequeños o medianos que querrían optar por otra alternativa productiva sin poner en riesgo la continuidad de su explotación.

La experiencia histórica en la Argentina marca la ausencia de un proyecto político cuyo objetivo sea un cambio radical de democratización del régimen de propiedad y explotación de la tierra (si bien existieron intentos legislativos por democratizar el acceso a la tierra, como el Art. 38 de la derogada Constitución de 1949) y el predominio conservador de la burguesía agraria se encuentra firmemente afianzado a lo largo del siglo XX hasta la actualidad.

La peculiaridad del caso argentino -en el sentido de ser uno de los pocos países del continente que no ha contado con una reforma agraria- puede explicarse en un complejo contrapunto que va desde la relativa importancia que tuvo en gran parte de la región pampeana la presencia de agricultura familiar y las explotaciones agropecuarias capitalistas de mediano tamaño (así como por el grado de urbanización relativamente alto), además de las sucesivas trabas impuestas por los sectores terratenientes por mantener y/o profundizar sus privilegios surgidos desde la consagración de la Argentina como Estado-Nación. A otra estructura agraria corresponde la amplia región extrapampeana, que mantuvo de manera dominante la herencia latifundista de la hacienda andina desde el período colonial.

La concentración en la propiedad y uso de la tierra es un tema no resuelto en el campo argentino, profundizado por las renovadas formas de expansión del agronegocio como relación social. Los conflictos agrarios se agudizan en tierras que hasta tiempo reciente fueron consideradas marginales desde el punto de vista económico. La expansión del agronegocio implica un avance sobre territorios históricamente ocupados por comunidades campesinas e indígenas mediante una nueva usurpación, llevada adelante por pretendidos propietarios amparados

en el accionar de las autoridades gubernamentales, funcionarios judiciales y policiales.

La producción agropecuaria - particularmente en la Pampa Húmeda - históricamente ha gozado de ventajas que le permitieron apropiarse de renta diferencial. Aunque su magnitud ha estado sometida a los vaivenes de la demanda mundial de granos y carnes, la posibilidad de apropiarse de una renta diferencial se mantendrá como un factor constante en todos los períodos hasta la actualidad, si bien vale señalar que esto no significa que la misma vaya a ser captada por capitales nacionales. La presencia preponderante del capital extranjero se apropia directa o indirectamente de una porción de renta diferencial, como uno de los mecanismos por los cuales el capital imperialista se reapropia de dicho flujo. Se suman el oligopolio que concentra la innovación en semillas (y en gran medida su oferta) y unos pocos oferentes de los agroquímicos que constituyen junto con la maquinaria el paquete tecnológico, en la otra punta de la cadena los productores se vinculan con unos pocos acopiadores y exportadores de granos o aceiteras, que procesan y exportan o venden al mercado interno.

Ante la paulatina imposición de nuevas condiciones de producción y la emergencia de actores sociales en el proceso productivo (con inversores tanto extraagrarios como extranjeros) no es requisito la compra de tierra para ser actor activo en el proceso. Esto coloca en primer lugar en el nivel de una falacia el sentido "limitante de la extranjerización" de la legislación sancionada. También son extranjeros, y no verán afectados sus intereses, empresas mineras, petroleras y forestales que controlan amplias extensiones. Son nacionales los agentes del capital que presionan, desalojan, etc. El modelo continúa fortalecido desde los aparatos del Estado; las resistencias al mismo trascienden expresiones parlamentarias como las "ley de emergencia de tierras de las comunidades originarias" y "ley de tierras rurales".

## Bibliografía

- Anonio, Pablo y Mercatante, Antonio (2009) "Renta agraria y desarrollo capitalista en Argentina", *Lucha de Clases*, pp. 69-109.
- Arceo, Enrique (2003) *Argentina en la periferia próspera. Renta Internacional, dominación oligárquica y modo de acumulación*. Buenos Aires: FLACSO/Universidad Nacional de Quilmes/IDEP.
- Azcuy Ameghino, Eduardo (2004) "De la convertibilidad a la devaluación: el agro pampeano y el modelo neoliberal, 1991-2001", en Eduardo Azcuy Ameghino. *Trincheras en la historia*. Buenos Aires: Imago Mundi.
- Barsky, Osvaldo y Gelman, Jorge (2009) *Historia del agro argentino*. Buenos Aires: Sudamericana.

- Basualdo, Eduardo (2006) *Estudios de historia económica argentina. Desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires: Siglo XXI-FLACSO.
- Basualdo, Eduardo (2010) "Introducción", en Eduardo Basualdo. *Desarrollo económico, clase trabajadora y luchas sociales en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires. Instituto de Estudios y Capacitación de la Federación Nacional de Docentes Universitarios CONADU. Ediciones Suárez. pp. 16–27 [<http://www.iec-conadu.org.ar/images/Libro%20ECONOMIA%20FINAL.pdf>]
- Basualdo, Victoria (2010) "Tendencias recientes de la distribución de la propiedad de la tierra en Buenos Aires: ¿concentración o desconcentración?", en Victoria Basualdo, Karina Richards et al. *Transformaciones recientes en la economía argentina: tendencias y perspectivas*. Buenos Aires: Prometeo.
- Blanco, Mónica (2008) "La tierra como bien social: los arrendamiento rurales y la discusión de un viejo problema", Páginas. *Revista de la Escuela de Historia – UNR*, año 1, 2. <http://www.revista.ishir-conicet.gov.ar/index.php/RevPaginas/article/viewFile/21/24>
- Dirven, Martine (2011). "Dinámicas del mercado de tierras en los países del Mercosur y Chile: una mirada analítica-crítica". Documento elaborado para el proyecto FAO "Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe".
- FIAN International (2004) Informe Final Misión Argentina.
- FIPCA (2013) Fundación Interactiva para Promover la Cultura del Agua. Hidrovía Paraguay-Paraná-Río de la Plata. <http://www.fipca.org/node/35>
- García, Ariel y Rofman, Alejandro (2005) *Agribusiness y fragmentación en el agro argentino: desde la marginación hacia una propuesta alternativa*. [[http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/Garcia\\_Rofman\\_MdoAgr.pdf](http://www.ceur-conicet.gov.ar/imagenes/Garcia_Rofman_MdoAgr.pdf)]
- Girbal Blacha, Noemí (1988) *Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930). Política agraria y relaciones de poder*. Biblioteca Política Argentina, CEAL. Buenos Aires.
- Gómez, Sergio (2011). "Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe", documento elaborado para el proyecto FAO "Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe".
- Hocsman, Luis Daniel (2012) "Dinámica productivista y territorialización del capital agrario. Impactos y transformaciones socioeconómicas en el espacio rural argentino". *Revista Ciencias Sociales* 33. Escuela de Sociología y Ciencia Política. Universidad Central del Ecuador.
- Hocsman, Luis y Preda, Graciela (2006) "Agriculturización" y "bovinización", *la renovada territorialización capitalista en Córdoba (Argentina)*. VI Congreso Latinoamericano de Sociología Rural. Quito.
- Infome sobre la situación de los pueblos indígenas en la Argentina: la agenda pendiente (2011). Para el Relator de pueblos indígenas James Anaya. Elaborado por Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Observatorio de Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas (ODHPI), Servicio de Paz y Justicia (SERPAJ), et. al. Diciembre. Buenos Aires.

- León, Carlos y Rossi, Carlos (2006) "Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (II)", **Realidad Económica**, 198.
- Manzanal, Mabel (2007) *El Desarrollo rural en Argentina. Una perspectiva crítica*. Workshop Internacional Políticas públicas e Desenvolvimento rural no Cone Sul. PGDR-UFRG. Porto Alegre.
- Nuestro Mar (2013). Complejo portuario San Lorenzo – Puerto General San Martín.  
[http://www.nuestromar.org/servicios/puertos/puertos\\_fluviales/pto\\_san\\_lorenzo](http://www.nuestromar.org/servicios/puertos/puertos_fluviales/pto_san_lorenzo)
- PEA2. "Argentina Líder Agroalimentario. Plan Estratégico Agroalimentario y Agroindustrial, Participativo y Federal 2010-2020". Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. <http://64.76.123.202/site/areas/PEA2/24-Argentina%20Lider%20Agroalimentario/index.php>
- Sili, Marcelo y Soumoulou, Luciana (2011). *La problemática de la tierra en Argentina. Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*. FIDA/Cooperación Italiana/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina.
- Teubal, Miguel (2006) *Agro y alimentos en la globalización*. Buenos Aires: La Colmena.
- Teubal, Miguel (2009) "Expansión de la soja transgénica en Argentina". [http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/AgricultureBook\\_Span/PromesasPeligrosCh4Teubal.pdf](http://www.ase.tufts.edu/gdae/Pubs/rp/wg/AgricultureBook_Span/PromesasPeligrosCh4Teubal.pdf)
- Teubal, Miguel y Palmisano, Tomás (2010) "El conflicto agrario en la Argentina (2008/2010): sojización vs. agricultura familiar de alimentos". *VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural*. Porto de Galinhas/Brasil.
- Zeller, Norberto (Coord.) (1996). "Reseña del proceso de reforma del Estado en la Argentina (1989 – 1996)". INAP, Instituto Nacional de Administración Pública. <http://www.sgp.gov.ar/contenidos/inap/publicaciones/docs/modernizacion/ref97.pdf>

## Fuentes periodísticas

- Análisis de la Gestión Pública*, 28/08/2012. <http://www.gestionpublica.info/politica-detalles-noticia/items/cuantas-tierras-rurales-hay-en-manos-extranjeras.html>
- Clarín Rural*, 15/03/2008.
- La Nación*, 15/09/2008.
- Miradas al Sur*, 23/09/2012.