

Introducción

El acceso y tenencia de la tierra para el desarrollo de la actividad agraria es esencial, como así también su mantenimiento y sostén en cuanto a su capacidad productiva, en tanto bien necesario para la generación de alimentos. Cuánta comunidad productiva² es necesaria en el territorio ha sido un planteamiento recurrente, como así también quienes generan los alimentos y establecen ordenamientos socioespaciales más equilibrados.

Ha sido un lugar común entender que en la Argentina la tierra, luego del exterminio de comunidades originarias, se concentró en grandes unidades productivas y que ese proceso se ha mantenido estructuralmente de manera similar con el transcurrir del tiempo hasta la actualidad, dificultando el acceso de manera segura y estable para la agricultura familiar.

La transformación de los procesos de tenencia necesita de políticas y normativas adecuadas para ello, que signifiquen una disociación entre las ciudadanías que desarrollan la actividad agraria por estructura productiva.

Procesos de desigualación normativa y de políticas públicas son necesarias para lograr comunidades más equilibradas e inclusivas.

Diferenciación para la inclusión

Las pronunciadas desigualdades en el acceso seguro a la tierra con fines productivos y de hábitat, junto a lo ilimitado en cuanto a la cantidad máxima de superficie, ha generado la dificultad en dicho acceso o directamente la expulsión de parte de la comunidad productiva.

Las políticas y las normativas en el proceso de “organización nacional” se orientaron a facilitar la concentración de la tierra productiva en pocas manos y dejar al margen de ella a las comunidades originarias, los gauchos y los inmigrantes que arribaban a la Argentina. Tanto el Código Rural de Buenos Aires, la Constitución Nacional y el Código Civil representaron los instrumentos normativos de exclusión a la propiedad, como también las políticas diseñadas e implementadas a tal fin (Carrera, 1991) para vastos sectores de la población. Se consolidó un estado con una clara división de tareas, estando en cabeza de esta elite terrateniente la producción primaria y dejando en manos del capital extranjero las vías de transporte, comercialización y financiamiento; constituyendo una elite superior y privilegiada reunida en torno de la naciente Sociedad Rural argentina (Roy Hora, 2002).

Debe considerarse además que el sistema de contrato (arrendamiento, aparcería y mediería fundamentalmente) si bien facilitó el acceso a la tierra a muchas personas, ocurría en situación de inestabilidad en el plazo, con cláusulas abusivas por parte de los propietarios y sin regulaciones y control por parte del estado.

Esta ordenación tuvo alteraciones que, si bien dejaron inalterable sus bases estructurales, facilitaron que una parte de la sociedad migrante accediera a la propiedad de la tierra. Generalmente se atribuye al periodo comprendido entre las décadas de 1930 a 1970 (Balsa, 2012; Lázzaro, 2012; Blanco, 2007) como de transformación en la organización de tenencia de la tierra, caracterizándolo como el espacio de tiempo en que mayor cantidad de explotaciones agrarias se tuvieron en el país, atravesada por una vasta cantidad de instrumentos normativos temporales y políticas focalizadas en facilitar la propiedad de la tierra a sectores de la agricultura familiar.

Este periodo da paso a uno nuevo, que se ha mantenido inalterable, de concentración de las unidades productivas, atravesadas con nuevas estrategias organizativas por parte del sector de cúspide del agro. A las tecnologías utilizadas (siembra directa, agroquímicos, transgénicos) se suma la concentración en el uso de la tierra como fenómeno nuevo y la constitución de nuevas explotaciones agrarias en cabeza de individuos y empresas extra agrarios tradicionales (profesionales, sectores financieros, deportistas, etc.).

1 UNLP e INTA. Correo: abogadogonzalez@yahoo.com.ar

2 El uso predominante del masculino genérico no es casual, sino que evidencia el sexismo lingüístico que aplica jerarquías que dan un valor superior y universal a términos masculinos. <https://cordoba.conicet.gov.ar/wp-content/uploads/sites/25/2022/01/LINS-Manual-de-recomendaciones-para-el-uso-del-lenguaje-inclusivo-INTA-2021.pdf> (Recuperado 15 de setiembre de 2021).

Corolario de esto es que de acuerdo al último censo nacional agropecuario del año 2018 la Argentina cuenta con apenas 250.881 EAPs con una superficie total de 157.423.932 hectáreas para uso agrario, con una pirámide muy concentrada de propietarios con grandes extensiones de tierra productiva.

Nuevas políticas, nuevas normativas

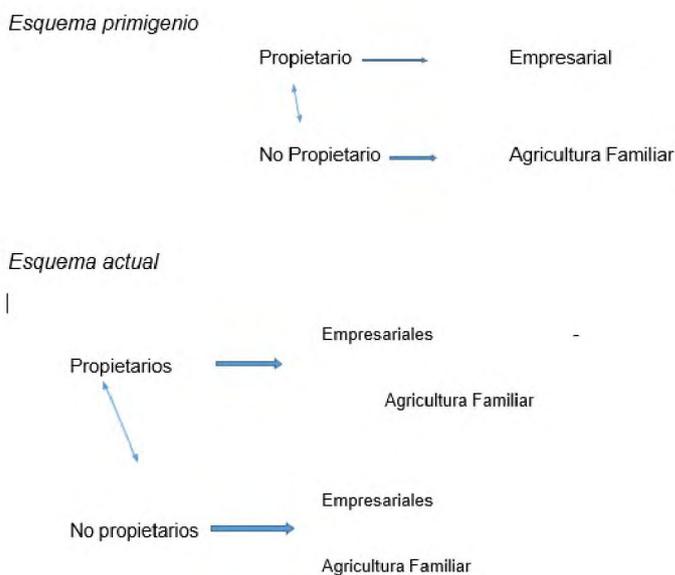
Esta marcada desigualdad dentro de la comunidad agraria genera cada vez más concentración de la tierra y la expulsión permanente de parte de ellos, fundamentalmente los ubicados en la escala de la agricultura familiar. Este proceso de “trato igualitario” en sectores tan desiguales se da también en materia tributaria, crediticia, tecnológica y de comercialización.

La generación de políticas y normativas diferenciadas en el acceso y tenencia de la tierra debe entenderse de manera abarcativa y siempre debe ir de la mano de políticas activas en todas las acciones que se vinculen con la actividad agraria de este sector socioproductivo.

En particular en cuanto al bien natural tierra debe entenderse una regulación en sentido bifronte; por uno lado lo vinculado a los contratos de acceso a la tierra y por otro lo relacionado a la propiedad de la tierra.

En el primer sentido debe contemplarse la diferenciación de actores, tanto en cabeza de la parte titular de la tierra como de quien contrata para producir. Históricamente se consideró que la parte titular de la tierra era quien estaba en mejores condiciones al contratar, por ello se tendió a proteger a la otra parte. La legislación en materia de contratos en general se ha considerado de orden público protectorio de la parte más débil considerando a quien no era titular de dicho bien natural.

En la actualidad se ha complejizado de tal manera que encontramos a estos sectores en ambos lugares de la relación contractual.



Por ello es necesario establecer normativas que contemplen la situación para no perjudicar a la parte más débil, que ya no es exclusivamente quien no es la parte propietaria. Un segmento de la agricultura familiar que decidió dejar la producción, en Región pampeana fundamentalmente, no enajenó sus predios; sino que los cede en arrendamiento, contrato accidental o de manera asociativa (aparcería, mediería) a productores empresariales en muchas ocasiones. Para estos casos la legislación debiera contemplar protección a la agricultura familiar propietaria en cuanto a mantenimiento de las mejoras del predio (alambrados, arbolado, sistema de aguadas), también la previsión si se utilizan los predios para producción agrícola de preservar corredores biológicos³ y rotación de lotes obligatoria en la producción. Con ello deben implementarse políticas activas en igual sentido, entre ellas la desgravación impositiva por implementar tecnologías productivas sustentables, la diversidad de producciones integradas, tributación diferenciada si quien produce pertenece a la agricultura familiar, mejorado esto si agrega valor en origen.

³ “En los agroecosistemas pampeanos y ciertas zonas mesopotámicas, los ambientes con vegetación espontánea que se desarrollan sobre las terrazas no cultivadas, en los bajos inundables y no cultivables, bajo los alambrados que dividen lotes, en las banquinas, terraplenes, márgenes de cursos de agua y relictos de bosques en galería, representan en muchos casos, los únicos elementos del paisaje que más se asemejan estructuralmente a los ambientes que existían originalmente. La presencia y las características de este tipo de ambientes lineales, forman una trama dentro y en los alrededores de los campos de cultivo que conectan espacialmente a los hábitats y facilitan la dispersión y el movimiento de diferentes especies. Esta conectividad beneficia a diferentes grupos biológicos, fundamentalmente a aquellos que requieren continuidad de hábitats para satisfacer todos sus requisitos de vida básicos y las interacciones entre organismos” (Zaccagnini y Oszust, 2014, p. 38).

Debieran contemplarse también los casos en que la parte contratante vive en el lugar de producción y en tal caso reconocer las mejoras que realice al predio en cuanto a hábitat, además de las mejoras para llevar adelante la producción. Los plazos contractuales en todos los casos deben tener la amplitud necesaria de tiempo que permite la estabilidad productiva situada en miras a proteger a la agricultura familiar.

En materia de propiedad debiera contemplarse en primer lugar una diversidad de figuras jurídicas que abarquen las situaciones del conjunto de la sociedad y que amplíen los horizontes para el disfrute de la misma. Además de restringir el alcance irrestricto de potestades en torno a la propiedad privada, contemplar el alcance ilimitado en el ejercicio de adquisición de tierras, como también mantener lo referente a la porción mínima de tierra a tener en producción.

Además de la propiedad privada, debiera considerarse la propiedad comunitaria (no limitada a los pueblos originarios exclusivamente como en la actualidad) y la propiedad cooperativa. Así la Constitución Nacional de Bolivia del año 2008 en su sección IV establece sobre el Derecho de propiedad en su artículo 56 que: "I. Toda persona tiene derecho a la propiedad privada individual o colectiva, siempre que ésta cumpla una función social. II. Se garantiza la propiedad privada siempre que el uso que se haga de ella no sea perjudicial al interés colectivo" y agrega el artículo 393 que "El Estado reconoce, protege y garantiza la propiedad individual y comunitaria o colectiva de la tierra, en tanto cumpla una función social o una función económica social, según corresponda".

En tanto la Constitución de Ecuador establece en su artículo 321 que "El Estado reconoce y garantiza el derecho a la propiedad en sus formas pública, privada, comunitaria, estatal, asociativa, cooperativa, mixta, y que deberá cumplir su función social y ambiental".

Esta visión amplia del sentido y alcance de la propiedad necesita una reforma de nuestra carta magna con una visión que reúna diferentes posibilidades en torno al alcance y tipos de propiedades. Pero independientemente de ello se pueden pensar estrategias y cambios normativos e implementación de políticas específicas en la temática.

Otro cambio necesario es limitar la cantidad de hectáreas en propiedad, acorde a la unidad económica de cada territorio. Este tope se podría establecer de manera gradual, en 30 unidades económicas por explotación. Esto generaría tierras aptas para que se establezcan en ellas personas que deseen llevar adelante la actividad agraria, dando prioridad a las personas jóvenes, que vivan en el lugar y produzcan preferentemente de manera agroecológica.

La generación de un organismo dinámico, con gestión público-privada que lleve adelante los procesos de adjudicación, con publicidad de las tierras, previa adquisición de la misma en territorios donde se encuentren personas inscriptas en un registro público a tal fin, que proceda a ejecutar y dar seguimiento a la transferencia de tierras.

Estas transferencias deben abarcar hasta dos unidades económicas, y entregarse la tierra con diversas figuras jurídicas, por sugerencia del organismo y aceptación de las personas productoras; y también se puede establecer un proceso escalonado⁴ que termine en alguno de los tipos de propiedad previstos.

A modo de cierre

Coincidimos con Vivanco en que "La política agraria será reformista o se aplicará la reforma agraria si los cambios implican una reforma institucional vasta, si las modificaciones son sustanciales y si el tiempo que ello demanda es corto" (Vivanco, 1967, p. 142). Las normativas necesarias para estos procesos de transformación van necesariamente unidas a las políticas que se implementen.

La agricultura familiar necesita acceso seguro a la tierra y una diversidad de opciones que posibiliten este proceso. Por ello es necesario abandonar la pretensión universalista del paradigma dominante de asegurar derechos iguales para el conjunto de la sociedad. Por el contrario, deben establecerse derechos especiales para determinados grupos, como es la agricultura familiar en todo su alcance, en su rol de tomadora de tierras, como también cuando cede tierra al sector empresarial (Gargarella, 1999).

La marcada desigualdad entre las personas que desarrollan la actividad agraria, y sabiendo de las ventajas de la agricultura familiar en el arraigo territorial y su contribución a un ordenamiento territorial más equilibrado y con estrategias productivas diversificadas, hace imprescindible la constitución de marcos normativos y políticas públicas diferenciadas.

En este proceso es necesario sumar a la población urbana, consumidores de alimentos, para construir nuevas agendas de trabajo con inclusión y que contribuyan a procesos de vida colectiva menos desiguales.

4 Como lo previeron diversas legislaciones de colonización en el país, que terminaba coronado con la entrega de la propiedad privada individual.

BIBLIOGRAFÍA

- Balsa, J. (2012). Formaciones discursivas y disputas por la hegemonía en torno a los modelos de desarrollo agrario, en Agro y Política en Argentina Tomo I. Balsa, J. y Lázzaro, S. -coordinadores-. Ediciones Ciccus.
- Carrera, R. (1991). El problema de la tierra en el Derecho Argentino. Editorial Lex.
- Gargarella, R. (1999) compilador. Derechos y grupos desaventajados. Editorial Gedisa
- Hora, R. (2001). Los terratenientes de la pampa Argentina. Una historia social y política, 1860-1945. Siglo Veintiuno Editora.
- Lázzaro, S. (2012). Políticas públicas en torno a la propiedad de la tierra. Procesos de arrendamientos y de colonización, en Agro y Política en Argentina Tomo I. Balsa, J. y Lázzaro, S. -coordinadores-. Ediciones Ciccus.
- Vivanco, A.C (1967). Teoría de Derecho Agrario. La Plata, Ediciones Librería Jurídica.
- Zaccanini, M; Wilson, M y Oszust, J. (2014). Manual de buenas prácticas para la conservación del suelo y sus servicios ecosistémicos. INTA.