

Ensayo histórico  
sobre el acceso  
a la tierra en  
Argentina

# 01

## Presentación

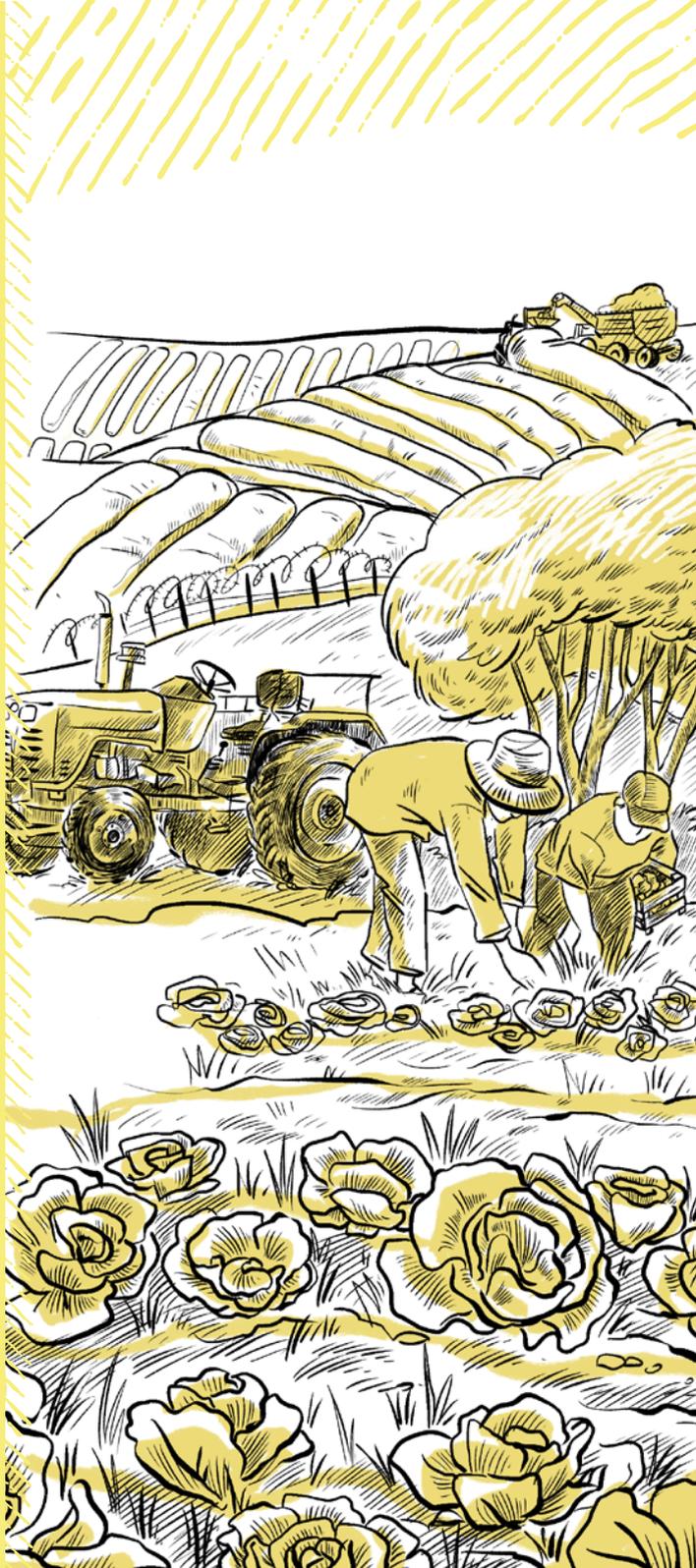
### Escriben

Alejandro Jasinski  
Julieta Caggiano  
Irana Sommer  
Matías Oberlin



**MILPA**  
Mirador Interdisciplinario  
Latinoamericano de  
Políticas Agrarias

**tricontinental**  
Instituto Tricontinental de Investigación Social  
ARGENTINA





# ENSAYO HISTÓRICO SOBRE EL ACCESO A LA TIERRA EN ARGENTINA

Cuadernillo 01

## Presentación



Escriben:

Alejandro Jasinski, Julieta Caggiano,  
Irana Sommer y Matías Oberlin



**MILPA**  
Mirador Interdisciplinario  
Latinoamericano de  
Políticas Agrarias

**tricontinental**  
Instituto Tricontinental de Investigación Social  
ARGENTINA

# Contenidos

Introducción .....	5
Un problema actual .....	9
<i>El acceso a la tierra en el Congreso de la Nación</i> .....	9
<i>El horizonte global: soberanía y seguridad alimentaria</i> .....	12
<i>Proyectos del PRO</i> .....	14
<i>Propuestas de las organizaciones sociales</i> .....	17
<i>Bases: la agricultura familiar y la reparación histórica</i> .....	21
<i>Los pueblos indígenas, la tierra y la propiedad comunitaria</i> .....	23
<i>Los usos del pasado en los proyectos actuales</i> .....	29
Un problema con historia .....	31
<i>La tierra en tiempos de revolución</i> .....	31
<i>La colonización en los tiempos de unificación nacional</i> .....	33
<i>El modelo agroexportador y una mirada a contrapelo</i> .....	34
<i>La creación de un consenso antilatifundista</i> .....	36
<i>El acceso a la tierra en un nuevo tiempo: crisis y desocupación</i> .....	38
<i>De la “colonización” a la “reforma agraria” en el peronismo y antiperonismo</i> .....	40
<i>En tiempos del capitalismo neoliberal</i> .....	42

En los últimos dos años, se presentaron una serie de proyectos de ley en el Congreso de la Nación que se preocupan por democratizar el acceso a la tierra y a la producción de alimentos para la población: iniciativas que nacen de diferentes sectores del agro, pequeños y medianos productores, arrendatarios y propietarios, comunidades campesinas e indígenas y población urbana empobrecida sin tierra. Los proyectos son redactados por organizaciones sociales que representan a unos u otros de estos actores, pero lo curioso, quizás, es que las fuerzas políticas que los impulsan cubren buena parte del arco político e ideológico conocido, entre la derecha y la izquierda, entre el progresismo y el conservadurismo, entre el oficialismo y la oposición.

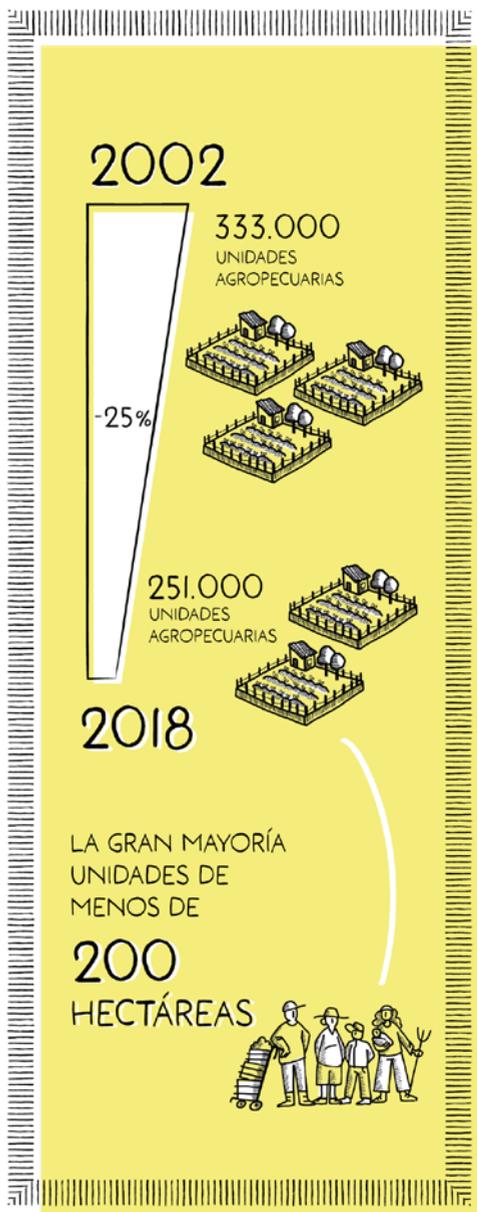
Es que, pese a estas diferencias, comparten una preocupación: la creciente concentración de la propiedad y gestión de la tierra y la irrefrenable expulsión de familias del mundo rural. El diagnóstico es desalentador. Según los datos recopilados por el Censo Agropecuario Nacional, si en 2002 había poco más de 333 mil explotaciones, en 2018 se registró un veinticinco por ciento menos, casi 251 mil. La gran mayoría de estas unidades perdidas eran de menos de doscientas hectáreas. Como correlato, en el caso de la zona pampeana, el número de las explotaciones de más de mil hectáreas aumentó.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Eduardo Azcuy Ameghino, “La cuestión agraria en Argentina. Caracterización, problemas y propuestas”. En *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* No 45, 2do. Semestre de 2016. Diego Fernández, “Tendencias y evidencias sobre el avance del proceso de concentración económica en la región pampeana tras 2002”. Documentos del CIEA, N° 9, 2014. Eduardo Azcuy Ameghino y Diego Fernández, “El censo nacional agropecuario 2018” en Susana Soberna (coordinación general), “La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del cna 2018”. IADE, 2021. Cátedra Libre de Estudios Agrarios Ingeniero Horacio Giberti. *La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*. Buenos Aires: IADE, Realidad Económica, Facultad de Filosofía y Letras (UBA), 2018.

En términos de población, la pérdida fue de un cuarenta por ciento entre 2002 y 2018. Además, numerosos pequeños y medianos productores que mantienen su propiedad, entregan la gestión de la producción a empresas que operan a grandes escalas en tierras propias y ajenas: grandes terratenientes capitalistas o pools y fondos de inversión (el llamado gran capital arrendatario), que les ofrecen a aquellos propietarios una tentadora renta, igual o superior a la que podrían generar con una explotación directa. En esta transacción, el propietario resigna el control productivo y la capacidad de cuidado de la tierra y el ambiente.<sup>2</sup>

Es esta la preocupante trama en la cual emergen los proyectos que buscan crear contratendencias, protegiendo a los sectores rurales vulnerables, especialmente a quienes se dedican a producir alimentos para la población. Y como se trata de un fenómeno global, propio de la expansión, profundización y transformación del capitalismo, estas iniciativas recuperan experiencias internacionales, en las



<sup>2</sup> Ibid.

cuales se reflejan. Pero tan importante es esa mirada contemporánea como la que involucra al pasado. En algunos casos, se hace un esfuerzo por bucear en la historia, rescatando antiguas políticas estatales que alguna vez promovieron un acceso a la tierra a contramano de las tendencias a la concentración.

Para colaborar en esta tarea, en el desafío que implica mirar hacia atrás y encontrar fuentes de identidad y legitimidad, presentamos aquí una investigación que, en sucesivas publicaciones, intentará profundizar este trabajo con nuestro pasado, en la misma clave de observar proyectos e iniciativas que atraviesan todo el arco político de cada momento histórico. Desde las prescripciones de Manuel Belgrano, José Castelli o José Artigas, en los albores de las luchas independentistas, pasando por las leyes de ejidos y la enfiteusis rivadaviana, las experiencias de “colonización” desde comienzos hasta finales del siglo XIX, los intentos de formar colonias indígenas, luego de la ocupación militar de las tierras que históricamente ocuparon estos pueblos (tachar exterminio, expropiación y/o reducción). En el siglo XX, comenzamos con las luchas sociales, el crecimiento del discurso agrarista y el consenso antilatifundista y la creación de institutos de colonización en la década de 1930, llegando al momento del Consejo Agrario Nacional, las políticas agrarias del primer peronismo, la aparición de la consigna por la reforma agraria, las luchas liguistas de los años sesenta y setenta y las políticas de desaliento del latifundio en el tercer peronismo, hasta las pequeñas rebeliones contra el modelo de los agronegocios en la Argentina posdictatorial, hasta llegar al siglo XXI.

El proyecto es ambicioso, pero estimulante, porque exige identificar los problemas de cada tiempo y, simultáneamente, hacer las preguntas adecuadas para habilitar un diálogo con las necesidades del presente. ¿Qué experiencias seleccionamos? ¿Qué las unen y qué las diferencian? ¿De qué manera, un sintético recorrido por numerosos y variados proyectos, que pudieron ser iniciativas estatales o prácticas nacidas desde la propia sociedad, puede transformarse en un relato articulado que aporte conocimientos sobre nuestra historia y que sea útil para las luchas actuales de hoy y mañana?

Decidimos partir de lo mínimo: describir políticas gubernamentales, iniciativas privadas y distintas experiencias sociales, para captar los objetivos que se plantearon, los intereses en juego, los conflictos generados y los resultados alcanzados. En función de ello, tejimos una narración histórica, en clave social y política, que comprende diferentes coyunturas, cambiantes protagonismos y particularidades regionales, y que dibuja, a través del problema del acceso a la tierra, los contornos del movimiento de nuestra sociedad, como un todo, hasta la actualidad.

En este recorrido, tomamos una definición importante: nos propusimos prestar especial atención a la lucha política en el terreno del Estado, sus instituciones y su legalidad. Es decir, creímos importante destacar las leyes, decretos, resoluciones ministeriales, la institucionalidad creada a propósito de las políticas de distribución de la tierra y las propuestas que tomaban la forma de proyectos de ley, es decir, que entraban en el escenario de la lucha política legislativa.

Hay que aclarar algo. Esta investigación no puede ni pretende dar cuenta de todas las políticas en materia de distribución de tierras y políticas agrarias de carácter democratizante. No busca ni puede agotar un tema tan extenso, tan trabajado y debatido por numerosos investigadores e investigadoras en distintos tiempos. A esta bibliografía especializada apelamos, aunque también hacemos una lectura propia de las fuentes documentales.

En definitiva, habrá preguntas que no nos planteamos y otras que dejamos sin responder. Pero buscamos, aún así, acercar a los interesados en estos temas y a los movimientos sociales que luchan hoy por un acceso democrático a la tierra, historias -más grandes o más pequeñas- con las que se puedan sentir identificados y un relato global que funcione como un ovillo del que puedan jalar.

# Un problema actual

## El acceso a la tierra en el Congreso de la Nación

En los últimos años, se ha hecho visible el descontento y la protesta de los llamados pequeños productores periurbanos.<sup>3</sup> Pero además de organizar medidas de acción, los movimientos sociales que los representan, tienen propuestas para el sector. El Movimiento de Trabajadores Excluidos Rural (MTE-Rural) y la Unión de Trabajadores de la Tierra (UTT), por mencionar sólo dos entre muchos, plantean, por ejemplo, una asistencia financiera para garantizar el acceso a la tierra y el arraigo en calidad de propietarios en zonas rurales o “territorios periurbanos”<sup>4</sup>, lo que en otros tiempos ha sido más común escuchar como tierras de ejidos. Mientras tanto, desde ciertas fuerzas políticas urbanas proponen un “regreso al campo”, como solución para los trabajadores pobres de la ciudad, con una perspectiva de “movilización de población” desde el estado, sin ofrecer la propiedad de la tierra.<sup>5</sup>



<sup>3</sup> Ver por ejemplo, *Infobae*, 8 de junio de 2022. Link de acceso: <https://www.infobae.com/politica/2022/06/08/organizaciones-sociales-anuncian-un-nuevo-verdurazo-de-protesta-en-plaza-de-mayo/>

<sup>4</sup> Insistimos, son numerosos los proyectos e iniciativas surgidas de los muchos y distintos movimientos rurales actuales, como el presentado por la diputada Marisa Uceda, en nombre de la Unión de Trabajadores Rurales Sin Tierra de Mendoza (UST), sobre “Cinturones Verdes Productivos”, que no desarrollamos. A modo de ejemplo y por razones de espacio, elegimos el del MTE-R: “Presupuestos Mínimos de Protección Y Fortalecimiento de los Territorios Periurbanos Productivos (TPP)” (6 de junio de 2022) Expediente: 3145-D-2022; y el de la UTT: “Programa especial Procrear Rural. Creación” (3 de junio de 2022). Expediente: 0766-D-2022. Para el de la UST, ver: “Promoción Productiva y Ambiental de los Cinturones Verdes Productivos en el Territorio Nacional” (2 de marzo de 2022). Expediente: 0134-D-2022.

<sup>5</sup> Proyecto de Ley “Programa Nacional Marcha al Campo” (3 de agosto de 2020). Expediente: 3905-D-2020

## EJIDOS

LOS EJIDOS SON UNA FORMA DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL QUE HEREDAMOS DE LA ÉPOCA DE LA COLONIA, DONDE CADA POBLADO TENÍA UNA DETERMINADA EXTENSIÓN A SUS ALREDEDORES PARA LA PRODUCCIÓN AGRÍCOLA QUE LO ABASTECÍA O PARA USOS COMUNES.

RECOMENDAMOS LA DEFINICIÓN PRESENTE EN EL LIBRO DE JOSÉ MUZLERA, "DICCIONARIO DEL AGRO IBEROAMERICANO", 2020.



Por otro lado, pequeños y medianos productores que integran la Federación Agraria Argentina (FAA), algunos de los cuales se expresan en fuerzas políticas de derecha, proponen planes de colonización y creación de propietarios como en los viejos tiempos, como ya veremos.<sup>6</sup> Es el caso de un proyecto de ley presentado en el Senado de la Nación por el senador del PRO y productor agropecuario Alfredo de Angelis, quien plantea “distribuir la tierra pública”, para que “nuevos productores puedan consolidar su vocación y aumentar el número de familias dedicadas a la actividad agropecuaria”, En este proyecto se explica que “las medidas de la reforma agraria pueden ser un instrumento apropiado para reducir la concentración de la tierra en los latifundios, impedir la expulsión de los agricultores de las tierras y su consiguiente migración hacia centros urbanos.”<sup>7</sup>

En paralelo, otros sectores de la derecha política proponen planes de asistencia y créditos a la agricultura familiar y a las economías regionales, buscando, de acuerdo a sus palabras, eliminar la perspectiva “asistencialista” o “paternalista” del Estado, haciendo lugar al financiamiento privado, como el proyecto que obtuvo media sanción en 2019, presentado por el senador Humberto Schiavoni, también del PRO.<sup>8</sup>

<sup>6</sup> Valga aclarar, que no lo hacen en nombre de la Federación Agraria, que es un agrupamiento gremial que contiene distintas expresiones políticas, sino de una fuerza política como Propuesta Republicana.

<sup>7</sup> Proyecto de Ley: “Colonización de Tierras Fiscales para Explotación Agropecuaria” (19 de noviembre de 2020). Expediente: 2846-20

<sup>8</sup> Proyecto de Ley: “Programa Nacional de Financiamiento para Agricultura Familiar y Economías Regionales. Creación” (21 de mayo de 2021). Expediente: 2162-D-2021

Estas presentaciones acompañan en el tiempo a una conflictividad que atraviesa los mundos urbano y rural. Uno de los hechos que más concitó la atención, en este sentido, se produjo en Entre Ríos en 2020.<sup>9</sup> Organizaciones políticas que expresan el interés de sectores pobres urbanos y rurales, apoyaron el reclamo de tierras de una heredera de un importante establecimiento ganadero, perteneciente a la familia de Luis Miguel Etchevehere, ex ministro de Agricultura del gobierno nacional de Cambiemos (2015-2019). Al hacerlo, promovieron el el “Proyecto Artigas”, que proponía crear un polo productivo social y agroecológico en la propiedad en disputa.

Por otro lado, comunidades indígenas y campesinas siguen sufriendo desalojos de sus tierras y reclaman el cumplimiento y prórrogas de las leyes que deben defenderlos. Muchas de estas demandas encontraron eco en el Foro Agrario Nacional, realizado en mayo de 2019, un espacio creado por distintas organizaciones sociales y políticas para debatir y elaborar un Programa Agrario Soberano y Popular.<sup>10</sup> Mientras tanto, en la legislatura santafesina, la diputada del PRO Amalia Granata presentó un proyecto de resolución, para denunciar “usurpaciones” de tierra y “violación de la propiedad”, para lo cual reclamó una solución policial.<sup>11</sup>

En el centro de estas contradicciones, se encuentra la Ley N° 27.118, de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena, aprobada a fines de 2014 y promulgada de hecho en enero de 2015, pero cuya reglamentación todavía no se efectúa.<sup>12</sup>

<sup>9</sup> Ver *Página 12*, 27 de octubre de 2020. Link: <https://www.pagina12.com.ar/301917-el-caso-etchevehere-movilizacion-en-apoyo-al-proyecto-artiga>

<sup>10</sup> Ver web de ATE: <https://atecapital.org/noticia/primer-foro-nacional-por-un-programa-agrario-soberano-y-popular>

<sup>11</sup> Proyecto de Ley: “Pedido de informes sobre cuestiones relacionadas a la ocupación de tierras públicas y privadas en la provincia de Santa Fe” (10 de noviembre de 2020). Expediente: 4111220

<sup>12</sup> Ley 27.118 “Reparación Histórica de la Agricultura Familiar para la Construcción de una Nueva Ruralidad en la Argentina” (Promulgada de hecho el 20 de enero de 2015). Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anejos/240000-244999/241352/norma.htm>

Con ella, tal como se define en la ley, se persigue la “construcción de una nueva ruralidad en la Argentina”, que tenga como protagonistas a pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareños, colonos, medieros, pescadores artesanales, productores familiares, campesinos y productores sin tierra, productores periurbanos y comunidades indígenas. Esta ley dispone en favor de estos sujetos políticas de acceso a la tierra, que se considera un “bien social”. La ley tiene como promotora a la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesina e Indígena de la Nación (SAFCI), encabezada en la gestión actual (2019-2023) por un referente del Movimiento Nacional Campesino Indígena - Frente Agrario Evita.

### El horizonte global: soberanía y seguridad alimentaria

Un horizonte global se dibuja en cada uno de los proyectos presentados. Con diferentes perspectivas, tanto la iniciativa del MTE-Rural como la de De Angelis llaman a cumplir con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) de las Naciones Unidas, promoviendo “la producción sostenible” y la “seguridad alimentaria”. La UTT plantea seguir las recomendaciones de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, mundialmente conocida como FAO, para aumentar el consumo de alimentos frescos, en procura de la “seguridad alimentaria y nutrición”. También hace referencia al Piso de Protección Social, sobre condiciones sociales de producción, definido por la ONU, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y la Organización Mundial de la Salud (OMS). Estos horizontes están presentes en la Ley de Reparación Histórica de la Agricultura



Familiar, Campesina e Indígena. Entre sus fundamentos, se subraya justamente que la FAO ha declarado al año 2014 como “Año Internacional de la Agricultura Familiar”, destacando su papel en la lucha contra el hambre y la pobreza, por la seguridad alimentaria y la nutrición, la protección del ambiente y el desarrollo sostenible.

Los conceptos **Seguridad Alimentaria y Soberanía Alimentaria** son los más importantes que se articulan en estos proyectos, pero sus usos no siempre son coincidentes. Y ello tiene que ver con los orígenes de los movimientos sociales rurales, que se forjaron al calor de las luchas contra la globalización neoliberal.



En 1992, se creó la organización internacional **Vía Campesina**, y luego, en 1994, la Coordinadora Latinoamericana de Organizaciones del Campo (**CLOC**). En 1996, la FAO definió el concepto de **Seguridad alimentaria**, como el “acceso físico y económico a suficiente alimento, seguro y nutritivo”.<sup>13</sup> Las organizaciones nucleadas en Vía Campesina respondieron con la propuesta de la Soberanía Alimentaria, es decir, “el derecho de los pueblos a alimentos nutritivos y culturalmente adecuados, accesibles, producidos de forma sostenible y ecológica, y su derecho a decidir su propio sistema alimentario y productivo”.<sup>14</sup>

En espejo a este proceso, en la segunda mitad de la década del noventa y en los primeros años del nuevo siglo, fueron madurando las experiencias de lucha de actores rurales en Argentina, creándose en 2003 el **Movimiento Nacional Campesino Indígena (MNCI)**. La Ley de Reparación Histórica de 2014 es, en parte, un logro de este proceso. De allí que se retome el concepto de Soberanía Alimentaria, definido como la participación ciudadana en el desarrollo socio-productivo y la gestión territorial y producción de alimentos, teniendo en cuenta el efecto de “calidad e inocuidad” de los paquetes tecnológicos sobre el ambiente. Ello, simultáneamente, sin dejar de observar las implicancias de la Seguridad Alimentaria.



<sup>13</sup> FAO, Cumbre Mundial de la Alimentación (CMA) de 1996

<sup>14</sup> Vía Campesina, Declaración final del foro para la soberanía alimentaria de Nyéléni, Mali, 2007

En algunos proyectos, como el del MTE-Rural, ambos conceptos se combinan, para demandar el derecho de cada pueblo, comunidad y país a definir sus propias políticas agrícolas, pastoriles, laborales, de pesca, alimentarias y agrarias, para que sean ecológico, social, económico y culturalmente apropiadas a sus circunstancias. En el caso de la UTT, el sujeto beneficiario de la ley tiene la condición de “procurar reducir el uso de agroquímicos y su toxicidad” y tomando la referencia de la FAO y la Seguridad Alimentaria, plantea la “tierra propia” como condición para acercarse a una situación de Soberanía Alimentaria.

Ahora bien, en el proyecto presentado por De Angelis se plantea perseguir la “producción sustentable”, con criterios de “seguridad alimentaria”, “bioeconomía” y “economía circular”, contemplando una “gestión eficiente” de productos agroquímicos y sus desechos. La Soberanía Alimentaria no marca el horizonte de este proyecto. El proyecto de Schiavoni, por su parte, se planteaba dar una herramienta práctica a la Ley de Agricultura Familiar, teniendo como horizonte mejorar “los niveles de eficiencia y competitividad necesarios para su supervivencia y prosperidad”, enmarcado en el objetivo general de erradicación del hambre y la pobreza, la seguridad alimentaria y la nutrición y la protección del ambiente y el desarrollo sostenible, Tampoco se plantea el problema de la Soberanía Alimentaria.



## Proyectos del PRO

El abordaje a la problemática que propone la diputada santafesina Amalia Granata es de corte policial y contiene una lucha política. En este proyecto, el sujeto “usurpador” que ocupa tierras de forma ilegal pertenece al mundo de las organizaciones sociales y políticas y hace uso de la situación de pobreza y del marco social creado por la pandemia del Covid-19. La demanda consiste entonces en **animar al estado punitivista**: desde el Poder Ejecutivo, con políticas de “prevención y gestión de tomas”; desde la fuerza represiva, en carácter

preventivo y represión directa; y desde el poder judicial, castigando las “usurpaciones”.

Pero, como ya señalamos, desde las derechas se proponen también otros abordajes, más interesantes, como es el caso del compañero de filas de Granata, Alfredo De Angelis. Parte de un diagnóstico diferente, del problema del acceso a la tierra, y propone una salida más integral, con un estado que, en primer lugar, tiene que identificar y poner a disposición tierras fiscales para su distribución. Del estado también se pretende que sea seleccionador y financista de las familias que van a acceder a las tierras. Finalmente, como organizador y gestor de la nueva ocupación territorial, por lo cual se ordena crear una nueva estructura burocrática: el Instituto Nacional de Colonización, en cuya conducción están representados el estado nacional, las provincias y las entidades empresarias del campo, y para el cual se prevé un definido perfil técnico y profesional.

¿Qué tipo de personas se benefician con este proyecto? En primer lugar, la “familia agrícola”, definida así, genéricamente. Sin demasiados detalles sobre los procedimientos de selección, en el proyecto se asegura que se utilizarán criterios de nacionalidad, residencia, cantidad de integrantes y niveles de instrucción y capitalización con implementos agrícolas. Y luego se ofrecen sí, algunos criterios para definir prioridades: se da preferencia a los “agricultores o ganaderos propietarios u ocupantes de extensiones inferiores a la unidad económica”, cuya superficie no se determina. Luego, seguirían “otros productores rurales que acrediten medios para explotar eficientemente la fracción rural a adjudicar” y, finalmente, “beneficiarios a determinar en cada plan, conforme a los objetivos del mismo.”

Pese a las vaguedades en algunas definiciones, la reciente puesta en marcha en Entre Ríos de una iniciativa que se toma como referencia en los fundamentos del propio proyecto, da una pauta de sus pretensiones. Se trata de la **Colonia Productiva Guardamonte**, creada

por el gobierno entrerriano en 2018.<sup>15</sup> De acuerdo a los anuncios oficiales hechos durante su presentación, alberga a veinte familias de empleados rurales, productores sin tierra, hijos de productores con tierras y pobladores urbanos con vocación de vivir en el campo, en unas dos mil hectáreas, que fueron obtenidas mediante un decomisado contra un ex senador nacional, condenado por corrupción. Los beneficiarios obtienen las tierras mediante un contrato de comodato y, en caso de evaluarse positivamente el desempeño de la familia, se les entregaría la propiedad.

En dichos fundamentos, se critica una iniciativa gubernamental anterior: la de una aldea creada en 2012 para albergar a cincuenta familias dedicadas a la producción porcina. Se sostiene que el estado habría financiado la construcción de las viviendas, la provisión de infraestructura y servicios, y mantenía con planes sociales el funcionamiento de la cooperativa que debían formar las familias para trabajar.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Ver noticias sobre esta iniciativa, presentada como una política de arraigo de carácter mixto, privada y estatal. En Télam: “Colonia productiva Guardamonte: un modelo mixto que busca ser replicado en la provincia”. Link de acceso: <https://www.telam.com.ar/notas/202101/542944-colonia-productiva-guardamonte-un-modelo-mixto-que-busca-ser-replicado-en-la-provincia.html> En Coprofam: “Cuando las banderas y los ideales federados se hacen realidad”: Link de acceso: <https://coprofam.org/2021/09/24/colonia-productiva-guardamonte-en-entre-rios-cuando-las-banderas-y-los-ideales-federados-se-hacen-realidad/>; Ver la ley provincial sancionada N° 10.664: <chrome-extension://efaidnbmninnnibpcajpglclefindmkaj/http://extwprlegs1.fao.org/docs/pdf/arg186942.pdf>

<sup>16</sup> Ver comunicación del gobierno de Entre Ríos: “Urribarri: “En ese campo, la producción de cerdos tomará volumen en el marco de una gran experiencia humana”. Link de acceso: <https://noticias.entrerios.gov.ar/amp/urribarri-8220en-ese-campo-la-produccion-de-cerdos-tomar-volumen-en-el-marco-de-una-gran-experiencia-humana8221-29484.htm>

## Propuestas de las organizaciones sociales

Distinto es el caso del Programa Nacional **Marcha al Campo**, donde se le otorga al Estado el rol rector de una distribución de tierras fiscales y “movilización” de población, para la producción y arraigo rural. Esa población está definida por “personas y familias argentinas o extranjeras residentes”. Pero no se propone entregar las tierras en propiedad, sino en carácter de comodato a largo plazo, manteniendo el estado “la nuda propiedad del dominio fiscal, descartando su transmisión al dominio privado”.

El destinatario, seleccionado mediante la convocatoria y ejecución de un Censo nacional especial para tal fin, se buscaría principalmente entre la población rural: entre productores agropecuarios sin propiedad y con actividad en cien hectáreas o menos; productores con formas combinadas propietarias y no propietarias en no más de ciento cincuenta hectáreas; y trabajadores permanentes o transitorios sin ninguna tenencia. También, se considera al sujeto urbano pobre: trabajadores en condiciones de informalidad o precariedad laboral con o sin experiencia y capacitación adecuada.

El proyecto del MTE-Rural promueve la declaración de interés estratégico de los **Territorios Periurbanos Productivos (TPP)**, para el ordenamiento y protección de los espacios rurales que rodean a las ciudades, donde se producen alimentos saludables y se garantiza la reproducción de los ecosistemas y la vida de las familias agrícolas, de acuerdo a lo establecido en la Ley de Reparación Histórica.

En esta ley, se prevé la creación de un fondo fiduciario para el financiamiento de esta política, de un consejo técnico de asesores y un Programa Integral de Apoyo y Protección, dependiente del Ministerio de Ambiente y Desarrollo Sostenible. Como iniciativa central, se encuentra la creación de un banco de tierras para la agricultura familiar dentro de estas zonas. El plan contempla formas de propiedad individual y comunitarias y facilidades y garantías estatales para la comercialización en ferias y mercados de cercanía.

Desde una perspectiva del cuidado de las familias productoras y del ambiente, se plantea además la erradicación de la precariedad

habitacional y garantías en materia de salud, educación y recreación, así como políticas de acceso y cuidado de los recursos hídricos en zonas críticas. Como complemento, se proponen medidas de regulación de los arrendamientos y suspensión de desalojos.

En el caso del proyecto de la UTT, conocido como “Procrear rural”, busca transformar en propietarias a familias del medio rural que no tengan tierra propia y que hacen una gestión familiar, directa y prin-



cial, de su explotación. Como en el caso de los “cinturones verdes”, se apunta generalmente, aunque no únicamente, a asegurar una pequeña producción en ámbitos periurbanos. Al estado se le demanda, en primer lugar, una política de selección y distribución de tierras fiscales y un sistema de créditos blandos, a través del Banco Nación.

Facilidades financieras, técnicas y comerciales, entre otras, son demandadas al Estado para desarrollar una producción que, a pesar de proponer como modalidad general la asociación cooperativa de los productores, se proponen destinos diferentes. Si el proyecto presentado por De Angelis pretende una producción para el mercado local, pero también la producción “tradicional” exportadora, con destino a mercados de mayor alcance, el Programa la Marcha al Campo contempla solo el abastecimiento de pueblos y localidades próximas a las explotaciones, “evitando la actual situación de encarecimiento y disminución de la calidad de los alimentos.” El MTE-Rural también busca crear un “comercio sin intermediarios”, de proximidad. En todo momento, el estado aparece como facilitador de la comercialización, por ejemplo, a través de la organización de ferias locales y nacionales, pero en ocasiones también como comprador.<sup>17</sup>

Como el proyecto de De Angelis, en otros proyectos de los movimientos sociales se recuperan los ejemplos de la Reserva de la Biósfera de San Pablo de Brasil, el Jardín Circunvalar de Medellín en Colombia, el *Places to Growth-Greenbelt* de Canadá y el *Green Belt* de Londres de Inglaterra. También, algunas experiencias provinciales. La UTT presenta las experiencias de colonias agroecológicas que producen seiscientas hectáreas en Jáuregui, San Vicente

<sup>17</sup> Este tipo de facilidades también puede indicarse en proyectos de “Compre Nacional”, buscando que las distintas entidades de la Administración Pública Nacional den prioridad a la producción de la agricultura familiar, campesina e indígena, sus cooperativas y asociaciones. Ver proyecto de ley que obtuvo dictamen de minoría de Schiavone antes mencionado y el proyecto presentado en 2021 por la senadora del Frente Nacional y Popular, María Teresa González, de “Régimen de Preferencias para la compra estatal de alimentos producidos por la agricultura familiar, campesina e indígena”, N° 2149/21, Link de Acceso: <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/2149.21/S/PL>

y Cañuelas (todas en la provincia de Buenos Aires), Gualedguaychú (Entre Ríos) y Puerto Piray (Misiones), indicando próximos desarrollos en Mercedes, Tapalqué y Castelli (provincia de Buenos Aires).

Si bien estas presentaciones pueden parecer aisladas, como parte de una dinámica alternativa frente a la demora de la promulgación de la Ley de Reparación Histórica -que deja sin respuestas los reclamos de miles de familias trabajadoras rurales-, también se observa una tendencia a la reorganización y agregación de fuerzas. Así, en 2021, en un escenario político complejo, especialmente en relación a las políticas agrarias, se lanzó públicamente **la Mesa Agroalimentaria Argentina (MAA)**, compuesta por la UTT, el Movimiento Nacional Campesino Indígena-Somos Tierra (MNCI-ST) y la Federación de Cooperativas Federadas (Fecofe).



En una acción frente al Congreso, en septiembre del 2022, la MAA publicó cinco proyectos que retoman algunas ideas de las ya expuestas, vinculados a la producción de alimentos “sanos y accesibles” para el mercado interno: uno de acceso a la tierra, llamado “Fondo Fiduciario Público de Crédito para la Agricultura Familiar”<sup>18</sup>; uno de arrendamientos rurales, que retoma un proyecto de Contratos Agrarios formulado en 2007, que establece una baja de la carga fiscal para pequeños y medianos productores y el aumento para las sociedades de capital, como los pool de siembra o figuras similares<sup>19</sup>; el proyecto de ley de “Protección y Fortalecimiento de los Territorios Campesinos y la Agricultura Familiar”<sup>20</sup>; otro para la “Segmentación de las Políticas Impositivas Agrarias”<sup>21</sup>; y, finalmen-



<sup>18</sup> “Programa especial Procrear Rural. Creación” (3 de junio de 2022). Expediente: 0766-D-2022

<sup>19</sup> Aún no cuenta con estado parlamentario. Fundamentos del proyecto disponibles en: [https://agenciaterraviva.com.ar/wp-content/uploads/2022/09/Fundamentos\\_Ley\\_de\\_Contratos\\_Rurales\\_MAA\\_2.pdf](https://agenciaterraviva.com.ar/wp-content/uploads/2022/09/Fundamentos_Ley_de_Contratos_Rurales_MAA_2.pdf)

<sup>20</sup> Proyecto sin estado parlamentario. Ante-proyecto disponible en: [https://agenciaterraviva.com.ar/wp-content/uploads/2022/09/Proyecto\\_Areas\\_Campesinas.pdf](https://agenciaterraviva.com.ar/wp-content/uploads/2022/09/Proyecto_Areas_Campesinas.pdf)

<sup>21</sup> Proyecto sin estado parlamentario. Presentación y fundamentos disponibles en: [https://agenciaterraviva.com.ar/wp-content/uploads/2022/09/Documento\\_Ley\\_de\\_segmentacio%CC%81n\\_de\\_las\\_poli%CC%81ticas\\_impositivas\\_agrarias\\_MAA.pdf](https://agenciaterraviva.com.ar/wp-content/uploads/2022/09/Documento_Ley_de_segmentacio%CC%81n_de_las_poli%CC%81ticas_impositivas_agrarias_MAA.pdf)

te, uno sobre “Financiamiento y Fomento del Cooperativismo y la Transición Agroecológica”<sup>22</sup>.

### **Bases: la agricultura familiar y la reparación histórica**

La ley de Reparación Histórica, N° 27.118, no es puesta como referencia central de estos proyectos. Sin embargo, es un mojón ineludible, teniendo en cuenta que fomenta “el acceso a la tierra para la agricultura familiar, campesina e indígena, considerando la tierra como un bien social.”

En este aspecto, esta importante ley dispone la creación de un Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, con la misión de distribuir por venta, arrendamiento o donación, tierras “aptas y disponibles”, que pertenecen a la Nación, a las provincias o a los municipios, o que les sean donados o legados con este propósito, además de toda tierra rural que ingrese al patrimonio estatal nacional por distintos mecanismos administrativos, judiciales, impositivos o de otro modo.

Mediante políticas financieras, crediticias, sociales, comerciales, tecnológicas, culturales y educativas, la ley busca promover el incremento de la productividad y competitividad de esta economía y de las empresas rurales, esperando garantizar el acceso a los mercados y elevar sus ingresos y nivel de vida. La regularización dominial para familias ocupantes y la asistencia comercial, creando por ejemplo una “cadena nacional de comercialización”, son señalados como medios para este fin.<sup>23</sup>

---

<sup>22</sup> Proyecto con estado parlamentario: “Hacia la transición agroecológica” (23/08/2022). Expediente: 4340-D-2022

<sup>23</sup> En esta línea, también hay que observar leyes sancionadas o resoluciones dictadas de promoción: sobre Sello de “Producido por Agricultura Familiar” (ver resolución 41/2019 de Secretaría de Agricultura Familiar Coordinación y Desarrollo del Ministerio de Producción y Trabajo) o la Ley de Góndolas N° 27545, sancionada en 2020.

Votada a fines de 2014 y promulgada de inmediato, su falta de reglamentación<sup>24</sup>, a lo largo ya de casi una década, dejó un vacío en materia legislativa que, en los últimos tres años, buscó ser llenado por la SAFCI a través de distintos programas específicos que la ley promueve.<sup>25</sup>

Entre sus fundamentos, la ley “de reparación histórica” apunta a reposicionar a la agricultura familiar en el centro de las políticas públicas agrarias, tanto por el peso que tiene entre quienes viven y trabajan en el campo, como por su rol estratégico en la producción de alimentos. El texto legislativo busca promover un desarrollo rural equitativo y pluricultural, que garantice la sustentabilidad ecológica, económica y social, así como también el acceso al agua y la tierra.



Esta ley se referencia con iniciativas de la FAO (como la declaración del 2014 del Año Internacional de la Agricultura Familiar), con el Foro Global sobre Agricultura Familiar realizado ese mismo año en Hungría, y recupera iniciativas locales, como los encuentros

<sup>24</sup> En la etapa de edición de este cuadernillo, el viernes 4 de noviembre de 2022, se publicó en el Boletín Oficial el Decreto n°729/2022. En él se anunció la creación del Instituto Nacional de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (INAF-CI), con autarquía económica y financiera, y personería jurídica propia. Este instituto, que absorberá las funciones de la Secretaría de Agricultura Familiar, Campesino e Indígena (SAF-CI), será la autoridad que aplique la Ley 27.118, y tendrá la facultad de regularla y reglamentarla. Entre sus principales objetivos estarán la creación de un banco de tierras para la agricultura familiar, y el diseño de políticas que impulsen y fortalezcan a este sector estratégico.

<sup>25</sup> En el 2020, por ejemplo se lanzó el Programa de Promoción, Arraigo y Abastecimiento Local (Protaal), que tuvo como objetivo asistir técnicamente y financiar diferentes proyectos productivos de la agricultura familiar a nivel nacional. Resolución de la creación del programa PROTAAL: RESOL-2020-163-APN-MAGYP El Programa Semillar, del 2021, se propuso, por otro lado, “formar a productores/as en la elaboración y reproducción de semillas nativas y criollas”, considerándose no un insumo más, sino “un producto histórico y cultural de generaciones, que encierra la clave del modelo de producción de alimentos”. Resolución de la creación del programa Semillar: RESOL-2021-174-APN-MAGYP

entre organizaciones de la agricultura familiar, el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y ciertos ministerios con vinculación directa en la temática, además de un Foro de Universidades Nacionales para la Agricultura Familiar.

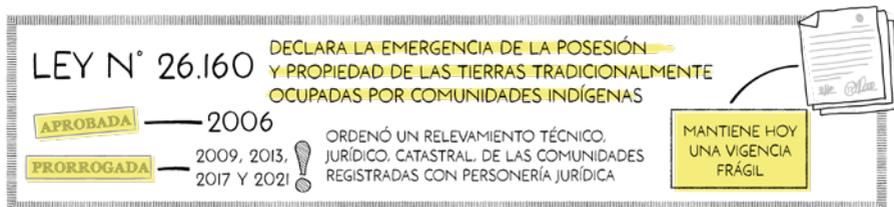
Más allá de la actividad de la SAFCI, la ley se ha apoyado en distintas políticas provinciales, en la existencia de institutos de Colonización o Agricultura Familiar, como los del Chaco, Chubut y La Pampa y en regímenes de protección de dominio a nivel nacional o provincial.<sup>26</sup> Por otro lado, ha concitado numerosas adhesiones, mediante leyes sancionadas por la provincia de Buenos Aires (Ley N° 14845), Santa Fe (Resolución N° 16/17 del Ministerio de Producción), Corrientes (Ley N° 6371), Jujuy (Ley N° 5864), Entre Ríos (Ley N° 10410), Córdoba (Ley N° 10657) y Catamarca (Ley N° 5474).

### **Pueblos indígenas, tierra y propiedad comunitaria**

La ley de Reparación Histórica dispuso, en su artículo 19, suspender por tres años toda ejecución de sentencia y acto procesal o hecho de desalojo de agricultores familiares. Esta disposición se comunicaba con la situación de las comunidades indígenas, aunque no se refirió a ellas de forma particular.

Las comunidades indígenas tienen una norma para protección de los desalojos de territorios comunitarios desde 2006, cuando se sancionó la ley N° 26.160, que declaró la emergencia de la posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan, ordenándose entonces un relevamiento técnico, jurídico, catastral, de las tierras de las comunidades registradas con personería jurídica, a cargo del Ins-

<sup>26</sup> Chaco: Ley N° 471, antes N° 2913, para el Instituto de Colonización, y N° 7303 para el Instituto de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar; Chubut: Ley N° 157, antes N° 3765 para el Instituto de Colonización y Fomento Rural; La Pampa: Ley de desarrollo de la producción agroecológica, N° 3298. Ley Nacional N° 26.737; Río Negro, Ley N° 4952; Chubut, Ley IX N° 141; Misiones, Ley VIII N° 69; San Juan, Ley N° 1413; Salta, Ley N° 7789; La Pampa, Ley N° 2635.



tituto Nacional de Asuntos Indígenas (INAI) y con involucramiento de los Consejos de Participación Indígena.<sup>27</sup> La ley fue prorrogada en cuatro oportunidades (2009, 2013, 2017 y 2021) y mantiene hoy una vigencia frágil, pero necesaria. De las 1800 comunidades registradas hoy, más de mil han sido relevadas, con unos 800 expedientes finalizados y otros 300 en trámite.

Tanto la Ley de Reparación Histórica de 2014 como la de Emergencia de 2006 son leyes que responden a las necesidades de uno de los sectores más vulnerados del mundo rural, afectados, entre otras razones, por el incesante avance de la frontera agropecuaria, es decir, por la expansión sobre estos territorios del gran capital y producción a gran escala para la exportación.

Sobre la problemática indígena, es importante hacer un pequeño recorrido de su historia reciente, para entender los reclamos y leyes contra los desalojos. En 1985, mediante la ley N° 23.302, se creó el INAI, con la obligación de adjudicar tierras fiscales a las comunidades o individualmente, si éstas no existían. Se estableció entonces que debía entregar tierras en propiedad y de forma gratuita, debiendo ser aptas y suficientes para la explotación económica.<sup>28</sup> Con intervención del Poder Ejecutivo y del Congreso, también se

<sup>27</sup> Ver texto de la ley en Infoleg: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/120000-124999/122499/norma.htm>. Una breve explicación sobre el proceso de relevamiento, se puede leer acá: <https://www.argentina.gob.ar/derechoshumanos/inai/ley26160>

<sup>28</sup> Ley sobre Política Indígena y apoyo a las Comunidades Aborígenes. Ver texto en Infoleg: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/20000-24999/23790/textact.htm>

consideraba la expropiación de tierras privadas. Los adjudicatarios serían además beneficiarios de líneas de crédito preferenciales para la compra de medios de trabajo y producción, además de ser provistos de capacitación técnica y científica. Las tierras tendrían carácter inembargable e inejecutable por veinte años, con excepciones. No podrían ser transferidas o arrendadas. Se disponía la obligación de mantener el arraigo y trabajar la tierra de forma directa.

Siete años más tarde, en 1992, se sancionó la Ley N° 24.071, que aprobaba el Convenio N° 169 de la OIT sobre pueblos indígenas y tribales. En 1994, la reforma constitucional estableció en el inciso 17 del artículo 75 la obligación del Congreso de reconocer la “posesión y propiedad comunitaria” de las tierras indígenas y a regular la entrega de otras, aptas y suficientes para el desarrollo humano. En la década siguiente, la Ley N° 26.160 de 2006 y su reglamentación en 2007, tuvieron en cuenta estas prescripciones, haciendo nuevas aclaraciones sobre el carácter de la propiedad indígena: la posesión debía ser actual, tradicional, pública y encontrarse fehacientemente acreditada.<sup>29</sup> En la reglamentación, se instaba a la “participación plena” de las comunidades en la “gestión democrática del territorio”, como un “acto de justicia y de reparación histórica”.

Tres años más tarde, en 2010, por decreto N° 700, se dispuso la creación de una **Comisión de Análisis e Instrumentación de la Propiedad Comunitaria Indígena, en el ámbito del INAI**, para cumplimentar lo dispuesto en la Constitución Nacional y en las cartas magnas de varias provincias que reconocen la posesión y propiedad comunitaria.<sup>30</sup> Allí se explicaba que, si bien la disposición constitucional habilitaba directamente su aplicación, era recomendable fijar

<sup>29</sup> Ver texto de reglamentación: <http://www.saij.gob.ar/1122-nacional-decreto-reglamentario-ley-n-26160-emergencia-sobre-posesion-propiedad-tierras-ocupan-comunidades-indigenas-dn20070001122-2007-08-23/123456789-0abc-221-1000-7002soterced>

<sup>30</sup> Ver texto del decreto en Infoleg: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167619/norma.htm>. Respecto de las provincias, se trata de Formosa, Chaco, Chubút, Neuquén, Tucumán, Buenos Aires, Entre Ríos, Río Negro y Salta.

“reglas inequívocas” al respecto, para ayudar a la efectividad de la garantía consagrada, advirtiendo “el peligro de interpretaciones judiciales errantes y que hacen lecturas disvaliosas de la voluntad del poder constituyente.” A este propósito vino a contribuir, en 2014, la incorporación de estos preceptos en el Código Civil de la Nación, en el proceso de su modificación. En su artículo 18, de carácter transitorio, se prescribía el derecho a la posesión y propiedad comunitaria de las tierras ancestrales y otras “aptas y suficientes para el desarrollo humano”.<sup>31</sup>

La disposición del decreto N° 700, fue rápidamente instrumentada por el INAI y aprovechada por las comunidades y organizaciones especializadas en la materia. Con importante participación de las comunidades, que comenzaron a redactar distintos ante-proyectos de ley. Uno de estos se terminó de elaborar en septiembre de 2015, entre las autoridades del INAI y con el involucramiento de representantes de 127 Consejos de Participación Indígena del país. Aquel año, fue presentado en el Congreso un proyecto que sintetizaba estas posiciones, pero no alcanzó a ser tratado ni siquiera en comisiones y perdió estado parlamentario. En 2017, 2018, 2019 y 2021 volvió a ser presentado, sin ser el único además que promovía esta política.<sup>32</sup>

Para la elaboración de estos proyectos, se contó con la iniciativa de la Asociación de Abogados y Abogadas de Derecho Indígena (AADI), el Centro de Estudios Legales y Sociales, el Observatorio de Pueblos Indígenas (OPI), la Defensoría del Pueblo de la Nación y la Auditoría General de la Nación. En 2018 y 2019, se realizaron talleres de socialización, discusión y debate, organizados desde el Senado, con participación de los pueblos indígenas.

---

<sup>31</sup> Ver el texto del Código Civil reformado en 2014: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/235000-239999/235975/norma.htm>

<sup>32</sup> En 2021, la diputada nacional del Frente de Todos Alcira Figueroa presentó un proyecto de ley que sintetiza los proyectos previos, especialmente los presentados desde el Senado por Magdalena Odarda primero, junto a Jaime Linares y luego junto a Fernando “Pino” Solanas. El proyecto presenta una detallada fundamentación, donde se narra el recorrido histórico y explicación de esta propuesta.

En todos estos proyectos, el punto más debatido fue el que define el concepto de propiedad comunitaria indígena. Este se entendió finalmente como un derecho real autónomo, colectivo, constitucional y de orden público. Como fundamento de la subsistencia de los pueblos indígenas, se asociaba este derecho a las necesidades del Buen Vivir, a la subsistencia material, a la identidad, al desarrollo cultural y a su espiritualidad. También, se adscribieron estas nociones al campo de los derechos humanos. Se propuso crear un Consejo Federal de Política Pública Indígena y una Comisión Bicameral especial para el tratamiento de esta cuestión.

El uso sustentable de la tierra y el cuidado del ambiente, se consideran derivados de esta forma de propiedad que, además, no se puede embargar, dividir, enajenar, arrendar, transmitir ni prescribir, no estando sujeta a gravámenes y ni al sistema sucesorio del Código Civil y Comercial de la Nación. Las tierras a considerar bajo este criterio son fiscales o privadas (sujetas a expropiación).

Esta trayectoria legislativa reconoce el año 1994 como punto de inflexión en la relación entre el estado nacional y los pueblos indígenas, expresado en los arreglos constitucionales ya señalados. Pero también, una carencia de avances sustanciales concretos, en la medida en que ni las leyes son suficientes para garantizar el territorio indígena, tal como lo conciben los pueblos, y evitar desalojos.

En la actualidad, vinculada al reconocimiento de la tierra como un derecho humano, esta conflictividad se despliega en escenarios judiciales y extrajudiciales, como en el caso de Lhaka Honhat en Salta, en el cual la Corte Interamericana de Derechos Humanos condenó al estado argentino por la vulneración a los derechos territoriales y la falta de seguridad jurídica respecto del derecho de posesión y propiedad comunitaria indígena, y en el de Colonia Aborigen (antes Napalpí), en Chaco, donde la problemática de las tierras se coló en un Juicio por la Verdad por una masacre cometida en 1924.<sup>33</sup>

<sup>33</sup> Sobre el caso Lhaka Honat, ver: Cels: “La Corte IDH condenó al estado argentino y falló a favor de las comunidades indígenas salteñas”, Acceso en: <https://www.cels.org.ar/web/2020/04/la-corte-interamericana-de-derechos-humanos-condeno-al-estado-argentino-y-fallo-a-favor-de-las-comunidades-indi>

## LHAKA HONHAT (SALTA)

EN 1984 LAS COMUNIDADES INDÍGENAS DE LHAKA HONHAT -QUE REÚNEN MÁS DE DIEZ MIL PERSONAS- COMIENZAN A RECLAMAR EL RECONOCIMIENTO Y LA TITULACIÓN DE SUS TIERRAS ANCESTRALES.

TREINTA Y SEIS AÑOS DESPUÉS, EN 2018, EL CASO LLEGA A LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS DONDE SE CONDENA AL ESTADO ARGENTINO POR:

LA VULNERACIÓN A LOS DERECHOS TERRITORIALES Y LA FALTA DE SEGURIDAD JURÍDICA RESPECTO DEL DERECHO DE POSESIÓN Y PROPIEDAD COMUNITARIA INDÍGENA.

LA VIOLACIÓN A LOS DERECHOS A LA IDENTIDAD CULTURAL, A UN MEDIOAMBIENTE SANO, A LA ALIMENTACIÓN Y AL AGUA.

## COLONIA ABORIGEN [NAPALPI] (CHACO)

LA MASACRE OCURRIÓ EN 1924 Y SE LLEVÓ LA VIDA DE ENTRE 400 Y 500 PERSONAS EN EL MARCO DEL GENOCIDIO INDÍGENA. SUS RESPONSABLES -MÁXIMAS AUTORIDADES NACIONALES Y DEL TERRITORIO CHAQUEÑO- NO PUDIERON SER ACUSADOS POR ESTAR FALLECIDOS PERO A FIN DE RECONSTRUIR LOS HECHOS, APORTAR UNA VERDAD PENAL Y ESCUCHAR LAS VOCES DE LAS VÍCTIMAS SE CELEBRÓ EL PROCESO COMO JUICIO POR LA VERDAD. EN EL JUICIO SE ESCUCHARON LOS TESTIMONIOS DE 23 LONGEVOS Y LONGEVAS SOBREVIVIENTES, FAMILIARES E INVESTIGADORES INDÍGENAS Y FUE LA PRIMERA VEZ QUE UN PODER DEL ESTADO RECONOCIÓ DE FORMA OFICIAL EL GENOCIDIO INDÍGENA COMO PROCESO HISTÓRICO.

EN EL JUICIO ADEMÁS:

- SE SEÑALÓ QUE EL ESTADO BUSCÓ NEGAR Y ENCUBRIR LA MATANZA;
- SE RECONOCIERON LOS HECHOS COMO DELITOS DE LESA HUMANIDAD;
- SE RECONOCIÓ QUE SE ORGANIZÓ UN PLAN PARA COMETER HOMICIDIOS AGRAVADOS CON ENSAÑAMIENTO E IMPULSO DE PERVERSIDAD BRUTAL;
- SE RECONOCIÓ EL DELITO DE SERVIDUMBRE EJERCIDO POR EL SISTEMA DE REDUCCIONES ESTATALES DE INDIOS QUE FUNCIONÓ DURANTE GRAN PARTE DEL SIGLO XX;
- Y SE ESTABLECIÓ QUE LA REDUCCIÓN SE CREÓ "CON EL OBJETIVO DE CULMINAR EL PROCESO DE OCUPACIÓN DEL TERRITORIO DE LAS POBLACIONES INDÍGENAS Y SU SOMETIMIENTO A LA EXPLOTACIÓN LABORAL".

## Usos del pasado

El proyecto presentado por el senador De Angelis, es el que más apela al pasado, al citar los artículos 18 y 125 de la Constitución Nacional, para luego referirse a la creación en 1940 del Consejo Agrario Nacional (CAN, Ley N° 12.636) y su modificación en 1954 (Ley N° 14.392), sobre el final del segundo gobierno peronista. Sobre estas últimas leyes, se dice que deben entenderse como un “verdadero código de colonización”, que presentaba “principios claros de protección a la agricultura familiar”, para alcanzar una “agricultura con agricultores”. Valoraba, entre sus prescripciones, la de garantizar la “función social de la propiedad” a través del Estado, como medio para poblar el país, así como la de garantizar el bienestar de la familia rural. En materia de colonización, el proyecto recupera la experiencia de la primera etapa posterior a Rosas, entre 1852 y 1865, recordado como un momento de protección y promoción de la agricultura familiar. La rebelión de los chacareros arrendatarios de Alcorta, Santa Fe, ocurrida en 1912, también forma parte de rescate histórico.

En el proyecto de la “Marcha al Campo” se retoman otros ejemplos históricos que, se afirma allí, han pretendido “avanzar hacia formas más democráticas del acceso al suelo”, como el que tuvo lugar en 1973 en la provincia de Buenos Aires, con réplicas en Salta, Santa Cruz y Mendoza, pero que fueron bloqueados con la llegada de la dictadura de 1976, que además dio por terminada la experiencia del CAN.

---

genas-saltenas/, y Secretaría de Derechos Humanos de la Nación: “Caso Lhaka Honhat: finalizó la consulta previa a comunidades indígenas sobre el plan de acceso al agua y demarcación territorial”, Acceso en: <https://www.argentina.gob.ar/noticias/caso-lhaka-honhat-finalizo-la-consulta-previa-comunidades-indigenas-sobre-el-plan-de-acceso>. Sobre el caso Napalpí, ver Alejandro Jasinski, “Dos, tres, muchos Napalpí”, en *El Cohete a la Luna*, 22 de mayo de 2022, Acceso en: <https://www.elcohetelaluna.com/dos-tres-muchos-napalpi/>.

Ni la UTT ni el MTE-Rural exploran en nuestra historia, en la búsqueda de referencias, guías o fuentes de legitimidad e identidad.

¿Cómo se pueden comunicar estas experiencias históricas que se rescatan con los proyectos actuales, cuyos promotores, como vimos, responden a distintos sectores políticos e integran distintas organizaciones rurales? Esta pregunta abre un espacio de inquietudes políticas e historiográficas interesantes. ¿Existieron otras experiencias que merezcan ser recuperadas como antecedentes fundamentales y legitimantes? ¿En qué coyunturas particulares pudieron aparecer este tipo de proyectos? ¿Podemos llegar hasta los tiempos de nuestra revolución e independencia política, rastreando estas huellas?



# Un problema con historia

## La tierra en tiempos de revolución

Comenzamos por el período hispánico, inmediatamente anterior al momento revolucionario, es decir, a fines del siglo XVIII, cuando se crea el Virreinato del Río de la Plata. Porque de alguna forma, todo comienza allí, en las características de aquella sociedad, cuyas autoridades coloniales tenían un escasísimo control territorial, más allá de las tierras linderas a cada poblado, como Salta, Tucumán, Santa Fe o Buenos Aires.

En el segundo cuaderno, describimos aquella estructura agraria, las características de la propiedad ordenadas por leyes coloniales y algunos conflictos de la escena pre-revolucionaria, que delatan el crecimiento de una caótica producción ganadera, vinculada al comercio transoceánico, la falta de fuerza de trabajo y los intentos de familias campesinas o labradoras de ocupar territorio y generar su propia subsistencia, con autonomía.

Esta herencia colonial condiciona al proceso revolucionario, problema que observan sus principales pensadores. Los sucesivos gobiernos que, en la década de 1810, empiezan a tomar decisiones de forma autónoma, hasta la declaración de la independencia, buscan crear la propiedad pública. Decretan la conversión de las tierras de la corona en tierras pertenecientes a los estados provinciales y a la república que se asoma.

Los revolucionarios necesitan recursos para unas provincias cuyas economías son destruidas por la guerra. La búsqueda de financiamiento va acompañada de un limitado reparto de la tierra y la extensión de la propiedad privada, que se hace, por lo general, mediante las figuras conocidas de la legislación que se hereda: donaciones, mercedes, remates, permutas, herencia. Las relaciones de poder traen los privilegios en este acceso a la tierra.

Este hecho tiene su reverso para los pueblos indígenas que habían alcanzado, como “pueblos de indios”, ciertos derechos en la legalidad colonial en materia de tierras. Conservar derechos sobre algunas tierras. También, para quienes trabajaban la tierra sin propiedad, por derecho de costumbre. La revolución supone la disolución o el cuestionamiento de estos reconocimientos.

A este momento histórico corresponden los conflictos entre los llamados “vecinos honrosos” y los etiquetados como “marginales” y “vagos”. Los primeros eran los españoles o criollos propietarios. Los segundos, labradores, negros esclavos, mestizos e indígenas. Allí aparecen las propuestas políticas de Manuel Belgrano, en defensa de los labradores, ocupantes y enfiteutas, que se encontraban en una situación crítica, en contra del latifundio hispánico. ¿Quiénes eran los sujetos que podían transformarse en protagonistas de una “democracia agraria”? Allí se abren paso las luchas artiguistas y las de los guaraníes. Contra ellos, aparecen las libretas de conchabo, para reclutar soldados, para garantizar el trabajo en las estancias.



Terminada esa década de revolución y guerra, había que encaminar un nuevo y caótico país. Allí encontramos el endeudamiento del inestable gobierno central, las primeras leyes de inmigración y la formación de las primeras colonias en los alrededores de las pequeñas Buenos Aires y Entre Ríos (como San Pedro, La Calera, Chacarita y Lomas de Zamora) y el intento de ensanchar las fronteras. El acceso a la tierra entonces fue garantizado principalmente mediante la figura legal de la enfiteusis. Tanto para poblar las tierras de frontera, fundando nuevos pueblos, desarrollar la ganadería en tierras de campaña o promover las chacras, granjas y la producción de “pan llevar” en las tierras ejidales.<sup>34</sup> De todo ello, sin embargo, no surgió sino un país desmembrado que iba a conocer cada vez más el predominio de los estancieros.

<sup>34</sup> Así se llamaba, por costumbre hispánica, a las tierras donde se producían cultivos, especialmente cereales, para la alimentación de los pueblos.

## La colonización en los tiempos de unificación nacional

Las luchas cada vez más agudas entre los distintos proyectos federales y los unitarios ocuparon buena parte del siglo XIX, hasta la unificación del país y formación de un gobierno nacional, en la década de 1860. La derrota del proyecto federal rosista en 1852 y la sanción de una nueva Constitución, sienta las bases de la república liberal y oligárquica. De inmediato, algunos gobiernos provinciales reinician los proyectos de colonización con labradores europeos. La figura de la enfiteusis, que tenía alcance nacional, fue siendo reemplazada por las ventas de estos dominios o por el arriendo, más costoso y de menor duración. La ley de arrendamientos de Buenos Aires de 1857, a raíz de las protestas de productores en Chivilcoy, es una de las marcas principales del proceso de reordenamiento del acceso a la tierra de este período.

La dirección de los gobiernos en el proceso colonizador fue clave, aportando importantes recursos públicos para garantizar el acceso a la tierra y su puesta en producción. La iniciativa de las familias labradoras, que cambiaban completamente sus vidas al migrar desde Europa, también. Especial protagonismo tuvieron además las grandes empresas colonizadoras, que se comprometían a reclutar a las familias y trasladarlas al nuevo destino. Su rol fue cada vez mayor, y su aprovechamiento también. Entre Ríos y Santa Fe fueron las provincias pioneras de este proceso. Muchas colonias prosperaron, e incluso generaron las primeras exportaciones importantes de cereales, en los inicios de lo que conocemos como el modelo agroexportador al iniciarse el último cuarto del siglo XIX..

Nada de ello sucedió sin violencia, fuertes conflictos y numerosos fracasos. Las frustraciones de una mano de obra cada vez más masiva y espontánea que llegaba desde Europa, la marginación de los “hijos del país”, la derrota de las montoneras y del proyecto federal popular y el acoso y guerra en las fronteras contra los pueblos indígenas, fueron hitos determinantes de este proceso.

En 1876, el presidente Nicolás Avellaneda le dio carácter nacional al proyecto colonizador, al impulsar la sanción de la **Ley N° 817 sobre inmigración y colonización**. Como economista, años antes, Avellaneda había propuesto crear un país de muchos pequeños y medianos propietarios. Sin embargo, la ley que impulsó se vio rápidamente malograda. Esta política colonizadora entraría en un torbellino de especulación con la tierra, en el momento en que el país se insertaba plenamente al mundo como proveedor de productos del campo. Las tierras conocidas se habían ocupado y sólo quedaba expandir las fronteras, hacia los territorios indómitos, al sur y al norte. Allí nació la mal llamada “Campaña del Desierto”, la guerra y la expropiación de las tierras tradicionalmente ocupadas por pueblos indígenas.

Las últimas dos décadas del siglo XIX, las de la unificación de las clases dominantes en una república oligárquica, eliminación de fronteras interiores, autonomismos y consolidación del Estado nacional, vieron nacer la estructura ferroviaria del país, con sus grandes empresas y sociedades de transporte y tierras. En ese marco, se promovieron algunas leyes y proyectos que insistían en crear un marco para el arraigo de la pequeña y mediana producción, como las distintas leyes de ejidos y “pan llevar” provinciales o de Centros Agrícolas bonaerense. Pero de a poco, la lógica capitalista de concentración se expandía, con sus crisis, como la de 1890, frustrando los intentos democratizantes.

### **El modelo agroexportador y una mirada a contrapelo**

El país de los grandes latifundios ganaderos y las estancias agrícolas, concentradas en el extenso territorio pampeano, pero extendidas en otras provincias y en los territorios nacionales, se mostrará pujante por varias décadas. **Es el período del modelo agroexportador, con la constante expansión de la frontera en el campo y el vertiginoso crecimiento de la producción agrícola, dinamizado por las colonias de población europea.**

Ese país lleno de bondades, tan liberal de acuerdo a los preceptos de su Constitución, a su política educativa laica y religiosa y a su economía abierta, escondía otro país, el de la población que, veía vedada la posibilidad de acceder de forma estable y segura a la tierra. Conformaban este otro campo arrendatarios, aparceros o, como advertía Bartolomé Mitre, siervos de la gleba pampeana; campesinos minifundistas que proveían a grandes compañías agroindustriales; comunidades indígenas expropiadas, diezmadas y/o reducidas a nuevas relaciones de servidumbre; y criollos pobres proletarizados, sin propiedad.

Una mirada a contrapelo de las bondades del modelo agroexportador, presenta una política estatal de movilización forzosa de la fuerza de trabajo en el mundo rural y de ocupación militar de tierras, con su subsiguiente distribución como latifundios, bajo la forma de propiedad privada. Fue la acumulación indecible, la de los premios militares, los argumentos de estrategia geopolítica y económica y el genocidio.

Existieron los “indios amigos” que recibieron títulos de propiedad, en relaciones saturadas de un poder desigual. También existieron experiencias de colonización indígena, en los territorios nacionales, como Chaco y Formosa, que seguían la prácticas de las viejas misiones religiosas. Algunas de ellas, como la de San Antonio de Obligado, en 1887, terminaron en masacre, mientras se desplegaba una política oficial de reparto de indígenas derrotados durante las ocupaciones militares en las fronteras sur y norte, entre familias acomodadas del país, campos de concentración como Valcheta y la Isla Martín García y latifundios e ingenios del norte. Entrado el siglo XX, se creó el sistema concentracionario de las Reducciones Estatales de Indios, que existiría por medio siglo, como corolario de los debates abiertos años antes sobre la “cuestión indígena”: ¿qué hacer con estas poblaciones a las que se definía desde el Estado como menores incapaces e inhábiles? Todo, menos entregarles la tierra en propiedad plena, menos respetar sus costumbres y territorios.

Presentados como bárbaros, que rechazaban al país y su organización nacional, los pueblos indígenas dieron, sin embargo, batallas

legales e institucionales para conservar sus tierras y llegaron a rebelarse en distintos momentos y lugares, como los quechuas de Quera, en 1875, los moquit de San Javier, en 1904, y los gom y moquit de Napalpí, en 1924, entre muchas otras formas de resistencia.

Los nativos, hijos del país, tuvieron también sus proyectos de colonias. El recordado José Hernández fue su principal voz. Las promovió al dar sus instrucciones a los estancieros, abriendo una senda que fue seguida años más tarde por algunos legisladores provinciales y nacionales, como las presentaciones que hizo el diputado Juan Cruz Paiz en 1909.

**El acceso a la tierra tuvo, y es siempre importante recordarlo, una matriz racial central.** Caso notable es el de la llegada de una importante población judía, que escapaba de otras geografías, donde se les perseguía y limitaba el acceso y uso de la tierra. Esta nueva experiencia local, como cuenta Marcos Alphonso, uno de sus principales protagonistas, no estuvo exenta de luchas entre ricos y pobres. La masacre de labradores extranjeros en Tandil, en 1872, a mano de gauchos, como la avanzada armada de los “yanquis” californianos contra indígenas en el norte santafesino, son muestras de que la lucha por la tierra admite complejas variables.

### **La creación de un consenso antilatifundista**

La Argentina que entra al 1900 es un país en el que la “modernización” iniciada en el último cuarto de siglo precedente viene acompañada de una conflictividad social y laboral creciente. Las clases dominantes siguen sin encontrar respuestas eficaces, que no sean represivas, para las llamadas “cuestión social” y “cuestión indígena”, cuando irrumpe el proceso de democratización política que desemboca en la primera elección popular de un presidente de la nación. La sanción de la Ley N° 8.871, en 1912, habilita el acceso a los gobiernos provinciales y nacional de la Unión Cívica Radical, bajo la conducción de Hipólito Yrigoyen. Serán los años de una profunda decepción e incomodidad para las élites del país, quienes sien-

ten en todos los terrenos el avance de fuerzas desconocidas, como las de las izquierdas, el anarquismo, el socialismo, el sindicalismo revolucionario y, poco después, con la llegada de la Revolución Rusa en 1917, del comunismo.

Al comenzar aquel siglo, el presidente Julio Roca, en su segundo mandato, hizo sancionar la primera ley de tierras de alcance nacional. Diez años más tarde, estalla la revuelta de los arrendatarios pampeanos y nace la Federación Agraria Argentina. En 1921, hacia el final de la primera presidencia de Yrigoyen, se vota la primera ley de arrendamientos de alcance nacional, que llevó el número 11.170. Las luchas de los chacareros, la de los peones rurales, las rebeliones indígenas y el surgimiento del pensamiento agrarista radicalizado, que incluía a socialistas, anarquistas, georgistas y comunistas, subrayaban la preocupación central del momento: el de la concentración de la propiedad. En la década de 1920, un amplio consenso antilatifundista alcanzará incluso a la Sociedad Rural.

De esta extendida preocupación, surgieron potentes proyectos para democratizar la propiedad de la tierra y la producción agrícola, como el del ingeniero agrónomo Roberto Campioletti, quien presentó un estudio científico sobre el “arte de la colonización argentina”, con eje en la chacra. En paralelo, Juan Gervasoni presentaba una demanda judicial contra el latifundio de La Forestal y el radicalismo en el poder, ahora encabezado por Marcelo Torcuato de Alvear, hacía entrega de tierras para conformar reservas indígenas en

1902  
JULIO ROCA  
PRIMERA LEY  
DE TIERRAS  
A NIVEL NACIONAL

1912  
CREACIÓN  
FEDERACIÓN  
AGRARIA  
ARGENTINA

1921  
HIPÓLITO  
YRIGOYEN  
LEY 11.170  
PRIMERA LEY DE  
ARRENDAMIENTOS  
DE ALCANCE NACIONAL



Formosa, decisión que podía aminorar el impacto que causaba la política de las Reducciones de Indios, en especial la de Napalpí, al sur del Chaco, donde en julio de 1924 se produjo una de las mayores masacres de nuestra historia, contra poblaciones moqoit y qom que, entre otros reclamos, demandaban títulos de propiedad de sus tierras.

Numerosos proyectos de colonización agrícola y ganadera fueron presentados en el Congreso de la nación en aquellos años, como los de Hipólito Pueyrredón y Rodolfo Freyre. Algunos de ellos tenían carácter democrático. Otros, de espíritu más dudoso, como el presentado en 1924, por el diputado radical por Corrientes, José Antonio González, de creación de cárceles regionales y fundación de colonias agrícolas para “menores delincuentes”, que encontraba antecedentes ya a comienzos de siglo en Marcos Paz.

Al comenzar la década siguiente, la situación económica fue lo suficientemente grave como para que esta preocupación por el acceso a la tierra y la producción se profundizara. La fortaleza del modelo agroexportador, puesta en duda frente a los límites que iba encontrando la expansión de la frontera agrícola, se derrumbó con las importantes transformaciones que se avecinaban en el mundo, sobre todo cuando en 1930 se hizo sentir una profunda crisis económica de alcance global. Comenzaría entonces a tener aplicación efectiva la democratización agraria tantas veces pregonada, al penetrar finalmente la coraza de las instituciones estatales.

### **El acceso a la tierra en un nuevo tiempo: crisis y desocupación**

La década de 1930 trajo muchas rupturas importantes. Una de ellas, **el inicio de una era de golpes de estados con protagonismo militar. Otra, el crecimiento de las ideologías reaccionarias.** Aquella década se inició con la crisis económica, el derrocamiento de Yrigoyen, que transitaba su segunda presidencia, la persecución contra

el activismo de izquierda, contra el radicalismo popular y contra los trabajadores que se organizaban y luchaban por sus derechos.

En este contexto, apareció la desocupación como un fenómeno que no tenía antecedentes. La crisis se extendió durante casi todo el primer lustro, en el marco de una nueva oleada inmigratoria. Si bien en tiempos de la gran guerra de 1914-1917, el fenómeno había llamado la atención de la prensa y sectores intelectuales, ahora adquiriría una envergadura desconocida, hasta el punto en que se creó por primera vez una estadística para ello y una Junta especial para combatirla. En buena medida, el ejército de desocupados se nutría de criollos desplazados de las zonas rurales. Fue el tiempo en que emergieron las villas miserias en Buenos Aires, en las zonas del Retiro y Palermo.

Entonces, el problema del acceso a la tierra comenzó a entenderse vinculado a este otro problema, del desarraigo y la desocupación. Proyectos como el de Carlos Pueyrredón, luego jefe municipal porteño, y de Rodolfo Videla, diputado radical, se presentan en el Congreso de la Nación. Proponía el primero movilizar a tierras fiscales a pobres y desocupados, porque su presencia atentaba contra la modernización de la ciudad. El segundo, proyectaba crear colonias agrícolas en cuarenta mil hectáreas adquiridas en licitación pública en Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba, para población que tuviera al menos cinco años en el trabajo de la tierra.

La Conferencia Económico Agraria de la provincia de Buenos Aires, la creación del Consejo Agrario de Entre Ríos, en 1934, y del Instituto de Colonización de la provincia de Buenos Aires, fueron la mayor expresión institucional de lo que era ya un drama nacional, porque volvía a presentar aristas trágicas, como las nuevas masacres de indígenas en El Zapallar, Chaco, en 1933, y de colonos inmigrantes en Oberá, Misiones, en 1936. El frustrado aumento del impuesto al latifundio en Santa Fe, las propuestas del presidente de la Junta de Combate contra la Desocupación, Eduardo Crespo, y la creación del Consejo Agrario Nacional en 1940, a instancias de ingenieros georgistas como Antonio Molinari y Bernardo Horne, fueron iniciativas que adelantaban un tiempo de importantes cambios sociales y políticos: la función social de la propiedad se instalaba en el debate político.

## De la “colonización” a la “reforma agraria” en tiempos de peronismo y antiperonismo

El peronismo representa un punto de inflexión histórico en todos los sentidos, por profundizar cambios que se venían produciendo con posterioridad a la crisis económica de 1930 y, al mismo tiempo, por establecer rupturas o saltos cualitativos en determinadas políticas. La cuestión de la tierra, en particular el acceso y la distribución de la misma, pasó a ser un tema central de las luchas sociales y políticas, alcanzando importantes expresiones en la política estatal.

Hablar de peronismo y mundo rural no es sólo referirse al Estatuto del Peón, que pretendió dar protección social a los trabajadores del campo y los montes de todo el país. En aquellos primeros años peronistas, el Consejo Agrario Nacional, creado en 1940, fue llevado a la órbita de la nueva Secretaría de Trabajo y Previsión. Desde allí, Juan Domingo Perón incorporó a su repertorio el discurso agrarista crítico.

Frente a las crecientes presiones del mundo arrendatario y también de los pueblos indígenas, se llevaron adelante políticas de creación de colonias agrícolas. En Buenos Aires, las políticas de colonización tuvieron especial despliegue, primero con Domingo Mercante como gobernador, y luego con su sucesor, Carlos Aloé, quien presentó el primer proyecto de “Vuelta al Campo”. Asimismo, se llevaron adelante importantes expropiaciones de tierra, como la ordenada el 1 de agosto de 1949, que involucró a un millón y medio de hectáreas de las zonas altas jujeñas, que se otorgaron a comunidades indígenas allí establecidas.

Pero no siempre las tensiones se resolvieron asumiendo las demandas de los sectores que protestaba y pretendían alcanzar mejoras bajo el nuevo gobierno, o lo hicieron de una manera peculiar, como se puede comprender las expropiaciones mencionadas en relación a la represión ordenada en Buenos Aires contra el llamado “Malón de la Paz” que tuvo lugar en los primeros meses de gobierno de Perón, protesta que llegó a unificar el reclamo de los chacareros criollos arrendatarios y los indígenas del noroeste. En clave similar,

puede comprenderse en parte la brutal masacre de indígenas *pilagá* de Formosa, ocurrida en 1947. Desde 1952, año en que se abrió una profunda crisis económica, la “reforma agraria” peronista asumió un perfil más moderado.

La caída de Perón en 1955 y la llegada de una dictadura revanchista, aceleraron una lucha política que, de inmediato, se encontró atravesada por las luchas anti-coloniales y anti-imperialistas del llamado Tercer Mundo, siendo central la **Revolución Cubana, que expandió la idea de la reforma agraria por todo el continente americano**. En Argentina, esta manera de nombrar y formular el problema del acceso a la tierra desplazó al tradicional término de “colonización”.

Del otro lado, el poder occidental, con Estados Unidos a la cabeza, promovió, con su **Alianza para el Progreso**, la idea de una reforma agraria moderada, que pretendía esterilizar las luchas campesinas e implantar profundas transformaciones tecnológicas para la producción en los latifundios, semilla de una fuerza que creció décadas más tarde con el nombre de “revolución verde”. En Argentina, esa política se conoció con el nombre de “desarrollismo”, y fue también el escenario de surgimiento del **Instituto de Tecnología Agropecuaria (INTA)**, en 1956.



En esos años, mientras el Consejo Agrario Nacional desarrollaba, con dificultades, sus políticas de distribución de tierra y se prorrogaba, por distintas leyes, el congelamiento de arrendamientos y aparcerías, distintos proyectos de ley llegaron al Congreso de la Nación, promovidos por organizaciones de pequeños y medianos productores rurales, indígenas, campesinos y otras clases trabajadoras. La Confederación General del Trabajo, por ejemplo, formó la **Comisión Coordinadora de Promoción de la Reforma Agraria (Cocopra)**, lanzó un Congreso en 1965 y presentó oficialmente su plan en 1966. Por otro lado, en el noreste del país, pequeños y medianos productores, propietarios o no, conformaron las ligas agrarias, para luchar contra los latifundios y empresas acaparadoras de su producción. En 1959, hasta la embajada de la República Árabe Unida, que unificó las políticas de Egipto y Siria bajo el liderazgo de

Gamal Naaser, presentó un informe al Congreso sobre el desarrollo de las reformas agrarias en la región del Oriente Próximo.

A partir de 1969, la sociedad argentina ingresó en una situación de crisis de dominación, que derivó en la caída del proyecto dictatorial que se había instalado en 1966. Con la primavera democrática de 1973 y el regreso de Perón al gobierno, nuevos proyectos de reforma agraria fueron impulsados por el Ejecutivo, por ejemplo, a través del CAN y de la gestión de Horacio Giberti en el INTA, o presentados ante el Congreso. En 1973, Horacio Sueldo, diputado demócrata cristiano y candidato a presidente de la nación, presentó un extenso proyecto de reforma agraria. Simultáneamente, el gobierno bonaerense lanzó un nuevo programa de “Marcha al Campo”.

El gobierno nacional, por su parte, impulsó políticas de concertación con los grandes productores rurales, pero al mismo tiempo hizo sancionar leyes y dictó medidas a favor de pequeños y medianos productores, para frenar desalojos y avanzar en la regularización de la posesión y la propiedad, asistirlos comercial y crediticiamente, afianzar la regulación en el sector de la carne y los granos e implementar medidas impositivas para desalentar el latifundio, como los impuestos a la renta agropecuaria y tierras libres de mejoras, algunas de las cuales, como la ley de impuesto a la renta normal potencial de la tierra, llegó a ser sancionada, pero no aplicada. La máxima tentativa en términos de democratización del acceso a la tierra y a la producción fue la presentación de un ante-proyecto de reforma agraria, que fue intensamente debatido y no prosperó.

En marzo de 1976, sobrevino la dictadura más sangrienta de la historia nacional, que declaró la defunción del estado social y benefactor que se había venido creando desde los años 30, liquidando las importantes políticas de distribución y acceso a la tierra que existían.

## **En tiempos del capitalismo neoliberal**

El autodenominado “Proceso de Reorganización Nacional” impuso nuevas reglas económicas y políticas en beneficio de los grandes

grupos económicos nacionales y el capital financiero internacional, que nada tenían que ver con las premisas de función social y productiva de la tierra que habían ganado terreno en las décadas anteriores. Su guía fue la desregulación y mercantilización de la vida social en todas sus aristas y la represión brutal de todas las resistencias.

Por ejemplo, recuperó las leyes de la dictadura anterior, como la Ley N° 17.335 de 1967, que permitía actualizar valores de los bienes y descongelaba los arrendamientos y, simultáneamente, atacó a las Ligas Agrarias y a organizaciones sindicales rurales y dismanteló las políticas sociales del INTA. Muchos campesinos, pequeños productores, dirigentes y trabajadores, fueron perseguidos, asesinados y/o desaparecidos. Las condiciones de vida de los trabajadores rurales empeoraron, perdiendo derechos y capacidad de organización y lucha. Las políticas crediticias desaparecieron, invadiendo al campo con una lógica productivista, de especulación, extranjerización y concentración de la propiedad y la gestión de la producción. Embleática fue la decisión tomada en 1980 de liquidar la experiencia del Consejo Agrario Nacional, creado cuarenta años antes.

En los años de transición democrática y ya entrados los años 90, con la expansión plena de las políticas neoliberales, la racionalización capitalista productiva y el achicamiento estatal, la sociedad sufrirá una modernización excluyente y autoritaria. Uno de sus principales efectos fue el de la proletarización de sectores medios y empobrecimiento general de las clases trabajadoras, junto a la pauperización y marginalización de otro importante sector que pasó a una situación de desocupación estructural y a vivir, no de la venta de su fuerza de trabajo, sino de la asistencia estatal, por cuenta propia y precarizados, en lo que hoy conocemos como la economía popular.

Mientras tanto, se disolvieron las entidades reguladoras como las Juntas de Granos y Carnes, y en el campo se profundizó la incorporación de tecnologías que permitieron desarrollar una producción con mucho capital y cada vez menos mano de obra, como la siembra directa y el uso de fertilizantes, plaguicidas y semillas transgénicas, creciendo la figura de empresas contratistas sin propiedad, como los “pools” y fondos de inversión. Se impone entonces la forma de

producción agraria que predomina a nivel global, de la mano de la extensión del cultivo de la soja: el de la agricultura sin agricultores, de eliminación de las explotaciones más pequeñas y la producción para exportación.

Pero este avance autoritario y deshumanizador del mercado sobre la sociedad en general y sobre el campo en particular encontró obstáculos y resistencias populares, algunas de las cuales ya hemos mencionado, como el reconocimiento constitucional de derechos de los pueblos indígenas o la emergencia del Movimiento Nacional Campesino Indígena, con planteos renovados sobre los derechos de acceso a la tierra y a un ambiente saludable. En tanto, los sujetos subalternos del campo desarrollaron distintas estrategias de producción, arraigo y supervivencia, y de lucha contra los desalojos y por el agua, muchos de ellos hoy protagonistas de la exploración y construcción de alternativas al modelo excluyente actual, con experiencias prácticas y propuestas legislativas e institucionales, como las que hemos mencionado al comenzar esta presentación.

Con el fin de aportar al debate actual y a la proyección de estas luchas, profundizaremos en sucesivos cuadernillos este ensayo histórico sobre el acceso a la tierra en Argentina.





**tricontinental**

Instituto Tricontinental de Investigación Social  
ARGENTINA

El Tricontinental es una institución promovida por los movimientos, dedicada a estimular el debate intelectual al servicio de las aspiraciones del pueblo.

[www.eltricontinental.org](http://www.eltricontinental.org)

**MILPA**

Mirador Interdisciplinario  
Latinoamericano de  
Políticas Agrarias



MILPA somos un grupo de académicxs y militantes que se juntaron con un objetivo: comprender y hacer posible la reforma agraria.

[www.milpa.com.ar](http://www.milpa.com.ar)