

Santa Fe

1º de febrero de 2011

Tierras públicas en Argentina ¿Recursos económicos o patrimonio nacional?

Silvia Lilian Ferro

Historiadora, Doctora en Economía Aplicada y
Métodos Cuantitativos, especialista en desarrollo
rural, área en la que trabaja como asesora.

¿Cómo y cuándo en los países del MERCOSUR se han conformado los rasgos visibles y comunes de las estructuras de propiedad de la tierra que sostienen sus economías agroexportadoras? Hay una directa relación de las políticas agrícolas domésticas en la construcción de las relaciones de fuerza entre los actores agrarios emergentes de dicha estructura de propiedad. Estas asimetrías se expresan en profundas brechas económicas, políticas y sociales entre los sujetos vinculados a la agro-exportación y los sujetos subalternos como el campesinado criollo y la población de pueblos originarios.

La comparación de la institucionalidad relacionada con la distribución de la tierra pública en los países del actual Mercado Común del Sur (MERCOSUR) arroja interesantes datos para comparar la situación en la región. Por ejemplo, de los cuatro Estados Parte del MERCOSUR sólo Argentina carece de institucionalidad nacional y autárquica que fije políticas de distribución de tierras en todo su territorio. En cambio, la República Federativa de Brasil posee el Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (INCRA), la República del Paraguay cuenta con el Instituto Nacional de Desarrollo Rural y de la Tierra (INDERT) y en la República Oriental del Uruguay se trata del Instituto Nacional de Colonización (INC).

En Bolivia, uno de los Estados Asociados del MERCOSUR, el Instituto Nacional de Reforma Agraria (INRA) es una de las dos instituciones encargadas específicamente del área, junto con el Viceministerio de Tierras, dependiente del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

Como se ve, en conjunto, y con la sola excepción de Chile, toda la región del Cono Sur latinoamericano cuenta con organismos autárquicos y con total competencia en el desarrollo, ejecución y monitoreo de políticas de distribución de tierras fiscales.



Leyes e historia

Argentina tuvo un Consejo Agrario Nacional (CAN) creado por ley en la década de los años treinta del Siglo XX, que intervino específicamente en la distribución de tierras fiscales, en conjunto con las provincias y programas de colonización, con rasgos similares a los que hoy ejecuta el INCRA. El accionar del CAN fue interrumpido por los frecuentes golpes de Estado y los posteriores gobiernos de diversa orientación, para ser finalmente disuelto en el año 1980, por el entonces Ministro de Economía José Martínez de Hoz del gobierno de facto de Jorge Rafael Videla (1976-1981), quien traspasó a las provincias intervenidas militarmente, los inmuebles rurales y las atribuciones de distribución de las tierras fiscales pertenecientes a la extinta institución.

La República Argentina tuvo consagrada en la derogada Constitución de 1949 la “Función Social de la propiedad, el Capital y la actividad económica” expresión que hoy forma parte de los textos constitucionales de países de la región como Brasil, Paraguay y Bolivia. En el Artículo 38° de la CN de 1949 se establecía que: “La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, está sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva”.

Esta atomización de la potestad de definir políticas de Estado respecto a la regulación de acceso y uso de tales recursos benefició, en concreto, a las élites económicas de las provincias y, en un grado importante, a las cúpulas militares que esporádicamente intervenían en los poderes provinciales. Así, vastas propiedades rurales que fueran originalmente consignadas como tierras fiscales para ser distribuidas a los sectores más necesitados de apoyo estatal para acceder a las tierras, como campesinado y pueblos originarios, fueron, en realidad, prebendas para militares y oligarquías provinciales.

En la Reforma Constitucional de 1994, en plena etapa neoliberal, y a pesar de la incorporación de una serie de nuevos derechos y reconocimientos de carácter social; a través del Art.75 se legitimó la eliminación de potestades nacionales sobre el patrimonio natural del país, tal como queda patente en el último párrafo del Art. 124, que instituye que “Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”. Ese párrafo implica que el Estado Nacional no puede fijar una política común en su territorio respecto a los recursos naturales en general, ni fijar políticas ambientales comunes en particular respecto a la distribución de tierras a los sectores que más dependen de este mecanismo redistribuidor.

¿Recursos o patrimonio?

Detrás de las decisiones legislativas hay muchos aspectos estratégicos para el país que, hoy por hoy, están siendo debatidos legislativamente en Argentina y en la mayoría de los países de la región, como por ejemplo la protección de recursos hídricos, glaciares y regulación de la minería.

Siendo asuntos fundamentales, sin embargo, quedan atrapados en la lógica neoliberal al ser considerados meros “recursos”, y, de tal modo, son relativizados como subalternos a los sectores concentrados de la economía y de la producción agraria. Del mismo modo ocurre con la resolución de los conflictos sobrevenientes entre hábitat humano, explotaciones económicas y ambiente que están supeditados a instancias provinciales y a las relaciones de fuerza predominantes en cada una.

La dispersión normativa de la gestión y de la información de los datos de registro, en veintitrés instancias provinciales, obstaculiza enormemente la implementación de políticas públicas de equidad que logren un impacto significativo en la democratización del acceso a las tierras.

Por las anteriores consideraciones, no es exagerado concluir que en Argentina mejorarían las posibilidades de aplicar políticas públicas de distribución equitativa de la tierra, si a nivel nacional se



Diálogos Textos breves sobre desarrollo rural solicitados por el IPDRS

contara con una institución específicamente competente con el tema, como sucede en los demás Estados Parte del MERCOSUR.