

REFORMA AGRARIA EN LA ARGENTINA: ENTRE UTOPIA Y LA INDIFERENCIA

Carlos Reboratti Inst. de Geografía UBA Buenos Aires Argentina

La notable difusión que tuvo la Reforma Agraria como proceso modificador de las condiciones de la estructura agraria latinoamericana, en las décadas del 60 y del 70, no tuvo mayor repercusión en la Argentina. Esto se debe a la conjunción de varios factores: una estructura agraria no muy polarizada en la Región Pampeana, aunque si el resto del país, la falta de una presión campesina por acceder a la tierra, un proceso de la colonización alternativo como distribuidor de tierras, la inexistencia en los grandes partidos políticos de programas de reforma agraria explícitos o implícitos y su reemplazo por sistemas de presión impositiva, la desubicación de los partidos de izquierda que trataron de recrear en el país una problemática agrícola en poca medida basada en la realidad, la existencia de un fuerte proceso de cooperación entre los medianos productores. Es discutible si la Reforma Agraria podrá desarrollarse alguna vez en la parte, y si se hace, deberá estar limitada a los sectores extra-pampeanos.

1.- Introducción

En prácticamente toda América Latina se produjo en la década del 60 y buena parte del 70 una fuerte presión por la puesta en marcha de reformas agrarias. Esto sucedió tanto por motivos internos como externos. Entre los primeros, podemos ubicar la creciente presión política y social del campesinado, especialmente notable en los países andino, el ascenso al poder de partidos políticos progresistas que fomentaban la reforma agraria en sus plataformas políticas, la aparición con mucha fuerza de un populismo reformista en algunos de los regímenes del facto, y por supuesto el ejemplo ya antiguo de México con sus Reforma Agraria y el más moderno de Cuba. (Delgado, 1965; García, 1981).

Entre los elementos externos, esta fundamentalmente el giro de la política exterior norteamericana concretada en la Alianza Para El Progreso, que de alguna manera "legitimó" a la reforma agraria como una forma no revolucionaria –necesariamente- de cambio social y económico, y por otra parte canalizó una apreciable cantidad de fondos para ayuda a los países que se disponían a encarar la reforma agraria, y permitió también la construcción de un sistema interamericano de ayuda técnica en la misma dirección.

Buena parte de los países de América Latina entraron en la era de las reformas agrarias, salvo unos pocos. Entre estos estuvo la Argentina: un país cuya exportación es fundamentalmente de origen agrícola con una gran cantidad de la tierra potencialmente

aprovechable, gran diversidad ecologista, y que un estudio ampliamente publicitado de la época (Barraclough y Domike, 1970) ubicaba como entre los países donde se debía y podía hacer una reforma agraria. Sin embargo, la idea “no prendió”. Ahora, bastantes años después de este boom de las reformas agrarias, y cuando buena parte de los gobiernos que las impulsaron o trataron de impulsar o trataron de impulsarlas aparecen haberse olvidado del tema (al mismo tiempo, es bueno decirlo, que lo ha hecho el mundo académico), es bueno preguntarse que sucedió y si podría suceder alguna vez.

Para esto propongo que analicemos los factores que, a mi juicio, impidieron o dificultaron la definición de una reforma agraria en Argentina. Dividiré –arbitrariamente– a estos factores en tres: los relativos a la propia estructura agraria, los políticos y los sociales.

2.- Los factores de la estructura

Si bien la Argentina está inserta histórica y geográficamente dentro de América Latina, hay una serie de factores que diferencia al país del resto del bloque, y uno de ellos es la estructura agraria. La brutal polarización de las estructuras agrarias latinoamericanas, bien retratadas en el ya mencionado trabajo del CIDA de 1970, está atenuada en Argentina si la consideramos en forma global. Como se puede ver en el cuadro 1, el peso relativo de los sectores medios en la distribución de la tierra es muy importante y, paralelamente, la porción que el sector latifundista se apropia es relativamente pequeña (por supuesto, hablando en términos globales y comparativos). Este está originado en el particular desarrollo histórico del país, que hizo que buena parte de las tierras nuevas, ocupadas en el siglo pasado, lo fueran por el sistema de colonización, teniendo al “farmer”, como tipo agrario ideal. A esta relativa equidistribución original de la tierra contribuyó después el acelerado proceso de atomización de las grandes estancias pampeanas, proceso detenido ahora por el traspaso masivo de propiedades individuales a las formas societarias.

A simple vista, pareciera entonces que un factor del peso puede haber sido la falta de presión por ocupar la tierra de los grandes latifundios, estando la tierra relativamente bien distribuida. En realidad, estas cifras globales esconden una situación interna muy heterogénea: si en la región pampeana podríamos decir sin alejarnos mucho de la realidad que no encontramos una polarización latifundio-minifundio, esto no es necesariamente cierto en el resto del país. Del cuadro 2, surge que hay una gran diferencia entre uno y otro sector geográfico. Coincidentemente, y como veremos más adelante, es en la Argentina no pampeana donde se dan los movimientos más cercanos a una reforma agraria.

Pero en la Argentina agraria, merced a una tajante división entre una región rica, fértil y produciendo para la exportación y otra, heterogénea, riesgosa y produciendo para el mercado interno, los que hablan por el sector son por lo general los primeros. De allí que la idea de que “no se necesita una Reforma Agraria” da cuenta en realidad de lo que podría suceder en la Región Pampeana y no en todo el país.

Este hecho se ha visto agravado en la última década con la aplicación de los resultados de la Revolución Verde a la producción agrícola Argentina: la productividad agrícola pampeana ha aumentado notablemente (teniendo como base 100 a 1960, alcanzó a 230 en 1984) (Obschatko, 1988), mientras no ha sucedido lo mismo en el resto del país. Esto es, la polarización ha tendido a crecer, y, por lo tanto, la marginación de la “otra” Argentina ha aumentado. Y también se han dado varios casos donde se han trasladado a esa otra región las formas productivas pampeanas, imponiendo a zonas semiáridas y subtropicales, tecnologías y prácticas propias de áreas templadas y húmedas, en lo que se conoce como el proceso de “pampeanización”.

Además del factor estructural básico de la distribución de la tierra, existe también otro, de suma importancia, y es el uso que en el país se le ha dado siempre la reserva de tierras nuevas para aplicar sistemas de colonización.

La colonización se ha tomado por lo general en América Latina como un sustituto a la Reforma Agraria o, mejor dicho, como una forma de evitarla. El ejemplo de Brasil, con un frontera agraria en constante movimiento y dirigiendo hacia ella miles de migrantes parece confirmar este hecho (aunque en realidad sería discutible si en Brasil la Reforma Agraria no se puso en marcha por esto o por cuestiones mucho más ligadas a su estructurado y desarrollo políticos). La Argentina, desde mediados del siglo pasado y con singular fuerza entre 1880 y 1920, aplicó un sistema de colonización sobre sus tierras vacantes, con diversos estilos y con diversa suerte, pero bien se podría decir que buena parte de la región pampeana, el noreste, cuyo y el norte de la Patagonia se poblaron con este sistema. A veces la colonización ha desembocado en minifundio, como es el caso del Chaco, a veces en un sistema de medianos propietarios, como en el caso del Alto Valle, pero imprimió una marca indeleble en la estructura agraria argentina, asignándole a la mediana propiedad un peso importante.

Es verdad que mientras este sistema duró, parecía irreal hablar en Argentina de una Reforma Agraria. Pero ha ido lentamente declinado, tanto por falta de tierras aptas para colonizar, como por la pérdida por parte del estado central y de los estados provinciales de capacidad para encarar la planificación del asentamiento agrario. De

hecho, el avance de la frontera agraria, antes reservado a la colonización, ahora es protagonizado por la gran empresa capitalista.

3.- Hay campesinos en la Argentina?

Pero también hay otro factor ligado a la estructura agraria, se suma importancia: la falta en la Argentina de un campesinado en sentido estricto, esto es, un sector agrario de pequeños productores con una racionalidad propia distinta a la capitalista, con una identidad grupal definida no derivada necesariamente de su inserción total o parcial a un mercado agrícola, sino por la pertenencia a un sector social auto diferenciado. No es este lugar para discutir el tema de las definiciones del sector campesino, pero creo que desde el punto de vista de su potencial como actor y como propulsor de una Reforma Agraria, se ha visto claramente en América Latina que, dentro de un sector tan amplio como el técnicamente definido como los "subfamiliares", es necesario diferenciar a los campesinos de los minifundistas. Los primeros con un claro objetivo de reproducción familiar o comunal, y un inserción del mercado condicionada por este objetivo (mantienen una fuerte actividad de autoconsumo, diversifican la producción, evaden los riesgos). Los segundos son también productores marginales, pero dentro de las reglas del mercado (no producen para el consumo, son mono productores).

En Argentina es obvio que el peso de los minifundistas es muchísimo mayor que el de los campesinos. Estos arrinconados en algunas áreas muy definidas geográficamente: los Andes del Noreste, Santiago del Estero, el norte de Neuquén, algunos sectores de Chaco semiárido. Pero los minifundistas son mucho más importantes: se los encuentra en Corrientes produciendo tabaco, EN Chaco algodón, en Misiones hierba mate, en Cuyo vid, en la Patagonia ganado ovino y caprino, en Tucumán caña de azúcar. Pero justamente esta especialización geográfica y productiva ha impedido que se constituya en el campo argentino un sector social que podamos identificar claramente como minifundistas y, lo que es más importante, que se asuma así mismo globalmente como tal condición. En cada región, los problemas del minifundio, si bien similares en esencia, han sido tomados como un fenómeno aparte, y se le han aplicado –o dejado de aplicar- políticas diferentes en ocasiones diferentes. Esto ha atomizado al grupo y ha atomizado la planificación que sobre el se podía realizar. En la Argentina no pareciera existir el problema del minifundio –que podría ser objeto de un Reforma Agraria-: existe el problema del minifundio chaqueño, el problema del minifundio correntino, etc. (SEAG, 1978).

4.- Política y Reforma Agraria

En el espectro político argentino de los mismos cuarenta años, ha sido notablemente la ausencia, por lo menos entre las agrupaciones mayoritarias, de planteos referidos a una modificación profunda de la

estructura agraria, vía la reforma agraria o por algún otro mecanismo. Tanto en el peronismo como en el radicalismo, a través de los años, se ha hablado del "rol social de la tierra", o de la necesidad de aumentar la producción agraria vía el aumento de las superficies ocupadas o la intensificación del uso de la tierra. En los planes de desarrollo diseñados en todos estos años (Argentina, 1952; 1971 y 1973), continuamente se habla de la necesidad de dinamizar el campo, pero nunca de una reforma agraria. Por qué sucede esto?. Tiene que ver, entre otras cosas por las propias características tanto del peronismo como del radicalismo: son partidos multclasistas, de base urbana, no revolucionarios sino gradualistas en sus métodos, y estructurados de tal manera que dentro de un mismo partido conviven tendencias de la izquierda a la derecha (esto se ve con mayor claridad en el peronismo), pero donde siempre en el largo plazo las prevalecen son siempre las últimas. La medida más radicalizada que se ha intentado en la Argentina, y que de alguna manera se acercaría a una modificación gradual de la estructura agraria, es el impuesto al valor potencial de la tierra. O impuesto a la tierra libre de mejoras, o el ITEA, o impuesto a la tierra apta para la explotación agropecuaria, (Ochoa, 1965; Gallo Mendoza, 1970). Estos impuestos parten de una idea eficientista: no se trata de redistribuir la tierra, sino que se intenta que la tierra produzca más, sin importar demasiado de quien sea. Se parte de la base que en el agro argentino hay grandes explotaciones que producen por debajo de su capacidad, y que esto se puede solucionar mediante el artilugio de determinar un umbral mínimo de productividad para cada explotación, y cobrar impuestos gradualmente más altos a medida que la producción se aleje de ese umbral, de forma tal que el productor se vea obligado a aumentar su producción o a pagar impuestos más altos. Esta idea, simple en el fondo, se puso en práctica en la década del 60 con muy poco éxito, se intento reimplantar hacia 1974 sin poder llegar a concretarse, y actualmente se encuentra en estudio por parte del gobierno desde hace ya cinco años (Giberti, 1988). Ocurre que, además de la presión constante de los grupos económicos ruralistas en contra de este impuesto, su implementación práctica es sumamente difícil. Téngase en cuenta que, al menor en teoría, el gobierno debería poseer, antes de comenzar a aplicar el impuesto, un catastro muy detallado que indicaba explotación, explotación por explotación (hay alrededor de----- en todo el país) que tipo de base productiva tiene (suelos, clima, etc.), para delimitar el umbral productivo mínimo. Y además también hay que pensar que ese umbral debería compatibilizarse con la necesidad de un manejo adecuado de los recursos naturales.

Por su parte los partidos de izquierda, muy minoritarios en la Argentina, si han planteado el tema de la reforma agraria, pero lo han hecho partiendo del error de pensar que la estructura agraria argentina es similar a la de otros países e América Latina. De esta forma, las invocaciones a la reforma agraria invariablemente han

partido del llamado a la movilización de los campesinos, grupo social que, según se vio, prácticamente no existe en la Argentina, y la destrucción del latifundio, término ya de por sí muy vago y que, sobre todo para la región pampeana, tienen una aplicación por lo menos dudosa (Lattuada, 1988; Kohen, 1988; 1976; Viñas, 1973).

Los partidos de derecha, y los grupos de presión ruralistas, por su parte no han pedido oportunidad para fustigar la mera posibilidad remota de una reforma agraria en el país, cayendo también esta perfectamente dividida (Zembarain 1973).

Curiosamente, en la década del 60 y principios del 70, algunos geógrafos que no se podían ubicar precisamente en la izquierda clamaban por una reforma agraria (Gauss, 1975) lo que indica el grado de "legitimidad" que había adquirido al término (por supuesto, se trataba de una reforma agraria muy sui generis). Pero también hubo en la Argentina una Reforma Agraria oficial: la dictadura militar general Onganía determinó en 1967 que se ponía en marcha una Reforma Agraria, que fue la implantación del ITEA.

5.- Los factores sociales

Además de razones de tipo estructural, y de las formas que adquiere el desarrollo político del país, también existen algunas razones que tienen que ver con la misma estructura social de la Argentina.

Argentina es un país eminentemente urbano: PARA 1980 el 82% de la población vivía en localidades de 2 000 y más habitantes. La población rural, que ya era relativamente, que era ya relativamente reducida en 1960, fue disminuyendo en números absolutos en forma constante. (de 6 000 000 en 1947 a 4 600 000 en 1980). Esto le ha ido quitando peso y voz al sector rural en Argentina: la política y los movimientos sociales más importantes miran a la ciudad y no al campo. En la propia central de trabajadores, el peso del sindicato de trabajadores rurales es mínimo, y hace muchos años que este agrupamiento no realiza una huelga o promueve reivindicaciones específicas. Esta falta de protagonismo de los sectores rurales tuvo algunas modificaciones en la década del 70, con el surgimiento en el noreste de movimientos sociales alrededor de la formación de las Ligas Agrarias, agrupaciones de minifundistas nucleadas fundamentalmente por grupos religiosos progresistas, y que ocuparon un lugar importante en los movimientos políticos regionales. Pero, sin embargo, ni aun dentro de estos de estos grupos –y algunos llegaron a niveles muy altos de radicalización –se planteó nunca la necesidad de reforma agraria, explicitada como tal (Ferrara, 1982).

Otro factor que en la práctica impidió el surgimiento de una ideología o por lo menos de la enunciación de una reforma agraria, fue el propio movimiento cooperativo agrario. Este es de suma importancia en el país, y sobre todo en la zona pampeana y algunas zonas dedicadas a cultivos intensivos (había ya en

1972 1 500 cooperativas agrarias con 461 000 asociados) (Coscia, 1976) Pero el movimiento cooperativo siempre se ha planteado a si mismo dentro de lo que podríamos llamar el "ideal farmer": se trata de cooperativas de comercialización o de consumo, pero nunca de producción. El productor individual, mediano e independiente sigue planteándose como el principal actor, y la metodología de acción es fundamentalmente gradualista evita la confrontación directa. Las reivindicaciones se plantean en el plano de los sistemas de comercialización y no en la distribución de la tierra: la propiedad privada sobre ese factor de producciones es sagrada.

Si se analizan los elementos que se han expuesto, pareciera que no. No por o menos un tipo de Reforma Agraria de os que García llama "estructurales" (García, 1981), esto es, una reforma que alcance no solo la tenencia de tierra son también otros factores de la producción. Pero posiblemente se pudiera plantear el la Argentina reformas agrarias mas limitadas geográficamente, teniendo en cuenta la relativa independencia de las provincias con respecto al manejo de la tierra. Por ejemplo a fines de la década del 40 la provincia de Jujuy expropió una gran cantidad de haciendas andinas para distribuir tierras entre los campesinos que vivían dentro de ellas (Rutledge, 1988), y actualmente en la provincia de Salta hay un proceso de expropiación de algunos latifundios en el mismo fin. Hay algunos otros casos donde existe un obvio problema latifundio-minifundio (por ejemplo, el de los minifundistas tabacaleros en Corrientes), y donde una reforma agraria se podría aplicar. Pero el problema en los grandes sectores minifundistas del país (Chacon Tucaman, Cuyo) no es entre pequeños y grandes productores: sucede que prácticamente todo el espacio es útil ha sido atomizado, y la expansión del minifundio o su reestructuración solamente podría hacerse a partir de una reforma del mismo y no de una toma de tierras en posesión del latifundio, que no existe o es muy escaso. En estos sectores, se podría pensar que el problema va más allá de una reforma agraria, y que está, planteada en los términos clásicos, no tendría demasiado efecto.

Cuadro 1
Peso relativo de las explotaciones subfamilia res, por países
seleccionados, América Latina, 1960.

País	Subfamilia res		Medianas		Resto	
	% núm.	% sup.	% núm.	% sup.	% núm	% sup.
Ecuador	90	17	8	19	2	64
Perú	88	7	9	5	3	88
Colombia	64	5	30	22	6	73
Argentina	43	3	49	45	8	52
Chile	37	0	40	7	23	93

Fuente: Barraclough y Dominike, 1970.

Cuadro 2
Peso relativo de las explotaciones subfamiliares, por regiones. Argentina, 1969.

Región	Subfamiliares		Resto		Total	
	% num.	% sup.	% num.	% sup.	Núm	Sup.X1000
NEA	64	6	36	94	94503	21183
NOA	55	1	45	99	87218	29505
CUYO	46	0	54	100	47884	13226
PAMPA	36	4	64	96	275115	80815
PATOGONIA	21	2	79	98	21706	43221
Total	45	3	55	97	526423	43221

Fuente: SEAG, 1978

BIBLIOGRAFIA

-ARGENTINA 1952. Segundo Plan Quinquenal Presidencial de la Nación, Subsecretaria de Informaciones, Buenos Aires.

----- 1971 Plan de la Nacional de Desarrollo y Seguridad 1971/5, Presidencia de la Nación, CONADE-CONASE, Buenos Aires.

----- 1973 Plan trienal para la reconstrucción y la liberación nacional. Poder Ejecutivo Nacional, Buenos Aires.

- BARTOLOME L. 1982 "Base social e ideología en las movilizaciones agraristas de Misiones" en el Desarrollo Económico, 85/22.

- BARRACLOUGH S. y DOMIKE A. 1970. "La estructura agraria en siete países de América Latina", en Reformas agrarias en América Latina, Juárez Editor, Buenos Aires.

- COSCIA A. 1976 Economía agraria, Editorial Hemisferio Sur, Buenos Aires.

-DAUSS F. 1975 "La cuestión agraria" en Problemas argentinos y sus soluciones, Editorial Pleamar, Buenos Aires.

- DELGADO O. 1965 Reformas agrarias en América Latina FCE, México.

- FERRARA F. 1973 Que son las líneas agrarias. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.

- GALLO MENDOZA G. 1970 "Definición de reforma agraria y reforma agraria en la Argentina", en Reformas agrarias en América Latina, Juárez Editor, Buenos Aires.

- GARCÍA A. 1981. Desarrollo agrario argentino y la América Latina FCE, México.
- GASTIAZORO E. 1976. El problema agrario argentino y sus soluciones, Ed. Paidós, Buenos Aires.
- GIBERTI H. 1988 “Evolución y perspectivas del sector agropecuario argentino”, en AAEA, XX Congreso Internacional de Economistas Agrarios, La economía agraria Argentina, Buenos Aires.
- KOHEN A. 1968. Clases sociales y programas agrarios. Ed. Quipo, Buenos Aires.
- LATTUADA M. 1988 Política agraria del liberalismo-conservador 1946-85 CEAL, Biblioteca Política Argentina 187, Buenos Aires.
- LATTUADA M. 1988 Política agraria y partidos políticos 1946-83, CEAL, Biblioteca Política Argentina 232, Buenos Aires.
- OBSTCHAKO E. 1988 “Las etapas del cambio tecnológico”, en La agricultura pampeana: transformaciones productivas y sociales, FCE-IICA-CISEA, Buenos Aires.
- OCHOA DE EGUILEOR J. 1965 “La cuestión de la reforma agraria”, en la Sociedad, economía y reforma agraria, Ediciones Libera, Buenos Aires.
- RUTLEDGE I. 1987 Cambio agrario e integración, UBA-MLAL, Tucuman.
- SEAG 1978. El minifundio en la Argentina, 1ª parte, Buenos Aires.
- VIÑAS I. 1973. La tierra y clase obrera. Editorial Achaval Solo, Buenos Aires.
- ZEMBORAIN S. 1973. La verdad sobre la propiedad de la tierra en la Argentina, Instituto de estudios Económicos de la Sociedad Rural, Buenos Aires.