

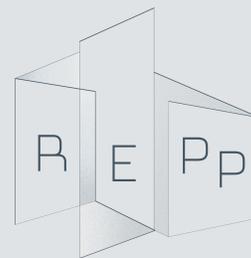
<http://dx.doi.org/10.5354/0719-6296.2022.66939>

Rev. Est. de Políticas Públicas, 8(2)

[julio - noviembre 2022], 4-22

ISSN edición web: 0719-6296

©Copyright 2022: Universidad de Chile



Acceso a la propiedad de la tierra, políticas públicas y agricultura familiar en Puan, Argentina

Access to land ownership, public policies and family farming in Puan, Argentina

S. Hang ^a 
E. González ^a 
G. Larrañaga ^a 
L. Adriani ^a 

^a *Universidad Nacional de La Plata*

Resumen | El acceso a la propiedad de la tierra para producir en Argentina es una problemática histórica que se abordó con diferentes perspectivas (desde la elaboración de normativas, políticas públicas y la producción bibliográfica) y que continúa en la actualidad complejizando la actividad de los actores de la agricultura familiar. Este trabajo tiene como objetivo conocer las políticas públicas de acceso a la propiedad de la tierra en el partido de Puan (Buenos Aires, Argentina) utilizadas por la agricultura familiar. La metodología propuesta se basa en el método cualitativo y utiliza principalmente la técnica de entrevistas semi-estructuradas. Además, incorpora el análisis de datos estadísticos de censos agropecuarios. Los resultados muestran la diferencia sustancial existente entre las políticas de la actualidad y las de otros períodos históricos. Como conclusiones principales se identifica que el impacto de las políticas de tierra en el efectivo acceso a la propiedad de la tierra es muy claro, como igualmente lo es la ausencia de tales políticas. Además, que es el mercado quien tiene un rol central en los procesos de acceso a la propiedad de la tierra, desplazando a otros actores y modificando los territorios.

Palabras clave: Tierra, Agricultura familiar, Políticas públicas.

Abstract | Access to land ownership to produce in Argentina is a historical problem that was approached from different perspectives (the elaboration of regulations, public policies and bibliographic production) and that continues currently hindering the activity of the actors of family farming. The purpose of this work is to know the public policies of access to land ownership in the district of Puan (Buenos Aires, Argentina) used by family farming. The methodology is based on the qualitative method and uses semi-structured interviews. In addition, uses statistical data analysis from agricultural census. The results show the substantial difference between current policies and those of other historical periods. As main conclusions, it is identified that the impact of land policies on effective access to land ownership is very clear, the same as is the absence of such policies. Without specific public policies for family farming, they cannot access the property of the land to produce. In addition, is the market is the one who has a central role in the processes of access to land ownership, displacing other actors and modifying the territories.

Keywords: Land, Family farming, Public policies.

Fecha recepción: 2022-04-27

Fecha aceptación: 2022-08-02

Dirección de correspondencia [*Correspondence address*]: Sofia Hang, Universidad Nacional de La Plata. E-mail: sofihang21@gmail.com



1. Introducción

En la República Argentina se advierte que la expansión de la frontera agraria, entendida como al avance de la agricultura sobre la ganadería, la intensificación de la producción y la extensión de diversos cultivos de la región pampeana¹ a zonas extra-pampeanas, fundamentalmente a partir de la década de 1990, provocaron una importante transformación de la actividad agraria generando cambios profundos en las formas de acceso y uso de los bienes naturales, entre ellos la tierra. Este proceso generó conflictos económicos y socioambientales además de la exclusión de actores de la agricultura familiar de los distintos territorios (Comerci, 2012; Slutzky, 2011; Azcuy Ameghino, 2016; Giarracca y Teubal, 2006). Por lo que este es el contexto en que se aborda la problemática del acceso a la propiedad de la tierra para producir en Argentina, específicamente en el partido de Puan, provincia de Buenos Aires.

Los actores con los que se trabaja en esta investigación quedan comprendidos en lo que se denomina agricultura familiar.² Dentro de este colectivo se incluyen los términos de pequeños y medianos productores, chacareros de la región pampeana, productores y productoras familiares y familias productoras, tal como lo establece el inciso f del artículo 5 de la Ley 27.118 de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e

Indígena.³ La agricultura familiar “refiere a unidades productivas que centran su funcionamiento en la mano de obra familiar e incluye tanto a familias productoras más o menos capitalizadas (tradicionalmente identificadas como chacareras o farmers), unidades campesinas, pescadores artesanales y grupos pertenecientes a pueblos originarios” (López Castro, 2019: 31). Es importante destacar que el acuerdo en denominar como agricultura familiar a este grupo heterogéneo de actores surge con la constitución de la Reunión Especializada de Agricultura Familiar del MERCOSUR (REAF) en el año 2004.⁴

Este trabajo se propone analizar las formas de acceso a la tierra de los productores y las productoras familiares del partido de Puan, región del sudoeste de la provincia de Buenos Aires, para conocer si en la actualidad existen políticas públicas de acceso a la propiedad de la tierra utilizadas por (y para) la agricultura familiar, tanto a nivel nacional, como provincial y municipal.

La elección del recorte territorial se basa en dos criterios fundamentales: por un lado, que en el sudoeste bonaerense se observa una permanencia de actores de la agricultura familiar (López Castro, 2012) a pesar de haber estado atravesado históricamente por la constitución de grandes extensiones de tierra, ya que también existieron procesos de colonización y planes de transformación agraria; y por el otro, que esta investigación es parte de un estudio más amplio en el que se aborda el acceso a la tierra de las familias productoras con un enfoque jurídico, político y territorial en

¹La región pampeana está integrada por las provincias de Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe, de acuerdo a la regionalización hecha por el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA, 2011).

²Este trabajo no se propone ahondar en la definición del concepto de agricultura familiar, sin embargo y para establecer lo que se entiende por este tipo de sujeto agrario, se propone la siguiente definición: “La Agricultura Familiar es entendida como un estilo de vida en el que la unidad doméstica y la unidad productiva se encuentran integradas. Son familias que producen tanto para el consumo propio como para la comercialización y la fuerza de trabajo es aportada en principio por la misma familia con muy poca mano de obra asalariada. Los medios de producción suelen ser de propiedad de las familias, aunque la tierra muchas veces no lo es (conceptualización general en base a lo establecido por la REAF, el Estado Argentino y gran parte de organizaciones del sector)” (Hang y Gonzalez, 2020: 73).

³Se define como agricultor y agricultora familiar a aquel que lleva adelante actividades productivas agrícolas, pecuarias, forestal, pesquera y acuícola en el medio rural y reúne los siguientes requisitos: f) Los pequeños productores, minifundistas, campesinos, chacareros, colonos, medieros, pescadores artesanales, productor familiar y, también los campesinos y productores rurales sin tierra, los productores periurbanos y las comunidades de pueblos originarios comprendidos en los incisos a), b), c), d) y e).

⁴De todas formas, la bibliografía consultada se refiere a este grupo de actores de diversas formas, principalmente las nombradas anteriormente, motivo por el cual se utilizan varios todosde los términos para hacer referencia a los mismos actores.

la zona elegida y este partido es en el que mayor acercamiento a dichas familias se alcanzó.

2. Marco conceptual

2.1. Recorrido histórico por la división y formas de acceso a la tierra en Argentina

La problemática de la tierra para las actividades agrarias en la Argentina, ha sido objeto de estudio en distintos períodos históricos. El análisis del acceso, la propiedad y la tenencia de la tierra se ha enmarcado en un primer momento en estudios sobre la concentración de la tierra (Scalabrini, 1963) y en estudios particulares de procesos de colonización (Horne, 1957). A su vez, se destaca que diferentes autores han investigado respecto a la normativa y las formas de acceso a la tierra tanto a nivel nacional como en la provincia de Buenos Aires en a lo largo de la historia (Blanco, 2007, 2014a, 2014b; Blanco y Lázaro, 2017; De Marco, 2019, 2012; Lázaro, 2014, 2015).

Por eso, para comprender las formas actuales de acceso a la tierra para producir surge la necesidad de realizar un recorrido histórico general sobre la cuestión de la división y acceso a la tierra en Argentina.

Mientras los pueblos originarios que habitaban el país fueron desplazados, perseguidos, expulsados y exterminados, en Argentina se crearon dos instrumentos jurídicos centrales: la Constitución Nacional y el Código Civil (Carrera, 1991). Ambos cuerpos normativos establecen claramente un derecho amplio de propiedad, donde el artículo 17 de la Constitución Nacional no explicita ninguna definición de propiedad, pero sí procede a garantizar ese derecho, aunque sin establecer obligaciones. Por su parte, el Código Civil estableció que el derecho de propiedad tenía tres características estructurales: ser absoluto, exclusivo y perpetuo. En su artículo 2513 disponía: “Es inherente a la propiedad, el derecho de poseer la cosa, de disponer o de servirse de ella, de usarla y gozarla según la voluntad del propietario. Él puede desnaturalizarla, degradarla o destruirla.” Incluso, la nota explicativa de su autor, Vélez Sarsfield,

resaltaba que “es preciso reconocer que, siendo la propiedad absoluta, confiere el derecho de destruir la cosa. Toda restricción preventiva tendría más peligros que ventajas.”⁵

Frente a este andamiaje jurídico individualista y concentrador (Halperin Donghi, 2005), con el paso del tiempo el Estado generó también determinadas políticas e instrumentos jurídicos focalizados en lograr que parte de los inmigrantes que se establecieron en el país años después pudieran acceder a la tenencia y a la propiedad de la tierra para uso agropecuario.⁶ Es decir que existen antecedentes de procesos de acceso a la propiedad y tenencia de la tierra, denominados de transformación agraria (Blanco, 2007), los que a través de diversas políticas públicas e instrumentos normativos, como políticas de fomento a la tenencia de la tierra por medio de proyectos de colonización, planes de acceso a la pequeña propiedad productiva o procesos de concesión de derechos de uso por tiempo prolongado de tierras, buscaron restringir el latifundio y fomentar el uso productivo de tierras ociosas.

Este proceso político-jurídico se mantuvo durante décadas, permitiendo que familias productoras de la región pampeana accedieran a la tenencia y a la propiedad de la tierra. “Se fue pasando hacia un creciente intervencionismo que, iniciado hacia la década de 1920, con las tímidas leyes de arrendamiento, se incrementó como consecuencias de las crisis de 1930 y evolucionó hacia una política de planificación, durante la década de 1940” (Blanco, 2007: 71). Desde la sanción de la primera ley de arrendamientos rurales en el año 1921, este tipo contractual se consolidó como un instrumento central en la radicación estable de productores y productoras en los territorios.

⁵Con la sanción del Código Civil y Comercial (CCYC) en octubre del año 2014 y su posterior puesta en vigencia el primero de agosto del 2015, se mantiene la misma idea de propiedad: el derecho de propiedad sigue planteándose exclusivo y perpetuo.

⁶Un ejemplo de esto es la Ley 817 de Inmigración y Colonización del año 1876, que en su segunda parte establecía minuciosamente el mecanismo de colonización a través del acceso a tierras en el interior del país por parte de los inmigrantes (Bonaudo y Sonzogni, 1990).

De esta manera, se llega al período comprendido entre los años 1930 y 1968 conocido como de congelamiento de arrendamientos, que significó la posibilidad de que los arrendatarios junto al Estado fueran los que establezcan las condiciones de continuidad, o no, de los contratos de arrendamiento (Blanco, 2007). Esta situación generó una baja en los precios de las transacciones y la posibilidad de adquisición de los predios productivos por políticas estatales que facilitaban esos procesos, como lo fue la Ley 14.451 conocida como de transformación agraria (Lázzaro, 2008). Esta etapa que duró hasta la década de 1970, significó la coexistencia de grandes, medianos y pequeños propietarios en el territorio de la región pampeana.

A partir de entonces se dio un proceso paulatino de alejamiento del Estado en las políticas de intervención en el acceso a tierras y derogación de instrumentos normativos y organismos creados con tales fines, como la Ley Nacional de Colonización y la disolución del Consejo Agrario Nacional (CAN) en el año 1980 ambos habían sido centrales en las políticas de acceso a la propiedad de la tierra para productores y productoras familiares.

Además, comenzó un proceso de cambios en los modos de producción y tecnologías que generaron mayor inversión de capital, tipo de cambio y políticas impositivas (Balsa, 2006; Campi, 2011), de modo que la política socioeconómica neoliberal de la década de 1990 tuvo un fuerte impacto en la actividad agraria. Con los cambios del modelo productivo y el avance de las políticas neoliberales, las nuevas políticas no se ajustan a las necesidades de la agricultura familiar y las que sí lo hacen no cuentan con el presupuesto necesario como para ejecutarlas. En este sentido, Barbetta y Domínguez afirman que:

“a partir de la implementación de políticas neoliberales y luego de las llamadas neodesarrollistas, se observa la intensificación de actividades económicas y la reconfiguración de las preexistentes en torno de la apropiación y aprovechamiento de los bienes de la naturaleza, del suelo y del subsuelo. Todas estas actividades han significado por su parte procesos singulares de apropiación y de externalización de impactos negativos: desalojos de población local, privatización de bienes

de dominio público o comunitario, degradación ecosistémica, contaminación ambiental, entre los más destacados” (2019: 11).

En el mismo orden de ideas, Natalia López Castro explica que:

“durante las últimas décadas del siglo pasado, el proceso de avance del capitalismo sobre el agro pampeano se vio acelerado por la aplicación de una serie de políticas de corte neoliberal que transformaron la estructura social y productiva del medio rural y el sector agropecuario en particular. Las medidas de desregulación, apertura y liberalización económica propiciaron la configuración de un nuevo modelo productivo” (2012: 13).

En el año 1991, la sanción del decreto N°2284 de desregulación económica complementado por el decreto N°660 de segunda Reforma del Estado implicó que el Estado deje la situación de los productores y productoras familiares librada por completo a los mecanismos del mercado.

Resulta así que el tema del acceso a la tierra, luego de la finalización del período de congelamiento de los arrendamientos y con las diversas políticas e instrumentos normativos creados en las últimas décadas, especialmente luego de la última dictadura cívico-militar (1976-1983) y la década de 1990, desapareció de la agenda pública y el Estado no volvió a intervenir en su regulación, profundizando la histórica dificultad de acceso a la tierra de la agricultura familiar.

Esto se ve con los cambios territoriales que se observan a partir de dicha época, con la desaparición de miles de explotaciones agropecuarias como lo demuestran los datos de los Censos Nacionales Agropecuarios y la sanción de normativa destinada a impulsar políticas neoliberales que priorizan al mercado en la actividad agraria, tale como la sanción del decreto-ley de entidades financieras N°21526 del año 1977, derogación de las entidades públicas de intervención en el mercado, derogación de normativa sobre colonización a nivel nacional y del Consejo Agrario Nacional, derogación de la Junta Nacional de Granos y decreto de desregulación económica N°2284 del año 1991 (Azcuy Ameghino, 2000, 2016; Manzanal y Arzeno, 2010; Federación Agraria Argentina, 2004).

2.2. Políticas públicas, políticas sectoriales agrarias y normativas a lo largo de la historia

Se entiende a las políticas públicas como “un campo de acción del Estado, una declaratoria de intención, un proceso de conversión, un ciclo de acción y un conjunto de impactos” (Martínez Nogueira, 1995: 3). En este sentido, pueden “considerarse como un cristal a través del cual pueden visualizarse acciones de las relaciones entre el Estado y la Sociedad” (Mendíaz, 2004: 1); es decir que son el “conjunto de decisiones que se orientan a impactar en el ámbito social. También pueden ser acciones gubernamentales sin una clara explicitación de sus objetivos” (Zeller, 2007: 20).

Teniendo en consideración la relación entre estado y sociedad, se pueden reconocer tres enfoques teóricos: 1) centrado en la sociedad, en donde el estado depende de la sociedad: marxistas y neomarxistas; 2) centrado en el Estado, en donde el estado es independiente de la sociedad: decisionistas; y 3) mixto o intermedio, postura intermedia entre las anteriores: neocorporativismo, el neoinstitucionalismo, institucionalismo centrado en actores, el análisis de redes y la teoría de la acción (Pardo Ramos, 2011; Zurbriggen, 2006).

Teniendo en consideración todos los enfoques desde los que se analizan las políticas públicas, es necesario ratificar que estas “no pueden ser consideradas como simples consecuencias de una situación del medio social y de comportamientos de los actores sociales. Sus contenidos también tienen carácter determinante, en el sentido que transforman la realidad y generan reacciones de los actores sociales” (Martínez Nogueira, 1995: 10).

El enfoque de abordaje de las políticas públicas se realiza desde una perspectiva mixta y desde el análisis de redes y el enfoque de institucionalismo centrado en los actores, que permite no sólo la relación y diferenciación del estado y la sociedad, sino también centrarse en el rol activo de los actores sociales en la formulación, ejecución e implementación de las políticas públicas.

Entonces, como definición central de políticas públicas se plantea que son “un aspecto de la realidad que intenta ser impactado por la actividad estatal”; como una declaratoria de intención, compromisos y promesas de acción; proceso de conversión ya que se movilizan recursos para garantizar algún logro; ciclo de acción que vincula actores en las distintas actividades de formulación, ejecución, seguimiento y evaluación que se realicen, y por último, como un “conjunto de productos, resultados e impactos” (Martínez Nogueira, 1995: 3).

Así, el comienzo del siglo XX estuvo marcado por el intervencionismo estatal en la política agraria, con el tema del acceso a la tierra como eje central (Blanco y Lázaro, 2017). Este intervencionismo estatal se puede interpretar como una herramienta necesaria para mantener el statu quo, es decir, hacer frente a la situación crítica que se vivía, pero sin modificar el sistema de tenencia de la tierra (Cicirello, 2017). La provincia de Buenos Aires no escapa a la situación nacional. En este caso, el gobierno provincial utilizó “la legislación como mecanismo para descomprimir los enfrentamientos entre gobernantes y gobernados” (Cicirello, 2017: 69).

Esta transformación que fomentó la desconcentración de la tierra se vincula, además, con la complejidad de los territorios, los diferentes mecanismos de acceso a la tierra y las políticas públicas ligadas al sector. “El acceso a la tenencia estable de la tierra y a su propiedad ha sido una de las demandas nodales de los sectores chacareros de la región pampeana desde principios del siglo XX” (Blanco y Lázaro, 2017: 339). Por este motivo, el período de los años 1930-1970 ha sido estudiado en profundidad, años que se caracterizan por un marcado interés de los diferentes gobiernos por la problemática del acceso a la tierra de los productores agropecuarios (Blanco y Lázaro, 2017; Balsa, 2006; Blanco, 2007, 2014).

Respecto de la relación entre la normativa y el efectivo acceso a la tierra, “una nueva legislación, surgida con carácter de emergencia [...] se orientó a evitar la expulsión de los arrendatarios de las parcelas que ocupaban [y las] prórrogas, rebajas

en los cánones de arriendo y colonización fueron los pilares sobre los que se sustentó el renovado marco legal” (Blanco, 2007: 22).

Es decir que la intervención estatal en estas temáticas favoreció que un sector de la agricultura familiar accediera a la tierra en algunos períodos históricos, aunque ello no implicó una profunda transformación de la estructura agraria que se configuró y configura en base a ciertas desigualdades estructurales e históricas.

Este período estuvo marcado por un “proceso de acceso a la propiedad de la tierra debido a distintos tipos de intervención estatal. Esto generó una cierta estabilidad y el afianzamiento de las familias y sus explotaciones” (Balsa y López Castro, 2011: 20). Generando una institucionalidad centrada en la familia como núcleo básico de la sociedad, del mismo modo que “la colonización se presentaba como una forma de apaciguar los reclamos al hacer converger intereses entre propietarios y arrendatarios” (De Marco, 2019: 244).

De estos estudios se desprende que durante ese período no se apuntó a la afectación estructural del sistema de tenencia, sino que se mantuvo el statu quo, a pesar de que hubo herramientas como la colonización y el desarrollo agrario (Blanco y Lázaro, 2017). Las posibles respuestas que se dieron a esta problemática respondieron a ciertas demandas pero que no afectaron un bien “tanpreciado como era la propiedad privada de la tierra” (Blanco, 2014a: 3). Estas medidas “denotaban la intención de contener la situación de los productores sin quitar las garantías a los propietarios” (De Marco, 2019: 14).

Otra característica de este período es que se comienza a pensar la tierra como bien individual en función social, es decir que la tierra es un bien de trabajo y no sólo de especulación, por lo que el Estado debe proponerse que los pequeños productores accedan a la misma (Lázaro, 2014).

2.3. Formas de acceso a la tierra y normativa implicada

En relación al acceso a la propiedad de la tierra en el partido de Puan de las familias productoras,

principalmente se da una continuidad generacional en la tierra mediante el instrumento de la herencia y/o la donación y en un número mucho menor de casos la compra de tierras, por lo que los mecanismos e instrumentos jurídicos que se utilizan mayoritariamente son la herencia, la compraventa y la donación,⁷ todos receptados en el Código Civil y Comercial de la Nación (CCYC)

En este punto resulta necesario aclarar que en el ordenamiento jurídico que se analiza, el derecho de propiedad es asimilado al dominio, entendiéndose por tal “al derecho real que otorga todas las facultades de usar, gozar y disponer material y jurídicamente de una cosa, dentro de los límites previstos por la ley” (artículo 1941 del CCYC). El mismo Código establece luego en su artículo 1942 que

“el dominio es perpetuo. No tiene límite en el tiempo y subsiste con independencia de su ejercicio. No se extingue, aunque el dueño no ejerza sus facultades, o las ejerza otro, excepto que éste adquiera el dominio por prescripción adquisitiva”. Por último, agrega que el dominio “es exclusivo y no puede tener más de un titular. Quien adquiere la cosa por un título, no puede en adelante adquirirla por otro, si no es por lo que falta al título” (art. 1943).

⁷La compraventa se define en el artículo 1123 del CCYC: “Hay compraventa si una de las partes se obliga a transferir la propiedad de una cosa y la otra a pagar un precio en dinero”. Respecto a la herencia el artículo 2277 del CCYC indica que “la muerte real o presunta de una persona causa la apertura de su sucesión y la transmisión de su herencia a las personas llamadas a sucederle por el testamento o por la ley”. Por otra parte, el artículo 1542 del CCYC determina que “Hay donación cuando una parte se obliga a transferir gratuitamente una cosa a otra, y ésta lo acepta”. Luego, en el artículo 1551 se aclara que “La donación no puede tener por objeto la totalidad del patrimonio del donante, ni una alícuota de él, ni cosas determinadas de las que no tenga el dominio al tiempo de contratar. Si comprende cosas que forman todo el patrimonio del donante o una parte sustancial de éste, sólo es válida si el donante se reserva su usufructo, o si cuenta con otros medios suficientes para su subsistencia”. Por último y vinculado a la forma en que se realiza la donación, el artículo 1552 aclara que debe realizarse “en escritura pública, bajo pena de nulidad, las donaciones de cosas inmuebles, las de cosas muebles registrables y las de prestaciones periódicas o vitalicias”

El CCYC establece, además, que “las cosas no pueden ser divididas si su fraccionamiento convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento. En materia de inmuebles, la reglamentación del fraccionamiento parcelario corresponde a las autoridades locales” (art. 228). La tierra como bien inmueble rural forma parte de los bienes transmisibles por herencia y divisibles, pero se debe tener en cuenta que al dividirse no debe transformarse en “antieconómica”.

En este sentido, el Código Rural de la provincia de Buenos Aires regula la unidad económica en su título segundo (art. 43 a 46), entendida como “las superficies mínimas que el Poder Ejecutivo determine mediante reglamentación, como constitutivas de la unidad económica de explotación” (art. 43). Su determinación de la unidad económica se efectúa “teniendo en cuenta las características de la zona, la calidad de la tierra, el tipo de cultivo y la existencia o falta de riego, estableciéndose su extensión de modo de permitir una explotación próspera” (art. 43).

Vivanco (1967) asimila el concepto de unidad económica al de minifundio, entendiendo por tal al tipo de unidad mínima de acuerdo a un país o región determinado que permite una estructura agraria adecuada, no un tipo ideal sino lo mínimo aceptable, “por cuanto no excede las medidas superficiales ideales, ni tampoco está por debajo de los índices mínimos” (1967:46). De este modo introduce dos conceptos vinculados: parvifundio y latifundio.

El parvifundio es aquel “fundo deficitario por lo exiguo” por diversas razones y en cualquier forma de tenencia de la tierra (Vivanco, 1967), mientras que el latifundio es entendido como

“la forma defectuosa del fundo agrario, caracterizada generalmente por la existencia de una superficie predial relativamente excesiva, con mano de obra asalariada, con escasos bienes de capital y servicios, de ínfima organización y cuyo rendimiento es siempre exiguo, lo que impone formas de vida y de trabajo anómalas [...] implica siempre la concentración de la tierra en poder de un grupo limitado de personas” (Vivanco, 1967: 51).

Los conceptos de parvifundio y latifundio, se presentan entonces como deficientes y en contraposición al de unidad económica. Los parámetros para su definición varían de acuerdo a los fines de lo que se espera del fundo. En este sentido y en relación a la unidad económica, otra normativa que la recepta es la ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar en su artículo 17, estableciendo que la misma se va a determinar

“tomando en consideración, como mínimo, los siguientes parámetros: a) Regiones ecológicas; b) Tipos de explotación; c) Infraestructura regional, zonal y local; d) Capacidad productiva de la tierra; e) Capacidad del equipamiento productivo, financiero y condición económica del postulante en los casos de ofrecimiento público; f) Cantidad de integrantes del grupo familiar; g) Inseguridad jurídica respecto a la tenencia de la tierra que actualmente habitan y trabajan, o falta de acceso a la misma”.

El concepto de unidad económica resulta central para abordar la temática del acceso a la propiedad de la tierra, ya que de acuerdo a los parámetros que se interprete que deben constituir la, será luego determinada su extensión. Actualmente en la provincia de Buenos Aires el criterio que se utiliza para definirla se basa en las condiciones edafológicas del suelo, mientras que desde la doctrina y la legislación nacional se incorporan otras variables para su definición.

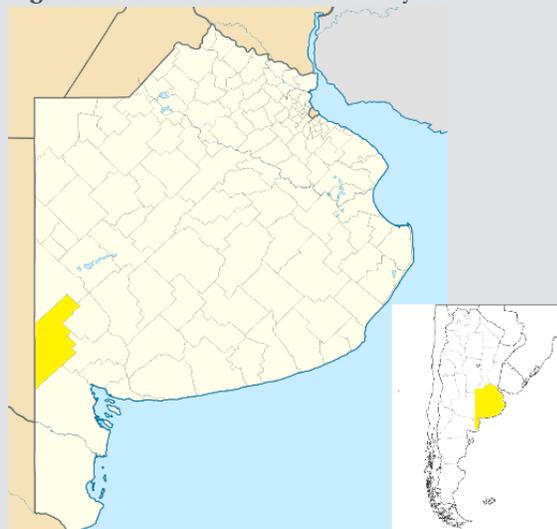
3. Delimitación espacial

El partido de Puan se encuentra en la región del sudoeste de la provincia de Buenos Aires (conformada por los partidos de Guaminí, Adolfo Alsina, Coronel Suárez, Coronel Pringles, Coronel Dorrego, Saavedra, Tornquist, Puan, Coronel Rosales, Bahía Blanca, Villarino y Patagones de acuerdo a la ley de plan de desarrollo del sudoeste bonaerense N°13.647 del año 2007), limita con el partido de Adolfo Alsina al Norte, con Saavedra y Tornquist al Este, con Villarino al Sur y con la Provincia de La Pampa al Oeste. De acuerdo al sitio oficial de la municipalidad de Puan está integrado por las siguientes localidades: Azopardo, Bordenave, Puan (cabecera del partido), Darregueira, 17 de agosto, San Germán, Villa Iris, Felipe Solá, Lopez Lecube y Erize. Tiene una extensión de 6385 km² y una densidad poblacional de 2,2 hab/km².

Actualmente, según el Censo Nacional Agropecuario (CNA) del año 2018, tiene 690 explotaciones agropecuarias (EAP) que representan el 1,8% del total de la provincia. Este número disminuyó en los últimos años, ya que en el año 1988 había 1156 EAP y en el año 2002 eran 882.

En este partido habitan 15.743 personas, el 0,10% del total de la provincia. La cantidad de habitantes disminuyó, ya que en el año 2001 habitaban 16.381 personas. Del total de la población, 10.290 personas habitan en zonas urbanas y 5.453 en zonas rurales, con un grado de urbanización de casi 62%.

Figura 1: Provincia de Buenos Aires y Partido de Puan



Fuente: Elaboración propia.

Como se establece en los fundamentos de la Ley 13.647:

“no es pampa húmeda, sino que forma parte de las regiones semiárida, árida y subhúmeda-seca del país, poseyendo características climáticas y edáficas que la diferencian del resto de la Provincia en cuanto a sus potencialidades y limitantes productivas primarias, y por lo tanto también, en cuanto a las mencionadas ventajas comparativas, claramente inferiores al resto de la Provincia”.

En palabras de Romero Wimer, “es una zona de transición entre lo que se denomina la Pampa Húmeda y la Pampa Seca, y de transición también hacia el sur, con la Patagonia” (2012: 85).

En la zona suele haber largos períodos de sequía, lo que se debe a las pocas precipitaciones y por las características de los suelos que drenan rápidamente. Sobre las sequías, “se registra en la zona la alternancia de ciclos secos con otros más húmedos pero con una fuerte incidencia de los primeros –por efectos combinados de la alta evapotranspiración y los vientos–, lo cual condiciona en cierta medida el desarrollo de los sistemas productivos (López Castro, 2020: 7), pero “los impactos de las fluctuaciones climáticas dependen más de las condiciones sociales, económicas y políticas que de las magnitudes de los eventos climáticos en sí mismos” (Andrade et al., 2009: 10, citado en López Castro, 2020: 7)”.

En relación a la producción que se desarrolla en la zona, “el sistema de producción actual es esencialmente mixto, basado en una ganadería vacuna que se orienta desde la cría a invernada [y] el trigo es el principal recurso agrícola” (López Castro, 2012: 26). Según el Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires (2014), en la región se produce principalmente trigo, girasol, cebolla, zapallo, vid, alcaparras, ciboulette, hierbas aromáticas y olivos para aceite y se cría ganado vacuno, porcino y ovino.

Entonces se puede decir que en el partido de Puan, a modo general, el sistema de producción es mixto (principalmente producción de trigo y de ganadería vacuna), sin embargo, se observa que con los años aumenta la producción agrícola. Sobre esto, López Castro explica que:

“Hasta 2015 se destaca el avance de la cebada cervecera, que aparece desplazando en muchos casos al tradicional cultivo de trigo. Mientras que, a partir de 2015, además de incrementarse la superficie de cultivos para cosecha fina, ha aumentado el cultivo de maíz en consonancia con un ciclo húmedo y la adaptación del sistema de siembra que permite lograr rindes adecuados a pesar de las condiciones de suelo algo adversas” (2020: 9).

A ello debe agregarse el cultivo de girasol y de avena, centeno y triticale. Estos últimos generalmente para uso de siembra para pastoreo verde de los animales.

De acuerdo al Observatorio de Estadísticas Regionales de la Universidad Nacional del Sur,⁸ en la campaña 2020/2021 el principal cultivo fue trigo y la tendencia muestra que la cantidad de cabezas de ganado aumenta con los años.

4. Metodología

El abordaje metodológico propuesto responde al paradigma interpretativo y se basa por lo tanto en un enfoque principalmente cualitativo (Vasilachis de Gialdino, 1992), entendiéndose por metodología cualitativa la “construcción o generación de una teoría a partir de una serie de proposiciones extraídas de un cuerpo teórico que servirá de punto de partida al investigador, para lo cual no es necesario extraer una muestra representativa, sino una muestra teórica conformada por uno o más casos” (Martínez Carazo, 2006: 5). Esencialmente se combinaron diferentes técnicas cualitativas y se trabajó con relevamientos de información secundaria y primaria.

La investigación usó varias técnicas de relevamiento de fuentes de datos y de teorías, principalmente entrevistas semi-estructuradas a familias productoras y análisis de datos de censos nacionales agropecuarios e información municipal. Es decir, tiene un acercamiento multimétodo al problema (Bryman, 2004). Se utilizaron fuentes de datos primarias y secundarias. Las primeras fueron fundamentalmente las entrevistas a las familias productoras, mientras que las segundas fueron los datos publicados de los censos nacionales agropecuarios, periódicos de la zona y publicaciones oficiales de Ministerios y Bancos de la Nación y Provincia de Buenos Aires.

Los entrevistados se eligieron principalmente por su vinculación con técnicos extensionistas del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA), quienes, siguiendo la definición de agri-

cultura familiar desarrollada anteriormente, entendieron que éstos son productores y productoras familiares. Dentro de las familias propuestas se tuvieron en cuenta otros parámetros, como edad (buscando entrevistar a distintas generaciones), actividad productiva (para dar cuenta de la diversidad dentro de la agricultura familiar) y su lugar de residencia (partido de Puan). Es decir que el trabajo previo con técnicos del INTA permitió crear una muestra representativa de la diversidad de la agricultura familiar del territorio elegido. Primordialmente las variables que se tomaron en cuenta y se conjugaron con la definición de agricultura familiar fueron: composición familiar, cantidad de tierra de la explotación agropecuaria, actividad que desempeñan (qué producen), propiedad de maquinaria, contratación de mano de obra extra familiar, pluriactividad e inscripción al Registro Nacional de la Agricultura Familiar (RENAF).⁹

Las entrevistas, diez en total, se realizaron entre noviembre de 2019 y marzo de 2022 de forma presencial en las casas o campos de los entrevistados. Las preguntas se centraron, en un primer momento, en reafirmar que se tratara de productores familiares, tales como: ¿cuál es el lugar de residencia?, ¿dónde se ubica la explotación agropecuaria?, ¿cómo está compuesta la familia y quiénes trabajan en el predio productivo?, ¿qué actividades productivas se realizan?, si existe o no pluriactividad dentro del predio, ¿qué cantidad de tierra explotan?, si hay o no contratación de mano de obra y, por último, si se tiene maquinaria propia.

Luego, en otro momento, las preguntas se vincularon con políticas públicas específicas sobre la temática de la tierra: ¿cómo accedieron a la tierra que poseen?, si conoce políticas públicas de acceso a la tierra que se implementen en la actualidad y si sabe si en algún momento hubo políticas de fomento para el acceso a la tierra en la zona.

⁸El Observatorio de Estadísticas Regionales de la Universidad del Sur desarrolló de una base de datos en la que se recopila la totalidad de las estadísticas disponibles para cada uno de los distritos de la Sexta Sección Electoral de la Provincia de Buenos Aires. Dicha información se encuentra disponible en su sitio oficial: <https://www.oer.uns.edu.ar/index.php>

⁹El RENAF es el Registro Nacional de la Agricultura Familiar, registro al cual se inscriben todos y todas las agricultoras familiares del país. El mismo fue creado en el año 2007 y ratificado por la ley de Reparación Histórica de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena N°27.118 en el año 2014.

Por último, para conocer las dinámicas territoriales en relación al acceso a la tierra, se preguntó quién compra tierra actualmente en la zona y si estos productores comprarían más tierra si pudieran en la actualidad.

Con los datos recolectados por medio de las entrevistas se avanzó en la caracterización de las familias productoras y luego en su procesamiento de acuerdo a los objetivos de la investigación, principalmente en conocer las políticas públicas de acceso a la propiedad de la tierra en el partido de Puan; por lo que, de este modo, se pudo avanzar en los resultados y discusiones del trabajo, contrastando estos datos procesados con la bibliografía analizada y la información cuantitativa analizada, principalmente por medio de los Censos Nacionales Agropecuarios.

5. Resultados

5.1. La voz de los protagonistas

Como breve caracterización de las familias se puede decir que todas entran dentro de lo que se denomina agricultura familiar, todas poseen tierra propia y algunas además arriendan tierra. En todos los casos, la familia está vinculada a la producción, no contratan mano de obra de forma permanente y sí lo hacen para tareas específicas o momentos determinados del ciclo productivo. En general poseen maquinaria, pero suele ser vieja y no toda la que utilizan en la producción, por lo que también contratan el servicio, fundamentalmente para la cosecha. Del total de los entrevistados, la mayoría (siete en total) se encuentra inscripto en el RENAF, todos viven en el campo o en el pueblo más cercano y concurren diariamente al establecimiento productivo y, además, en todos los casos el ingreso económico principal de la familia es la producción agraria.

En relación a las entrevistas realizadas, a cada una de las familias se le consultó sobre políticas públicas de acceso a la propiedad de la tierra actuales (vigentes) y ninguno conoce alguna.

Del mismo modo se les preguntó por cómo accedieron a la propiedad de la tierra y todos

accedieron a la tierra por medio de herencia y/o donación. Solo en tres casos pudieron comprar más tierra para ampliar las explotaciones agropecuarias. Tal como se muestra en la Tabla 1, la cual establece la cantidad de tierra que tiene cada entrevistado, la forma en la que accedió a la misma y en cursiva se recogen algunos testimonios con sus palabras textuales respecto a políticas de acceso o compra de tierra.

Quienes compraron tierra aparte de la que recibieron por herencia, no lo hicieron a través de políticas públicas de acceso a la tierra, sino que lo pudieron realizar como consecuencia de grandes cosechas, condiciones productivas excepcionales o realizando trabajo extra por fuera de la propia actividad.

Sin embargo, al consultar cómo fue que accedieron a la propiedad de la tierra sus familiares de los que luego la heredaron (padres/abuelos/bisabuelos de los entrevistados), en ocho casos hubo financiación para su compra, en seis por parte del estado y dos con financiamiento no institucional. Otro caso fue por haberse casado con una mujer cuya familia tenía tierra y en otro se le cedió tierra por haber trabajado en una gran estancia de la zona.

En los casos en que hubo financiamiento, no todos conocen cuál fue específicamente el plan de pago, crédito bancario o política pública que impulsa la distribución de tierras, pero sí se destaca que, a diferencia de la actualidad, los productores y productoras familiares, sí podían acceder a la propiedad de la tierra por medio de la compra-venta. Algunos referencian a los créditos blandos a 30 años que otorgaba el banco Nación, otros recuerdan una tasa de interés del 2%. Un productor dice “compraron la tierra con alguna política”, otro dice “compraron con algún plan de Perón”.

También agregan que a veces los dueños de los campos eran quienes lo financiaban. En estos casos de financiamiento por fuera de los bancos, un productor dice:

“No era que tenías que venir con la plata, tenía las ovejas para comprar el campo. El dueño decía que no precisaba pagárselo, que tenía tiempo, que se lo financiaba” y una productora agrega: “siempre había alguien que financiaba. Nunca

le pregunté a mi madre quién le financió a su abuelo, pero había comprado a deuda. Todos los años tenía que pagar”.

En muchos casos y ante la dificultad de los arrendatarios para gestionar créditos bancarios, lo que sucedía a nivel nacional, pero principalmente en la región pampeana y en la provincia de Buenos Aires era que

“[...] las necesidades de capital fueran atendidas en su gran mayoría en forma no institucional y en una mínima proporción por una deficiente ayuda oficial, en lo que respecta a la relación directa entre bancos y agricultores los trabajadores de la tierra obtenían su dinero a través de canales personales, no institucionales [...] las únicas fuentes de crédito fueron, durante muchos años, los comerciantes de campaña, los consignatarios o bien los terratenientes. Estos improvisados banqueros cobraban intereses excesivos y le creaban al colono una situación de dependencia en lo que respecta a la colocación de sus productos” (Moreyra, 2015: 4).

Luego se avanzó con las diferentes líneas de créditos bancarios, en lo que se destacan el Banco de la Nación y el Banco Hipotecario Nacional.

Existieron diferentes etapas en los créditos que se otorgaban, en un primer momento se favoreció a la ganadería por sobre la agricultura, exigiendo al solicitante del crédito la firma del dueño del campo, del comerciante o de otra persona solvente y luego comenzó un proceso de desarrollo de esta política, que con la sanción de la Ley 11.684 del año 1933 creó un régimen crediticio más específico, en base a

“[...] a) la subdivisión de la tierra en parcelas accesibles al productor mediante el préstamo hipotecario; b) la protección habilitadora mediante el crédito agrario en las distintas formas; c) el estímulo a la cooperación agrícola y d) la racionalización de las industrias rurales” (Moreyra, 2015: 10).¹⁰

En la actualidad, a modo de afrontar la problemática del traspaso generacional de las tierras y de la incorporación de los hijos a la explotación

¹⁰Como el objetivo de este trabajo no es conocer en profundidad las políticas crediticias de los años 1900-1970 no se desarrolla el tema en profundidad. Para su abordaje se recomienda la lectura de: Blanco (2001, 2007, 2014a y 2014b), De Marco (2019), Girbal-Blacha, (2003), Moreyra (2015).

Tabla 1: Cantidad de tierra y forma en la que accedieron a la misma las familias entrevistadas

Entrevistado	Cantidad de tierra y forma de acceso
1	313 hectáreas en propiedad heredadas
2	330 hectáreas en propiedad heredadas
3	1280 hectáreas en propiedad heredadas y compradas y 200 en arrendamiento (1480 totales). “En el 2013, cuando el trigo subió compramos 130 has”
4	306 hectáreas en propiedad heredadas y 130 en arrendamiento (436 totales). “Mis abuelos compraron la tierra con alguna política”
5	200 hectáreas en propiedad y 100 en arrendamiento (300 totales)
6	300 hectáreas en propiedad heredadas
7	75 hectáreas en propiedad heredadas y 760 en arrendamiento (835 totales) “Mi abuelo compró 400 has con un crédito”
8	350 hectáreas en propiedad heredadas y compradas “El abuelo vino de España y con un crédito compró 150 has (pagó en 30 años con tasa del 2 % anual)”
9	213 hectáreas en propiedad heredadas y compradas. “Mi padre y mi tío compraron la tierra con un crédito”
10	170 has propiedad heredaras. “Mi bisabuelo por parte de mi abuelo fue quien compró la tierra, con un crédito a muchos años. Mi abuela también, su papá compró igual, con un plan de Perón a muchos años a pagar, lo terminaron de pagar después de 20 años”

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

agropecuaria y ante la ausencia de políticas públicas específicas, las familias productoras crean diversas estrategias (productivas y familiares) para permanecer en la tierra y ampliar la explotación. Principalmente utilizan la figura del arrendamiento para alquilar más tierra productiva y es por estas estrategias que estas familias subsisten en la actividad agraria. En otras palabras,

“[...] estos sujetos han podido desarrollarse y continuar las explotaciones agropecuarias a través de la incorporación de diversas estrategias que se fueron dando a lo largo de los años, sin embargo, en sus características principales y específicas, se han mantenido” (Hang y Gonzalez, 2020: 82).

Sin embargo, aunque estas familias no compren tierra, el mercado de ventas de tierras está activo. Respecto a quiénes son los que compran tierra en la zona, todos los entrevistados también coinciden en que quienes compran no son familias productoras, sino que es “gente de afuera”, “empresarios” que obtienen el dinero por distintas actividades que no siempre están vinculadas con la actividad agraria o “productores grandes que tienen mucha tierra”. Todo esto favorece a

la concentración de la tierra y a la desaparición de las explotaciones agropecuarias más pequeñas (Tabla 2).

Entonces, los productores/es familiares de la zona a pesar de ser quienes habitan el territorio, no son quienes pueden comprar tierra productiva y acceder a su propiedad, ya que es el mercado quien regula el acceso a la tierra excluyendo a las familias productoras. Por este motivo, luego de acceder a la propiedad de la tierra por medio de la herencia resulta muy difícil la compra de más tierra.

Así es que se observa que es el mercado el único mecanismo que interviene en la compra de tierra y que

“[...] la ausencia del estado en la creación e implementación de políticas públicas de acceso a la propiedad de la tierra genera que la tierra se concentre y sólo puedan acceder a ella una porción mínima de ciudadanos, que en ocasiones no están radicados en la zona, generando un traspaso de renta a otros territorios, que hace que las localidades no puedan desarrollarse, e incluso tiendan a disminuir en población” (Gonzalez et al., 2018: 109).

Tabla 2: ¿Quiénes compran tierra en el partido de Puan de acuerdo a las familias entrevistadas?

Entrevistado	¿Quiénes compran tierra?
1	“En Darregueira hay 5 que compran. Son grandes, empresarios”
2	“Empresarios y gente de afuera”
3	“Gente con guita de afuera”
4	“Mayormente vienen de afuera, compran con otros ingresos (empresas fuera del ámbito rural). Compran grandes extensiones, de 500 para arriba. Algunos de la zona compran algo, pero son los que siembran bastante, grandes sembradores”
5	“Gente de afuera o productores más grades. No hay chacareros chicos que puedan agrandarse”
6	“Productores que tiene más producción y más campo, son pocos. Y mucha gente de afuera, empresarios, políticos”
7	“La mayoría que compra tierra en la zona, es gente de afuera que viene con dólares y no son productores agropecuarios. Por ejemplo políticos”
8	“Vienen de afuera, abogados, políticos, empresarios, que no son del ramo”
9	“Gente de afuera, ni se sabe quiénes son”
10	“Gente de campo, poca. Gente que hizo plata con otras cosas. Dueños de supermercados por ejemplo”

Fuente: Elaboración propia en base a las entrevistas realizadas.

5.2. Concentración de la tierra

La concentración en el uso y propiedad de la tierra productiva debe entenderse como consecuencia de procesos sociales, históricos, políticos y económicos. Las modificaciones en los procesos productivos y la incorporación de determinada tecnología en la actividad agraria han generado impactos territoriales de acuerdo a las diferentes zonas geográficas. Es así que aparece un mayor uso de la tecnología que desplaza la mano de obra, modifica los territorios y las lógicas productivas, generando exclusiones de parte de la comunidad productiva. En este sentido,

“[...] los datos del CNA del año 2002 permiten observar, en comparación con los de 1988, un profundo proceso de transformación productiva en la Argentina, que consiste básicamente en la expansión de los cultivos de oleaginosas (principalmente soja), vinculadas a la industria de aceites vegetales” (Romero Wimer, 2012: 74).

Y agrega que

“[...] la incorporación de nuevas prácticas como la siembra directa y la utilización de semillas transgénicas (con un gen incorporado que las hace resistentes al herbicida glifosato) son transformaciones tecnológicas de importancia en los últimos años” (Romero Wimer, 2012: 75).

En relación a la concentración de la tierra, el análisis de los datos de los Censos Nacionales Agropecuarios de los años 1988, 2002 y 2018 da cuenta de ello, ya que del total de las EAP relevadas en el año 1988 (421.221) al 2018 persiste un 59,2% (249.663), habiendo desaparecido el 40,7% (171.558). Por otro lado, la cantidad de hectáreas total correspondiente a las EAP existentes también fue disminuyendo, siendo de 177.437.397,7 hectáreas en 1988, 174.808.564,1 hectáreas en 2002 y de 154.811.827 hectáreas en 2018 (Tabla 3).

El análisis de los datos de la provincia de Buenos Aires, en relación a la desaparición de EAP, sigue la tendencia nacional, ya que en el año 1988 existían 75531, en el año 2002 fueron 51116 y en el 2018 disminuyeron a 36796. Y en el partido de Puan sucedió lo mismo, puesto que en el año 1988 había 1156 EAP, en el año 2002 fueron 882 EAP y en el año 2018 son 690 EAP (Figura 1 y Figura 2).

“La propiedad de la tierra en las EAP es dominante en todos los censos, pero después de alcanzar una participación máxima del 78% en el CNA 1988, comenzó a declinar sostenidamente en los posteriores, disminuyendo a un mínimo del 59,7% en el CNA 2018. Paralelamente, creció en forma considerable el arrendamiento, que pasó de una participación mínima del 13,6% en el CNA 1988 hasta alcanzar el 34,7% en el CNA 2018” (Rossi et al., 2021: 246).

La concentración de la tierra y la expulsión de productoras/es familiares de los territorios se observa en los Censos Nacionales Agropecuarios (1988, 2002, 2018) tanto a nivel nacional, como provincial y local, y responde a diversos procesos sociales, históricos, económicos, políticos y tecnológicos. Además, esta herramienta muestra que la tendencia que es que haya menor cantidad de EAP de mayor cantidad de tierra.

“En cuanto a la distribución de la tierra, la tendencia dominante es la de un proceso de concentración de la superficie en menos y más grandes explotaciones en buena parte de las provincias, en forma congruente con la concentración del uso del suelo en actividades extensivas” (Sovernia, 2021: 415).

5.3. Instrumentos normativos y políticas públicas actuales de acceso a la tierra a nivel nacional, provincial y local

Desde la década de 1970, el estado dejó de regular el acceso a la tierra para producir en Argentina, dejando al mercado con un rol central y único en esta temática. En la actualidad existen diversos instrumentos normativos que la regulan, sin embargo, no se constituyen como políticas claras y específicas activas.

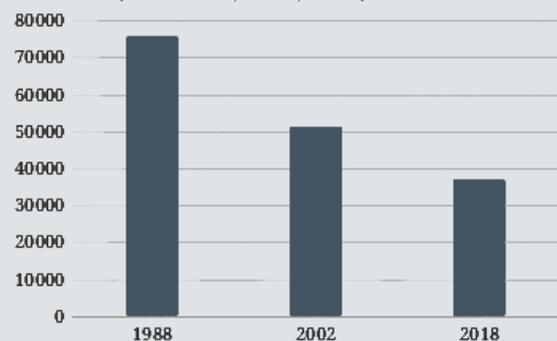
5.3.1. Ley reparación histórica de la agricultura familiar para la construcción de una nueva ruralidad en la argentina

La Ley 27.118, fue sancionada en diciembre de 2014 y entró en vigencia en enero de 2015, declara de interés público a la agricultura familiar, campesina e indígena y tiene como objetivo específico “garantizar los derechos de acceso y a la gestión de la tierra” (art. 4, inciso i). En el título tercero hace referencia al acceso a la tierra, estableciendo

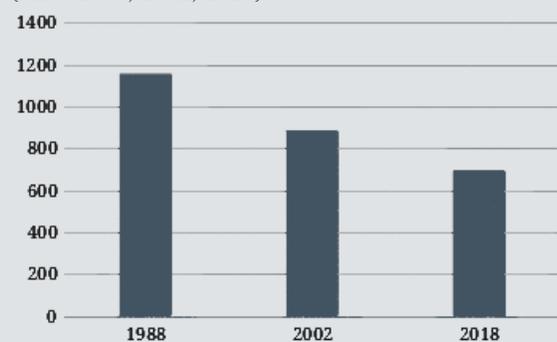
Tabla 3: Desaparición de EAP, hectáreas a nivel nacional y promedio de has por EAP (años 1988, 2002, 2018)

Año	Cantidad de EAPs total	Cantidad de hectáreas total
1988	421.221	177.437.397,7
2002	333.533	174.808.564,1
2018	249.663	154.811.827

Fuente: Elaboración propia en base a datos censales.

Figura 2: Desaparición de EAP en la provincia de Buenos Aires (años 1988, 2002, 2018)

Fuente: Elaboración propia, con datos de campo.

Figura 3: Desaparición de EAP en el partido de Puan (años 1988, 2002, 2018)

Fuente: Elaboración propia en base a datos censales.

que “La autoridad de aplicación articulará con los organismos competentes del Poder Ejecutivo nacional y las provincias para el acceso a la tierra para la agricultura familiar, campesina e indígena, considerando la tierra como un bien social” (art. 15).

Para ello, en su artículo 16 crea el Banco de Tierras para la Agricultura Familiar, con el objetivo de contar con tierras aptas y disponibles para el desarrollo de emprendimientos productivos de la agricultura familiar, campesina e indígena. Y luego establece cómo estará conformado el mismo y cómo se adjudicarán las tierras (mediante adjudicación en venta, arrendamiento o donación).

Además, se crea la Comisión Nacional Permanente de Regularización Dominial de la Tierra Rural (efectivamente instituida a fines del año 2020) y se suspenden por tres años los desalojos de agricultores familiares (este plazo se ha prorrogado en varias oportunidades por diversas leyes).

Esta ley, y en especial este título vinculado a la tierra, puede entenderse como un ejemplo de política pública de acceso a la tierra, sin embargo, en los años que se creó, no se le ha otorgado presupuesto ni se ha reglamentado la ley, por lo que es una política que no se ha hecho efectiva. En la actualidad el Banco de Tierras no funciona y no se han adjudicado tierras en el marco de esta ley.¹¹

5.3.2. Código Rural de la provincia de Buenos Aires: colonización

En la provincia de Buenos Aires en el año 1936 se creó el Instituto Autárquico de la Colonización por medio de la Ley 4.418, que luego de una evolución normativa termina con la incorporación de este instrumento en el articulado del Código Rural, el cual continúa vigente en la actualidad.

¹¹En los primeros días del mes de junio del año 2022 el presidente de la Nación Argentina, Alberto Fernández, en el marco de una reunión del Consejo de la Agricultura Familiar, Campesina e Indígena (espacio creado por reglamentación 571/2014 del Ministerio de Agricultura Ganadería y Pesca de la Nación) anunció que se iba a avanzar con la reglamentación de la ley, sin embargo, luego de más de un mes de dichas declaraciones la reglamentación no se ha hecho efectiva ya que no se ha publicado en el Boletín Oficial.

“La colonización es una forma de la política agraria dirigida a poblar tierras deshabitadas o poco pobladas, vírgenes o incultas, y a introducir en ellas la infraestructura necesaria, para organizar un sistema de parcelamiento de tierras que permita su racional aprovechamiento o utilización y la introducción de servicios públicos y privado adecuados, para el asentamiento de una población campesina, con fines productivos” (Vivanco, 1967: 111).

La colonización es un hecho social que implica movilización de población y establecimiento de una nueva comunidad espacialmente delimitada. Es un hecho económico por cuanto ese desplazamiento no es azaroso sino orientado a promover o impulsar la explotación productiva del territorio ocupado. Puede tratarse de poner en producción territorios deshabitados o bien de potenciar la productividad e incremento de la renta en otros ya ocupados. Es un hecho político o jurídico en tanto requiere de la intervención del Estado en el diseño de un marco legal para efectivizar o garantizar su vigencia (Blanco, 2014a).

Este instrumento se encuentra en los artículos 58 a 82 del Código Rural de la Provincia de Buenos Aires, en los que se detalla qué inmuebles se pueden colonizar (tierras fiscales o privadas adquiridas), que debe darse la expropiación de los inmuebles, que la ocupación de inmuebles adquiridos será por concurso, cómo será el precio de venta y forma de pago (10% al contado el resto a 15 años) y la adjudicación de lotes (criterios técnicos y familiares), cuáles son las obligaciones de los adjudicatarios (residir en el lugar, no ceder las tierras), cuándo se extinguen las adjudicaciones y que el dominio se puede transmitir a partir de los 5 años.

A pesar de que la normativa continúa vigente y es una de las

[...] escasas políticas públicas en Argentina que, desarrollada durante un extenso período –con vaivenes, no pocos fracasos y períodos de inacción–, tuvo por objeto específico a la familia, no solamente rural, para favorecer su asentamiento en el campo, la subdivisión de la propiedad y el incentivo a determinado tipo de producciones, en especial las de tipo intensivo” (De Marco, 2019: 5).

5.3.3. *Líneas actuales de financiamiento para la agricultura familiar y la actividad agraria*

En la actualidad, el financiamiento que se otorga desde el estado por medio del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca específico para la agricultura familiar no está previsto para la compra de tierra, ya que el monto es muy bajo (se entregan \$100.000 que equivalen a 900 dólares aproximadamente). El mismo organismo otorga otras líneas de financiamiento (no específicamente para la agricultura familiar) para equipamiento, maquinaria y riego.

El Banco Nación ofrece créditos para la compra de maquinaria, la siembra de granos finos y legumbres y para desarrollar la actividad agraria, pero ninguno específico para la agricultura familiar o para la compra de tierra.

Por otro lado, el Ministerio de Desarrollo Agrario de la provincia de Buenos Aires también tiene su propia línea de financiamiento para la actividad agraria (actividades específicas, incendios y desastres climáticos, agroecología) y un aporte no reintegrable para la agricultura familiar para eventos climáticos adversos. Ninguna está pensada para la compra de tierra.

A su vez, desde el Ministerio de Desarrollo Agrario se lanzó un programa de financiamiento específico para el sudoeste bonaerense (junio 2022), pero dedicado exclusivamente para la implementación de pasturas y pastoreo.

Sin embargo, el Banco Provincia posee una línea de financiamiento de inversiones para la compra de campo, destinado a personas humanas y jurídicas, pertenecientes a todos los sectores de la actividad económica, que resulten sujetos de crédito. Es decir que no está pensada para el sector de la agricultura familiar, lo que genera que las condiciones no sean beneficiosas para el sector. Se financia hasta el 60% del menor valor de compra o tasación del predio y si el predio a adquirir no supera en superficie de campos propios el 50% de la explotación que ya tiene el productor o productora se puede financiar hasta el 75% y cuando no supera el 25% podrá financiarse el total. El plazo de pago es hasta 48 meses para tasa

fija y hasta 60 meses para tasa variable (mínimo 12 meses), con un plazo de gracia hasta 12 meses.

6. Discusión

En relación a las entrevistas realizadas y el objeto de esta investigación, se observa que el acceso a la tierra en el partido de Puan por parte de la agricultura familiar está totalmente vinculado con la herencia de la tierra y el traspaso intergeneracional de la explotación agropecuaria. Esta forma de acceso a la tierra se da como el resultado de la existencia de políticas públicas para que estos actores accedieran a la tierra en el pasado y la ausencia de ellas en la actualidad.

Esto se vincula con la concentración de tierras demostrada por los resultados de los censos nacionales agropecuarios, ya que dicha concentración tiene consecuencias directas en las formas en que las familias productoras acceden a la tierra y permanecen en los territorios, además de que da cuenta del rol central del mercado en la distribución de la tierra y la falta de políticas públicas con tales fines.

Entender la relación entre Estado y sociedad desde un enfoque mixto y el institucionalismo centrado en los actores, permite demostrar que las políticas modifican la realidad y generan cambios en los actores. En este caso en particular se observa que las políticas públicas de acceso a la tierra para los productores y productoras familiares y de distribución de tierras que existieron en determinados períodos históricos tuvieron impacto y resultados directos en que estas familias accedieran a la tierra, permitiendo que se desarrollaran en la actividad agraria. Pero también demuestra que si los actores no son parte del proceso de formulación y ejecución de dichas políticas (al menos como destinatarios específicos) no hay posibilidades de que se beneficien por ellas.

La incorporación del análisis institucional en el que se crean y desarrollan las políticas propuesto desde este enfoque facilita una indagación compleja, integral y diferencial al estado de la sociedad, otorgando un rol específico tanto a los actores como a las instituciones en el en el proceso

de elaboración e implementación de las políticas públicas. Se observa que las normativas actuales de acceso a la tierra y la ausencia de políticas claras para que la agricultura familiar acceda a la tierra se da como el resultado de un proceso histórico y político determinado, en el que las instituciones (Estado) toman un rol pasivo. Los resultados muestran que a pesar de que haya políticas para el acceso a la tierra u otras destinadas a la agricultura familiar, sino se conjugan ambas características (específicas y direccionadas) no son útiles para dichos fines.

7. Conclusiones

Partiendo del concepto de políticas públicas propuesto por Martínez Nogueira (1995) como campo, ciclo de acción y conjunto de impacto que transforman la realidad, se puede afirmar que sin políticas públicas específicas para el sector de la agricultura familiar, la misma no puede acceder a la propiedad de la tierra para producir. El impacto que tuvieron estas políticas en los distintos períodos históricos así lo demuestra, ya que miles de productoras/es familiares accedieron a la tierra para producir. Esa tierra a la que accedieron es la que esas familias hoy continúan produciendo, con diversas estrategias para mantenerse en la actividad ante la falta de nuevas políticas.

La situación de los productores y productoras familiares del partido de Puan, provincia de Buenos Aires, es un ejemplo claro de la política de tierras de la región pampeana, que los períodos históricos en los que mayor distribución de tierras hubo, estuvieron signados por políticas específicas cuyos destinatarios fueron productores y productoras familiares, a diferencia de que lo que sucede en la actualidad: no existen tales políticas de acceso a la tierra ni se estipula a la agricultura familiar como beneficiaria de las mismas. Ya que, las líneas de financiamiento vinculadas a la actividad agraria que se promueven desde el estado, en la actualidad, no contemplan la compra de tierra y la única línea de crédito bancario que sí lo hace, no está ideada para este sujeto en particular.

Abordar las políticas públicas desde una perspectiva mixta, desde el análisis de redes y el enfoque de institucionalismo centrado en los actores, permite analizar de forma crítica diversos períodos históricos y proyectar/proponer nuevas formas de procesos de construcción y formulación de políticas públicas que promuevan el arraigo, la desconcentración y la permanencia en los territorios de la agricultura familiar.

Una conclusión de relevancia que se desprende es que el impacto de las políticas de tierra en el efectivo acceso a la propiedad de la tierra es muy claro, como también lo es la ausencia de tales políticas. La concentración de la tierra, la desaparición de miles de productores y productoras y de miles de explotaciones agropecuarias debe entenderse, no solo en el marco de los cambios del modelo productivo, sino también como consecuencia del alejamiento del estado sobre estas cuestiones.

También se concluye y se destaca que la ausencia de estas políticas, el avance de políticas neoliberales y el alejamiento del estado de estos temas permitieron que sea el mercado quien tenga un rol central en los procesos de acceso a la propiedad de la tierra, desplazando a otros actores y modificando los territorios, por lo que se debe reforzar que la agricultura familiar es un actor central que debe ser parte con un rol activo en la formulación, ejecución e implementación de las políticas públicas, partiendo de la importancia de fortalecer las redes y relaciones entre los diversos actores implicados en estos procesos, tal como se sostiene desde el enfoque de institucionalismo centrado en los actores.

Referencias

- Andrade, M., Laporta, P., e Iezzi, L. (2009). Sequías en el sudoeste bonaerense: Vulnerabilidad e incertidumbre. *Geograficando*, 5(5).
- Azcuy Ameghino, E. (2000). Las reformas económicas neoliberales y el sector agropecuario pampeano (1991-1999). ciclos en la historia, la economía y la sociedad. *Ciclos*, 10(20): 191-219. En línea: [enlace](#).
- Azcuy Ameghino, E. (2016). La cuestión agraria en argentina. caracterización, problemas y propuestas. (45):5-50. En línea: [enlace](#).
- Balsa, J. (2006). *El desvanecimiento del mundo chacarero. Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense 1937-1988*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Balsa, J. y López Castro, N. (2011). La agricultura familiar moderna. caracterización y complejidad de sus formas concretas en la región pampeana. En *Repensar la agricultura familiar: Aportes para desentrañar la complejidad agraria pampeana*. CICCUS. En línea: [enlace](#).
- Barbetta, P. y Domínguez, D. (2019). *Disputas por la significación de la naturaleza y la producción social del espacio: una reflexión entre la ecología política y la cuestión agraria*. Universidad de Buenos Aires. En línea: [enlace](#).
- Blanco, M. (2001). Peronismo, mercantismo y política agraria en la provincia de buenos aires (1946-55). *Mundo Agrario*, 1(2). En línea: [enlace](#).
- Blanco, M. (2007). *Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires 1940-1960*. Editorial Universidad Nacional de Quilmes. En línea: [enlace](#).
- Blanco, M. (2014a). Repensando la propiedad rural. la colonización como estrategia de transformación en los inicios del siglo XX. En *Historia regional: Enfoques y articulaciones para complejizar una historia nacional*. UNLP, FAHCE.
- Blanco, M. (2014b). Colonización y política agraria en la provincia de buenos aires. demandas sectoriales y respuestas oficiales durante la primera mitad del siglo XX. *Mundo Agrario*, 15(30). En línea: [enlace](#).
- Blanco, M. y Lázzaro, S. (2017). Políticas públicas y propiedad de la tierra en la región pampeana. diálogos y tensiones entre estado,

- productores y corporaciones agrarias (1930-1976). En *La historia argentina en perspectiva local y regional. Nuevas miradas para viejos problemas*. teseo. En línea: [enlace](#).
- Bonaudo, M. y Sonzogni, E. (1990). Viejos y nuevos colonos. su convergencia en un mundo en transición. *Revista Ruralia*, (1).
- Bryman, A. (2004). *Triangulation*. Sage.
- Campi, M. (2011). *Tierra, tecnología e innovación. El desarrollo agrario pampeano en el largo plazo, 1860-2007*. Editorial Prometeo.
- Carrera, R. (1991). *El problema de la tierra en el Derecho Argentino*. Editorial Lex.
- Cicirello, E. (2017). Poder, conflicto y territorio: el caso del instituto autárquico de colonización (1936-1940). En *Espacios en disputa y transformación. Poder, conflicto y trabajo en el agro latinoamericano (siglos XX y XXI)*. CICCUS.
- Comerci, M. E. (2012). Fronteras, territorialidades y tensiones en espacios de borde. *Geograficando*, 8(8):189–211. En línea: [enlace](#).
- De Marco, R. (2012). Nace una colonia. el instituto autárquico de colonización de la provincia de buenos aires y el caso de la colonia 17 de octubre (florencio varela, 1946-1955). *Anuario del Centro de estudios históricos profesor Carlos Segreti*, 12(12):241–251. En línea: [enlace](#).
- De Marco, R. (2019). Echar raíces en tierra fértil. producciones, domesticidad y memorias de familias rurales en la colonización tardía en argentina (mediados de siglo XX). *Tempo e Argumento*, 11(28):8–46. En línea: [enlace](#).
- Federación Agraria Argentina (2004). *La tierra: para qué, para quiénes, para cuántos*. Federación Agraria Argentina.
- Giarracca, N. y Teubal, M. (2006). Democracia y neoliberalismo en el campo argentino. una convivencia difícil. En *La construcción de la democracia en el campo latinoamericano*. CLACSO. En línea: [enlace](#).
- Girbal-Blacha, N. (2003). *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946/1955): una interpretación histórica de sus decisiones político-económicas*. Universidad Nacional de Quilmes. En línea: [enlace](#).
- Gonzalez, E., Hang, S., y Lageyre, E. (2018). El acceso a la tierra y la problemática del traspaso intergeneracional.
- Halperin Donghi, T. (2005). *La formación de la clase terrateniente bonaerense*. En línea: [enlace](#).
- Hang, S. y Gonzalez, E. (2020). Persistencia de productores familiares en el sudoeste bonaerense. un estudio de casos para su caracterización. *Revista Pensamiento y Acción Interdisciplinaria*, 6(2):70–86. DOI: [10.29035/pai.6.2.70](#).
- Horne, B. (1957). *Un ensayo social agrario, la colonia San José, Entre Ríos 1857/1957*. Ediciones Leviatán.
- INTA (2011). *Atlas: población y agricultura familiar región en la región pampeana*. En línea: [enlace](#).
- Lázzaro, S. (2008). La política y la reforma agraria argentina, 1940-1970. ¿hacia la destrucción del mito del terrateniente? En *Pasado y presente en el agro argentino*. Lumiere. En línea: [enlace](#).
- Lázzaro, S. (2014). El impuesto al latifundio en la provincia de buenos aires durante las décadas de 1940 y 1950. *Anuario del Instituto de Historia Argentina*, (14). En línea: [enlace](#).
- Lázzaro, S. (2015). La política agraria del peronismo. el acceso a la propiedad de la tierra: arrendamiento y colonización. En *en Agro y Política en Argentina*. CICCUS. En línea: [enlace](#).
- López Castro, N. (2012). *Persistencia en los márgenes. La Agricultura Familiar en el sudoeste Bonaerense*. CICCUS.

- López Castro, N. (2019). Agricultura familiar (argentina 2000-2019). *Diccionario del agro iberoamericano*, pp. 31–12. En línea: [enlace](#).
- López Castro, N. (2020). Estrategias del cooperativismo agrario frente a las transformaciones sociales y productivas recientes. una exploración en el sudoeste bonaerense (argentina). *Cooperativismo & Desarrollo*, 28(2):1–32. DOI: [10.16925/2382-4220.2020.02.0](https://doi.org/10.16925/2382-4220.2020.02.0).
- Manzanal, M. y Arzeno, M. (2010). Conflictos territoriales en ámbitos rurales de la argentina actual. *GEOUSP - Espaço e Tempo*, (28): 197–218. En línea: [enlace](#).
- Martínez Carazo, P. (2006). El método de estudio de caso: estrategia metodológica de la investigación científica. *Pensamiento & Gestión*, (20):165–193. En línea: [enlace](#).
- Martínez Nogueira, R. (1995). *Análisis de Políticas Públicas*. Instituto Nacional de la Administración Pública.
- Mendíaz, M. G. (2004). *El Estado y las Políticas Públicas. Visiones desde el Neo institucionalismo*. Facultad de Ciencias Política y Relaciones Internacionales. Universidad Nacional de Rosario.
- Moreyra, B. (2015). *El crédito agrario y el Banco de la Nación Argentina en las tres primeras décadas del siglo XX*. Universidad Nacional de Quilmes.
- Pardo Ramos, O. (2011). *Marco Teórico de las Políticas Públicas*. En línea: [enlace](#).
- Romero Wimer, F. (2012). *Producción familiar rural y políticas en la Argentina reciente: los programas de desarrollo rural en el sudoeste bonaerense*. Acercándonos Editorial.
- Rossi, C., San Martino, L., Schorr, A., Vargas, P., Roa, M., y Bonil, R. (2021). X jornada debate cátedra libre de estudios agrarios ing. agr. horacio giberti. *Realidad Económica*, 51(340): 103–164.
- Scalabrini, R. (1963). *Reforma Agraria Argentina*. ediciones del autor.
- Slutzky, D. (2011). *Los cambios recientes en la tenencia de la tierra en el país con especial referencia a la región pampeana: nuevos y viejos actores sociales*. CIEA. En línea: [enlace](#).
- Soverna, S. (2021). Sobre la ocupación, distribución y tenencia de la tierra en el censo nacional agropecuario 2018. En *En La Argentina agropecuaria vista desde las provincias: un análisis de los resultados preliminares del CNA 2018*. IADE: Buenos Aires.
- Vasilachis de Gialdino, I. (1992). *Métodos cualitativos I. Los problemas teórico-epistemológicos*. Centro Editor de América Latina.
- Vivanco, A. C. (1967). *Teoría de Derecho Agrario*. Ediciones Librería Jurídica.
- Zeller, N. (2007). *Marco conceptual metodológico para el estudio de las Políticas Públicas*. Buenos Aires: Instituto Nacional de la Administración Pública. En línea: [enlace](#).
- Zurbriggen, C. (2006). El institucionalismo centrado en los actores: una perspectiva analítica en el estudio de las políticas públicas. *Revista de Ciencia Política*, 26(1):67–83. En línea: [enlace](#).