Universidade Federal Rural do Rio de Janeiro
Programa de Pós-Graduação de Ciências Sociais em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade
Revista IDeAS – Interfaces em Desenvolvimento, Agricultura e Sociedade

Artigo original • Acesso aberto

Ambivalencia estatal y disputas por la tierra: políticas públicas y campesinado en Santiago del Estero (Argentina)

State ambivalence and land disputes: public policies and the peasantry in Santiago del Estero (Argentina)

Claudia Yesica Fonzo Bolañez

Resumo
El artículo analiza el acceso a la tierra del campesinado en Santiago del Estero (Argentina) en el marco de un ordenamiento jurídico que invisibiliza sus derechos territoriales. Examina la expansión de la frontera agropecuaria desde la década de 1990 y las políticas públicas implementadas desde 2005. A partir de un enfoque cualitativo basado en fuentes documentales, normativas, estadísticas y entrevistas semiestructuradas, se reconstruyen las disputas territoriales y las formas de participación campesina. Se sostiene que las políticas de tierras no constituyen respuestas contradictorias sino una modalidad específica de intervención estatal que, mediante mecanismos de reconocimiento limitado, permite gestionar -sin resolver- los conflictos territoriales. Esta dinámica de ambivalencia estatal habilita instancias de participación, pero no modifica las condiciones estructurales que reproducen la desigualdad en el acceso a la tierra.
Palabras clave: Acceso a la tierra. Políticas públicas. Movimiento campesino santiagueño. Conflictos territoriales. Agronegocio.

Abstract
This article examines land access inequalities affecting peasant populations in Santiago del Estero (Argentina) within a legal framework that renders their territorial rights invisible. It analyzes the expansion of the agricultural frontier since the 1990s and land-related public policies implemented since 2005. Based on a qualitative approach combining documentary, legal, and statistical sources with semi-estructured interviews, the study reconstructs territorial disputes and forms of peasant participation. It argues that land policies should not be understood as contradictory responses, but as a specific mode of state intervention that manages — without resolving — territorial conflicts through limited recognition mechanisms. This dynamic of state ambivalence enables participation while failing to transform structural inequalities in land access.
Keywords: Land access. Public policies. Peasant movement of Santiago del Estero. Territorial conflicts. Agribusiness.

Citação sugerida
FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. Ambivalencia estatal y disputas por la tierra: políticas públicas y campesinado en Santiago del Estero (Argentina). Revista IDeAS, Rio de Janeiro, v. 20, p. 1-28, e026008, jan./dez. 2026.

DOI: https://doi.org/10.36920/ea2k9s70

Licença: Creative Commons - Atribuição/Attribution 4.0 International (CC BY 4.0).

Submissão:
24 mar. 2026

Aceite:
06 mai. 2026

Publicação:
12 ago. 2026

Introducción

Los diferentes cuerpos legales que conforman el ordenamiento jurídico argentino han tendido a invisibilizar al campesinado como sujeto de derecho, particularmente en lo que respecta a sus derechos territoriales (Fonzo Bolañez, 2024). En efecto, ni la Constitución Nacional (CN) ni el Código Civil y Comercial de la Nación reconocen explícitamente su derecho humano a la tierra (Jara; Fonzo Bolañez, 2024), mientras que la normativa vigente privilegia la propiedad privada individual como principal —y en la práctica, única— vía de acceso legítimo al territorio (Barbetta, 2009). Esta matriz jurídica, heredera de la modernidad europea, fue consolidada en la Constitución de 1853 en el marco de la formación del Estado-Nación, fortaleciendo el poder de la oligarquía terrateniente y subordinando formas preexistentes de tenencia y uso de la tierra (Ghersi; Weingarten, 2008).

Este arquetipo ha sido reproducido con escasas modificaciones hasta la actualidad[1], generando tensiones con la persistencia de territorialidades campesinas, especialmente en regiones periféricas como Santiago del Estero (Fonzo Bolañez, 2024). Si bien a nivel internacional se ha avanzado en el reconocimiento del derecho a la tierra-territorio como derecho humano —expresado en instrumentos como la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Campesinos (2018)—, su carácter no vinculante y la falta de adecuación normativa a nivel nacional limitan su efectividad. No obstante, otros instrumentos con jerarquía constitucional, como el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, permiten inscribir estas demandas en el campo de los derechos humanos.

En este contexto, Santiago del Estero presenta una estructura agraria marcada por la precariedad en la tenencia de la tierra y la alta proporción de explotaciones agropecuarias sin límites definidos (EAP sld). Según el Censo Nacional Agropecuario (CNA) (2018), el 29,38% de las EAPs provinciales se encuentra en esta situación, lo que la posiciona como la provincia con mayor proporción a nivel nacional. Esta configuración, en una de las provincias más ruralizadas y con fuerte presencia campesina[2], ha dado lugar a una persistente conflictividad territorial.

Dicha conflictividad se expresa en procesos de despojo, desplazamiento, desmonte y vulneración de derechos humanos de campesinos y pueblos originarios (Bidaseca, 2013; Barbetta, 2009). Entre 2004 y 2011 se registraron 422 expedientes de conflictos de tierras que involucraron a 6.747 familias,

[1] Algunas resignificaciones del derecho de propiedad que se introdujeron en la reforma de la CN de 1994, tales como: la propiedad comunitaria indígena, la cláusula ambiental, la función social de la propiedad y el otorgamiento de jerarquía constitucional a una serie de Tratados Internacionales de Derechos Humanos.

[2] Según datos del Censo de Población, Hogares y Viviendas Nacional (CNPHyV) del año 2022, Santiago del Estero se constituye como la provincia más ruralizada del país, ya que el 24,9% de su población reside en localidades con menos de 2.000 habitantes, siendo que a nivel país sólo el 7,6% de la población es rural.

incluyendo situaciones de violencia, restricciones de acceso a recursos básicos y acciones indebidas de fuerzas de seguridad y del sistema judicial[3] (Subsecretaría de Derechos Humanos de Santiago del Estero, 2012; Jara, 2014). Estas dinámicas remiten a disputas estructurales en torno a las concepciones de propiedad, los usos del territorio y las formas de apropiación del espacio, vinculadas a diferentes modos de relación sociedad–naturaleza (Haesbaert, 2013), en un contexto de avance del modelo de agronegocio y expansión de la frontera agropecuaria.

Frente a este escenario, el campesinado y sus organizaciones han desplegado diversas estrategias de acción colectiva -organización, protesta, educación popular, autodefensa y judicialización- que no solo buscan resistir los procesos de despojo, sino también disputar sentidos en torno al territorio, el desarrollo y el derecho a la tierra. Estas formas de participación configuran prácticas de resistencia que, al tiempo que interpelan al Estado, inciden en la definición y orientación de las políticas públicas, abriendo -aunque de manera desigual- espacios de reconocimiento e institucionalización de sus demandas.

En este marco, el Estado provincial ha implementado desde 2005 un conjunto de políticas públicas orientadas a abordar la problemática de tierras, entre las que cabe destacar el Registro de Poseedores y el Comité de Emergencias. Si bien estas intervenciones representan un avance en términos de reconocimiento del conflicto y de apertura de instancias de mediación y participación, sus alcances han sido limitados. Lejos de constituir una política integral que garantice el derecho a la tierra, se caracterizan por su fragmentación, su orientación predominantemente paliativa y su incapacidad para transformar las condiciones estructurales que reproducen la desigualdad.

La hipótesis del trabajo plantea que las políticas públicas de tierras en Santiago del Estero se configuran en un campo de disputa atravesado por conflictos y resistencias, donde la acción estatal expresa una dinámica de ambivalencia: reconoce parcialmente las demandas campesinas mientras reproduce las condiciones estructurales que sostienen la desigualdad territorial.

A partir de ello, el presente artículo se propone analizar el proceso de expansión de la frontera agropecuaria desde la década de 1990 y su impacto en la estructura agraria provincial, así como las políticas públicas implementadas por el Estado provincial desde 2005, atendiendo a las formas de participación y resistencia campesina. Particularmente, se busca comprender la ambivalencia estatal no como una inconsistencia, sino como una modalidad específica de intervención que permite gestionar -sin resolver- los conflictos territoriales.

En este sentido, resulta necesario precisar que el Estado no es concebido aquí como una entidad monolítica, sino como un entramado heterogéneo de

[3] Este es el último relevamiento con datos de los conflictos por la tierra de que se dispone en la provincia.

agentes (de diversa procedencia, como de los mismos movimientos sociales), instituciones y prácticas, cuyas intervenciones pueden resultar contradictorias. En línea con un enfoque procesual como el propuesto por Das y Poole (2008), esta perspectiva permite analizar al Estado desde sus márgenes y comprender la coexistencia de lógicas de regulación, reconocimiento y desposesión.

Metodológicamente, el trabajo se basa en el análisis de fuentes documentales, normativas y estadísticas, complementado con entrevistas en profundidad a informantes clave (entre los que cabe mencionar a agentes burocráticos provinciales y miembros del movimiento campesino santiagueño, realizadas en los años 2019 y 2022[4]), lo que permite articular una lectura que combina el análisis estructural con la reconstrucción de las disputas territoriales.

El artículo se organiza en cuatro apartados: en el primero se examina la estructura agraria y la expansión de la frontera agropecuaria; en el segundo, las políticas públicas de tierras; en el tercero, sus aportes y limitaciones desde un enfoque de derechos; y finalmente, se presentan las conclusiones.

La estructura agraria santiagueña y la expansión de la frontera agropecuaria: la dimensión territorial de las desigualdades

La transformación reciente de la estructura agraria de Santiago del Estero, impulsada por nuevas dinámicas del capital, contribuyó a visibilizar un problema históricamente latente: la tenencia precaria de la tierra y, con ello, una desigualdad estructural que en períodos anteriores permanecía relativamente invisibilizada. Esto se explica, en parte, porque campesinos, agricultores familiares y pueblos originarios no lograban instalar públicamente la reivindicación de sus derechos territoriales.

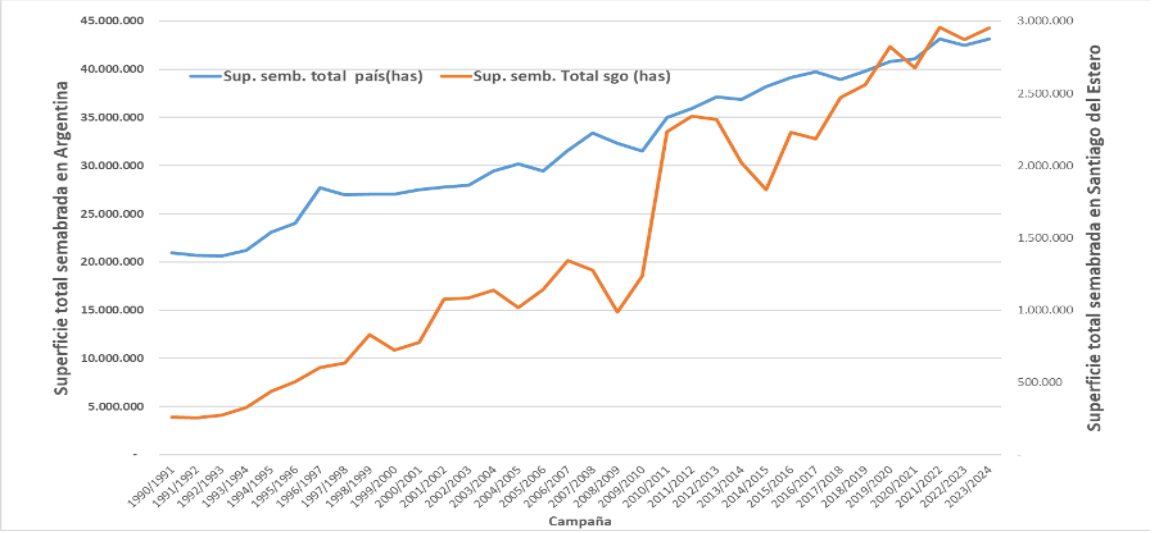
En este sentido, si bien el presente trabajo se concentra analíticamente en el período posterior a la década de 1990, resulta necesario recuperar algunos elementos previos que permitan comprender la configuración histórica de la estructura agraria santiagueña. Antes de la expansión del agronegocio, la provincia se caracterizaba por la presencia de poblaciones indígenas y campesinas con fuerte arraigo territorial y tenencia precaria de la tierra, muchos de ellos asentados desde hacía varias generaciones. Estas unidades domésticas articulaban prácticas productivas orientadas tanto al autoconsumo -como la cría de ganado menor y cultivos de subsistencia- como a una inserción limitada en mercados locales, ya que la Provincia tuvo un papel subordinado en la economía nacional centrada en la Pampa Húmeda (Barbetta, 2009). No obstante, este escenario no estaba exento de tensiones: ya se registraban

[4] Las entrevistas fueron realizadas en el marco de mi tesis de grado en la Licenciatura en Sociología (FHCSyS-UNSE) y de la Maestría en Derecho Privado (FDR-UNR).

procesos de desplazamiento progresivo de estas poblaciones, conceptualizados como "desalojos silenciosos", en tanto implicaban formas difusas y poco visibilizadas de desposesión territorial, sumada a una incipiente organización campesina. Esto permite comprender la posterior intensificación de las disputas por la tierra a partir de la década de 1990 (Fonzo Bolañez, 2024).

Uno de los fenómenos centrales que explica estas dinámicas de cambio agrario es el sostenido avance de la frontera agropecuaria, tal como se observa en el gráfico N° 1. Este proceso se expresa en la notable expansión de la superficie sembrada en la provincia, cuyo crecimiento ha sido muy superior al registrado a nivel nacional. Desde comienzos de la década de 1990 hasta la campaña 2023/2024, Santiago del Estero incrementó su superficie sembrada en un 1024%, mientras que a nivel país el aumento fue del 106%. En términos más desagregados, la superficie sembrada promedio pasó de 485.164 ha en el período 1990-2000 a 1.107.909 ha entre 2000 y 2010; posteriormente, entre 2010 y 2020, volvió a más que duplicarse, alcanzando las 2.302.135 ha. Finalmente, en las últimas cuatro campañas (2020-2024), la tendencia expansiva se mantuvo, con un promedio de 2.864.915 ha.

Gráfico 1 – Evolución de la superficie sembrada en Argentina (eje izquierdo) y Santiago del Estero (eje derecho), 1990-2024



Fuente: Elaboración propia, en base a Estimaciones Agrícolas (Secretaría de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación), 2026.

En este proceso se destaca particularmente el avance de la soja, que pasó de 72.500 ha en la campaña 1990/1991 a 1.123.180 ha en 2023/2024, valor cercano al máximo histórico registrado en 2012/2013 (1.148.210 ha). Esto posiciona a Santiago del Estero como la principal productora de este *commodity* fuera de la región pampeana (Parnás; Fonzo Bolañez, 2021). En la campaña 2023/2024, la provincia ocupa el cuarto lugar a nivel nacional, detrás de Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe. En la misma línea, el maíz y el trigo también evidencian un

crecimiento significativo: pasaron de 31.600 y 11.000 ha en 1990/1991 a 827.700 y 339.480 ha en 2023/2024, respectivamente. De este modo, la tríada soja–maíz–trigo incrementó su participación en la superficie sembrada total del 43,8% a comienzos de los años noventa, al 78% en la última campaña.

El avance de la frontera agropecuaria fue impulsado principalmente por contratistas de maquinaria agrícola, provenientes en su mayoría de Córdoba, Santa Fe y Tucumán, y en menor medida de Buenos Aires. La limitada disponibilidad de tierras en sus provincias de origen, junto con la necesidad de ampliar escala productiva, incentivó la búsqueda de nuevas superficies. Paralelamente, emergieron nuevas formas de organización de la producción, como los "pools de siembra[5]" y los *feedlot*[6], que promovieron la articulación con capitales extra agrarios.

A este proceso se suma el menor precio relativo de la tierra en Santiago del Estero. De Dios (2010) señala que, mientras en 2006 el valor promedio en la zona núcleo pampeana rondaba los 6.000 USD/ha (alcanzando incluso los 16.000 USD/ha), en el norte argentino —y particularmente en Santiago del Estero— los valores eran considerablemente menores: alrededor de 1.800 USD/ha en campos desmontados y entre 300 y 600 USD/ha en tierras con monte (Compañía de Tierras Argentinas, 2025). Esta diferencia de precios favoreció la expansión de capitales agrarios hacia la región.

En consecuencia, la expansión de la frontera agropecuaria no solo se explica por la disponibilidad de tierras de bajo costo, sino también por otros factores: la rentabilidad de corto plazo, las fluctuaciones de precios internos y externos, los avances tecnológicos que habilitaron la valorización productiva de territorios previamente considerados marginales, y la lógica de un capitalismo agrario orientado al agronegocio. Esto evidencia que la expansión no sólo implica crecimiento productivo, sino también una profundización de la desigualdad estructural.

En este marco, Svampa (2019) sostiene que el "consenso de los *commodities*" profundiza dinámicas de despojo territorial, consolidando un estilo de desarrollo extractivista basado en la sobreexplotación de recursos naturales. Este enfoque no se limita a actividades tradicionales como la minería o el petróleo, sino que incluye al agronegocio, en tanto promueve modelos mono productivos que afectan la biodiversidad, favorecen el acaparamiento de tierras y reconfiguran negativamente los territorios.

---

[5] Sistema de producción agrario caracterizado por el papel determinante del capital financiero y la organización de un sistema empresarial transitorio que asume el control de la producción, mediante la compra o arrendamiento de grandes extensiones de tierra. Se constituyen, por medio de la concurrencia de inversores (que conforman un fondo común), en un proyecto de siembra y cosecha de granos para un determinado período, propuesto por un organizador de un plan de actividades, al término del cual se dividen las ganancias.

[6] *Feedlot* o engorde a corral, surgió ante la necesidad de intensificar la producción, y consiste en encerrar a los animales en corrales donde reciben el alimento. En vez de alimentarse de los pastos naturales (ganadería extensiva) o de plantas forrajeras, el ganado se nutre con alimentos balanceados.

Desde esta perspectiva, las funciones redistributivas del Estado -aun cuando impliquen la captación de divisas y la implementación de políticas sociales- resultan limitadas, ya que no modifican las condiciones estructurales de acceso a la tierra. Por ende, el Estado tiende a garantizar la reproducción del modelo de agronegocio extractivista.

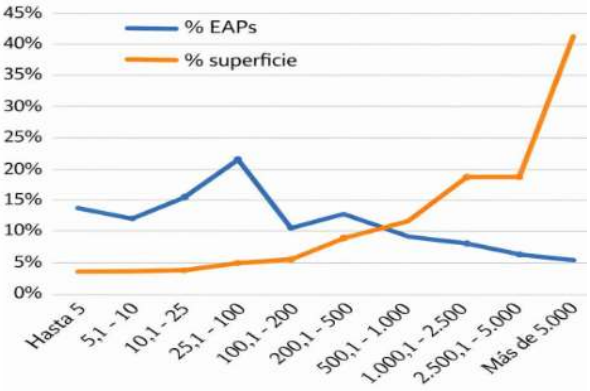
Por otro lado, la estructura agraria santiagueña se caracteriza por la persistencia de una elevada precariedad en los títulos de dominio, evidenciada en la importante presencia de EAPsld. Según Azcuy Ameghino y Fernández (2019), si bien estas explotaciones se redujeron en términos absolutos hacia 2018, su peso relativo se mantiene. No obstante, de Dios, Paz y Rossi (2020) advierten posibles subregistros en el último CNA, lo que sugiere que su magnitud real podría ser mayor.

Las EAP sin límites definidos presentan fronteras imprecisas o inexistentes, lo que implica una situación de inseguridad jurídica respecto de la propiedad. En el contexto de expansión de la frontera agropecuaria, estas tierras se convierten en espacios de disputa, dando lugar a conflictos entre empresarios y poseedores ancestrales.

A ello se suma la profunda desigualdad en la distribución de la tierra. Entre 2002 y 2018, el 25,5% de las EAP desaparecieron a nivel nacional, evidenciando un proceso de concentración. El 1% de las explotaciones concentra el 36% de la superficie, mientras que el 55% más pequeño accede sólo al 2%. Esta tendencia se acentúa en el Noroeste Argentino (NOA): en 2018, el 1,90% de las EAP con más de 5.000 ha concentraba el 40,90% de la tierra, mientras que el 62,90% (con 100 ha o menos) disponía apenas del 3,59%.

Esta desigualdad se expresa en una estructura agraria bimodal. Tal como muestra el gráfico N° 2, coexisten dos patrones: por un lado, un conjunto reducido de explotaciones de mayor tamaño que concentra la mayor parte de la tierra; por otro, un amplio número de pequeñas unidades con acceso muy limitado. Esta tendencia no solo se mantiene, sino que se profundiza entre los CNA 2002 y 2018.

Gráfico 2 – Estructura agraria. Santiago del Estero, 2018.



Fuente: elaboración propia, en base a datos del CNA 2018.

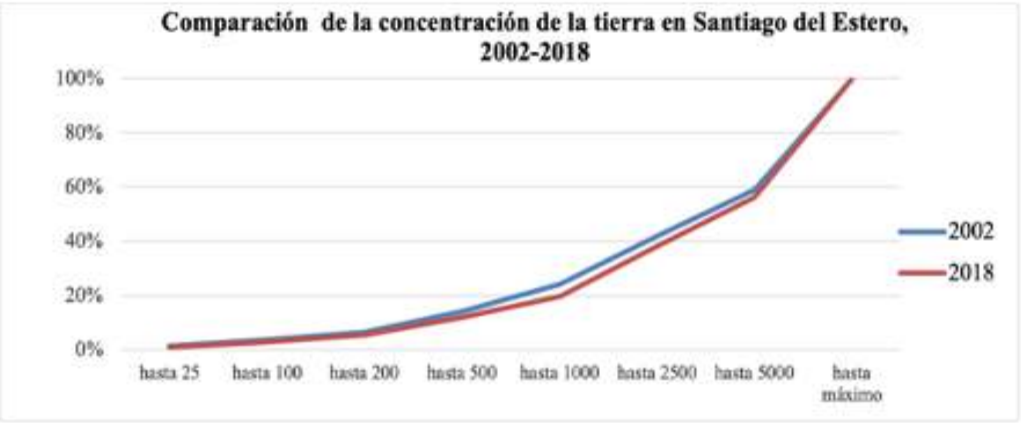
Por su parte, el gráfico N° 3 gráfico N.º 3 muestra que entre 2002 y 2018 aumentó la concentración de la tierra, evidenciada por el mayor alejamiento de la curva de Lorenz respecto de la línea de igualdad (45°). Esto indica que una proporción cada vez menor de unidades productivas concentra una mayor superficie.

Este cambio no es solo distributivo, sino que expresa transformaciones estructurales más amplias, vinculadas al avance del agronegocio, la valorización financiera de la tierra y la expansión de la frontera agropecuaria. En este marco, la mayor desigualdad hacia 2018 puede asociarse a procesos de acaparamiento de tierras y a mecanismos de concentración mediante mercados, desalojos o regularizaciones selectivas.

A su vez, esta creciente desigualdad impacta directamente en la estructura social rural, ya que, como señalan Akram-Lodhi, Borras y Kay (2009), el acceso desigual a la tierra constituye un factor clave en la reproducción de la pobreza rural, al limitar las capacidades productivas de campesinos y reforzar relaciones de dependencia.

En conjunto, el gráfico permite inferir una reconfiguración del territorio rural, marcada por una mayor polarización entre grandes explotaciones y unidades de subsistencia, lo que refuerza la idea de que en el período analizado predomina una tendencia hacia la concentración de la tierra más que hacia su democratización.

Gráfico 3 – Comparación de la concentración de la tierra en Santiago del Estero 2002-2018



Fuente: Elaboración propia, 2022.

En síntesis, la expansión de la frontera agropecuaria, en el marco del desarrollo capitalista, implica simultáneamente procesos de territorialización y desterritorialización, en particular sobre aquellos espacios que no responden a las lógicas del agronegocio.

En esta dirección, Harvey (2004) formula el concepto de acumulación por desposesión para dar cuenta de la continuidad de prácticas de expropiación características del origen del capitalismo. Estas incluyen la privatización de la tierra, la expulsión de poblaciones campesinas, la transformación de formas colectivas de propiedad en propiedad privada, la mercantilización de la fuerza de trabajo y la apropiación de recursos naturales, con un rol central del Estado en la regulación y legitimación de estos procesos.

En este contexto, la presión sobre la tierra también ha contribuido a la emergencia y fortalecimiento de organizaciones campesinas e indígenas. Entre ellas se destaca la constitución en 1990 del Movimiento Campesino de Santiago del Estero (MOCASE), en sus distintas vertientes, MOCASE Histórico y MOCASE Vía Campesina[7]. Dicho movimiento se conformó como una respuesta colectiva frente a los procesos de desposesión que afectan a las poblaciones rurales. Sus demandas se centraron en la defensa de la tierra, la regularización de la tenencia y el reconocimiento de otros derechos de campesinos e indígenas, al tiempo que se posicionó frente a las formas de desplazamiento que se intensificarían en las décadas posteriores, ampliando sus emblemas de lucha (Fonzo Bolañez, 2024; Barbetta, 2009). La combinación de expansión agraria, precariedad en la tenencia y organización colectiva ha derivado en una creciente conflictividad en las décadas posteriores.

Un relevamiento nacional identificó 857 conflictos vinculados al acceso y tenencia de la tierra, afectando a 63.843 familias, en su mayoría poseedoras (Bidaseca, 2013). En Santiago del Estero se registraron 58 conflictos, que involucraron a 3.528 familias y aproximadamente 400.000 ha.

Estos procesos han estado acompañados por distintos niveles de violencia, incluyendo casos emblemáticos como los asesinatos de Cristian Ferreyra (2011) y Miguel Galván (2012), así como conflictos en parajes como Pozo del Castaño, Totorilla y San Bernardo, entre otros.

En definitiva, el modelo de desarrollo neoextractivista evidencia la persistencia de dinámicas de despojo y violencia sobre el campesinado. En diálogo con la tradición marxista, estos procesos pueden interpretarse como reconfiguraciones contemporáneas de la acumulación originaria (Marx,

[7] Cabe señalar que hacia 2001 el MOCASE experimentó una división que, pese a una breve reunificación entre 2019 y 2021, persiste hasta la actualidad. Las causas iniciales de la escisión se vinculan tanto con la estructura organizativa como con las redes de articulación: mientras el MOCASE-VC adoptó una dinámica horizontal y fortaleció sus vínculos con la Vía Campesina Internacional y la CLOC -manteniendo una postura autonomista o subversiva con respecto al Estado-, el MOCASE Histórico mantuvo una estructura de representación indirecta y relaciones con agencias estatales provinciales y nacionales. Asimismo, Fonzo Bolañez y Gómez Herrera (2023) señalan diferencias en los repertorios de acción colectiva en el plano institucional, evidenciadas en el uso de herramientas del derecho privado (MOCASE Histórico) frente a la apelación a marcos normativos de propiedad comunitaria indígena (MOCASE-VC). En este sentido, dichas autoras sostienen que existen más facciones del movimiento que las identificadas por la literatura académica.

1867/2008), en articulación con matrices históricas de colonialidad y dependencia (Svampa, 2019).

Desde esta perspectiva, la problemática estructural de la tierra en Santiago del Estero -marcada por la desigualdad y la falta de regularización dominial- continúa sin resolverse, configurando un escenario en el que la intervención estatal y la acción colectiva se vuelven dimensiones centrales para comprender las disputas por la tierra.

El derecho a la tierra y las políticas públicas provinciales. El rol del movimiento campesino

En el marco de las transformaciones de la estructura agraria y del avance de la frontera agropecuaria descritos previamente, las políticas públicas orientadas a la problemática de las tierras rurales adquirieron características específicas. En la década de 1990, tanto a nivel nacional como provincial, las políticas públicas orientadas a la problemática de las tierras rurales se estructuraron en torno a dos grandes líneas de intervención.

La primera se inscribe en el marco hegemónico del neoliberalismo y en la implementación de políticas focalizadas de contención de la pobreza. Estas se tradujeron en un conjunto de planes y programas dirigidos principalmente a asistir a los "pobres del campo" (Carballo González, 2009), con el objetivo de mitigar los denominados "efectos no deseados" de las políticas macroeconómicas vigentes. Sin embargo, en la práctica, las iniciativas orientadas a la asistencia económica, la provisión de equipamiento productivo y la capacitación operaron más como dispositivos de contención que como herramientas de inclusión social. Esto se explica tanto por la insuficiencia de recursos como por su limitada cobertura frente a una demanda creciente vinculada al acceso, control y permanencia en la tierra.

No obstante, y aun con resultados acotados en términos de mejora de las condiciones de vida de los "pequeños productores"[8], en algunos casos estos actores lograron capitalizar los recursos disponibles para fortalecer sus organizaciones, incrementando así su capital social. En contraste, los proyectos orientados a la regularización dominial de campesinos e indígenas tuvieron escasa visibilidad y, en muchos casos, fueron directamente excluidos de la oferta programática.

[8] Término con el que fueron denominados -y mediante el cual se identificaron- los actores del campo en tanto sujetos potencialmente beneficiarios de dichas políticas, en un contexto en el que las identidades indígena y campesina se encontraban obturadas por las agencias estatales en Argentina hasta la década de 1990. En esta línea, Brito (2025), a partir del caso brasileño, muestra cómo la colonización constituye el "verbo oculto" de la cuestión agraria latinoamericana: un patrón que continúa estructurando las políticas rurales contemporáneas, reproduciendo desigualdades y formas de dominación mediante la promoción de ciertas identidades y a través de discursos de modernización y desarrollo.

Estas limitaciones no remiten únicamente a problemas de diseño o implementación, sino que expresan un enfoque restringido de la cuestión social y, en particular, del acceso a la tierra. En este sentido, Pautassi (2012) conceptualiza la desigualdad como un fenómeno multidimensional y cuestiona las respuestas estatales basadas en transferencias condicionadas por su desvinculación de un enfoque de derechos. Desde esta perspectiva, las políticas focalizadas tienden a desatender dimensiones estructurales -como el acceso a activos productivos estratégicos-reproduciendo las condiciones de exclusión. En contraposición, la autora propone avanzar hacia sistemas de protección social integrales que garanticen el acceso efectivo a derechos fundamentales. En el ámbito rural, ello implica no sólo reconocer la heterogeneidad de la agricultura familiar, sino también promover políticas que aborden estructuralmente el acceso, la tenencia segura, el control y la permanencia en la tierra, incorporando activamente a los actores en los procesos de toma de decisiones.

La segunda línea de intervención se caracterizó por la invisibilización del sector y el desconocimiento de sus demandas, incluyendo prácticas de represión, espionaje y persecución política. En Santiago del Estero, la prolongada concentración del poder en manos de Carlos Arturo Juárez -gobernador en cinco mandatos- configuró una cultura política marcada por rasgos autoritarios. Bajo un respeto formal por las instituciones democráticas, se consolidó un sistema que limitó severamente la autonomía de la sociedad civil, a través del manejo discrecional de recursos públicos y la construcción de redes de vigilancia y persecución (Picco, 2013).

En este contexto, el MOCASE fue una de las organizaciones más perseguidas durante los años noventa, siendo catalogado como "subversivo" por su carácter reivindicativo y su orientación política.

El cambio en el escenario político nacional a partir de la asunción de Néstor Kirchner en 2003 abrió una ventana de oportunidad para el reconocimiento -aunque parcial- de las demandas del sector, especialmente en ámbitos como la Cancillería y la Secretaría de Agricultura Familiar (SAF). A diferencia de la etapa previa, la respuesta estatal comenzó a desplazarse desde la represión hacia la apertura de instancias de diálogo y reconocimiento institucional de los movimientos sociales rurales. No obstante, esta reconfiguración coexistió con la profundización de un modelo de desarrollo basado en la expansión de la frontera agraria -particularmente sojera-, lo que intensificó las disputas territoriales y reconfiguró dinámicas de despojo (Gras; Hernández, 2013; Svampa, 2013; Teubal, 2006). Como señala Svampa (2013), el ciclo progresista latinoamericano combinó políticas de inclusión social con la consolidación de un consenso de los c*ommodities*, que reforzó las lógicas extractivas y sus efectos territoriales.

En esta misma dirección, Kay y Vergara-Camus (2018) sostienen que, pese al giro político hacia gobiernos de izquierda en América Latina, no hubo

una transformación estructural del régimen agrario, ya que el agronegocio continuó siendo dominante. Si bien se implementaron políticas redistributivas y de inclusión del campesinado, estas coexistieron con la expansión del modelo extractivista, evidenciando más continuidad que ruptura con el neoliberalismo y limitando cambios profundos. Aunque los movimientos campesinos lograron ciertos avances en derechos y visibilidad, enfrentan restricciones estructurales, para transformar las relaciones agrarias. En Santiago del Estero, esto se expresa en la combinación de políticas de reconocimiento limitado hacia sectores campesinos con el impulso del modelo agroexportador, lo que intensifica conflictos por el uso del suelo, el acceso a la tierra y la sostenibilidad ambiental.

En el plano provincial, la Intervención Federal de 2004 y la gestión de Pablo Lanusse representaron un punto de inflexión en el desmantelamiento del régimen juarista (Schnyder, 2013). En relación con el movimiento campesino, este período implicó un primer reconocimiento institucional: una de las vertientes del MOCASE (Histórico) obtuvo su personería jurídica tras años de gestiones infructuosas.

A partir de 2005, durante el gobierno de Gerardo Zamora, se promovieron espacios de articulación como la Mesa de Diálogo y Trabajo por la Tierra y la Producción, que retomó la experiencia de la Mesa de Tierras[9]. En este contexto, se impulsaron iniciativas como el "Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra" (Decreto 215/06) y el "Comité de Emergencia" (Decreto 1929/07), ambos bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete. Como lo menciona uno de mis interlocutores:

> Desde el 2004 con el zamorismo se propone desde el Estado provincial la posibilidad de conversar con las organizaciones campesinas. Recuerdo que en un momento tenemos una reunión con Néstor Kirchner en Frías, él recibe un grupo de delegados del MOCASE de la Mesa de Tierra. Gerardo Zamora se compromete a avanzar en instancias de diálogo con las organizaciones y tratar los conflictos de tierra (Funcionario en la Dirección de Relaciones Institucionales de Jefatura de Gabinete de la Provincia, Santiago del Estero, 2017).

El Registro de Aspirantes a la Regularización de la Tenencia de la Tierra[10], conocido como "Registro de Poseedores", fue creado con la finalidad

[9] La Mesa de Tierras surgió en el año 2000, y estaba integrada por el MOCASE, la Mesa de Agricultura Familiar y otros grupos campesinos; la Pastoral Social de la Iglesia Católica y diversas ONGs.

[10] El Registro fue reglamentado por la Resolución 3093/2006. Inició sus actividades en 2007 mediante una prueba piloto en comunidades rurales del departamento Alberdi, en articulación con la organización campesina Unión de pequeños Productores del Salado Norte. Al momento de su creación, no existían antecedentes de políticas públicas similares en otras provincias. La experiencia más cercana fue el programa "Tierras para el Futuro" lanzado en el año 2004 en la Provincia de Córdoba, pero no logró avances concretos en la regularización dominial y es considerado, según diversas fuentes, un fracaso.

de inscribir en condición de poseedores a todos aquellos campesinos en situación de inseguridad jurídica sobre la tierra que la han ocupado y trabajado por generaciones con ánimo de dueño, sin reconocer a otros como titulares de dominio. Además de otorgarles una constancia por haberse registrado (previa visita en terreno del equipo técnico y constatación de su condición de poseedores), el registro les asignaba un subsidio para la confección de un plano de levantamiento territorial (individual o comunitario), y posteriormente, otro subsidio para contratar abogados e iniciar el juicio de prescripción adquisitiva veinteñal y/o ejercer su defensa ante denuncias penales en su contra[11].

Según datos oficiales hasta el año 2012, este habían confeccionado 97 actas (en diversas comunidades de la provincia), inscribiendo a 1.149 familias campesinas poseedoras que ocupaban un total aproximado de 182.154 ha.

Por su parte, el Comité de Emergencia[12] fue creado con el objetivo de asistir en forma inmediata a las comunidades campesinas frente a las situaciones conflictivas derivadas de la defensa de la tierra, como por ejemplo, la resistencia al avance de topadoras destinadas a desmontar y poner bajo el modelo del agronegocio las extensiones de tierra reivindicadas por las comunidades campesinas; o la reticencia de la policía local a recibir denuncias de los pobladores contra aquellos empresarios que pretenden avanzar (con o sin título de dominio) sobre sus posesiones; o la violencia ejercida por bandas armadas al servicio de empresarios con la pretensión de reprimir o amedrentar a los campesinos que pretenden reivindicar sus derechos posesorios.

Desde sus inicios, el Comité tuvo que cubrir una incesante demanda. Más de 200 casos ingresados hasta el año 2012 dan cuenta de la variedad de situaciones conflictivas a ser atendidas por el equipo, que incluye abogados, sociólogos, trabajadores sociales y a representantes de las organizaciones campesinas.

En esta dirección, los conflictos por la tierra deben entenderse como parte de una disputa más amplia entre modelos de desarrollo, en torno al control de territorios concebidos de manera multidimensional (Mançano Fernandes, 2004).

Esto remite también a considerar las políticas orientadas al uso o aprovechamiento del monte. La Ley Provincial 6.841 de Conservación y Uso Múltiple de las Áreas Forestales sancionada en 2008, declara de interés público la conservación, protección, enriquecimiento y ampliación de los bosques

[11] En el año 2009, a solicitud del MOCASE y de la Mesa de Agricultura Familiar, se amplió el acuerdo de trabajo con otro organismo del Estado nacional, la Subsecretaría de Desarrollo Rural y Agricultura Familiar de la Nación. El acuerdo incluía aportes para el financiamiento de los subsidios destinados a la confección de los planos de levantamiento territorial y para la asistencia jurídica necesaria en distintas comunidades de la provincia.

[12] Cabe destacar que, la conformación de los equipos de trabajo tanto del Registro de Poseedores, como del Comité de Emergencia se realizó con cuadros técnicos pertenecientes al movimiento social (en su línea histórica), bajo la órbita de la Dirección de Relaciones Institucionales de Jefatura de Gabinete de la Provincia.

naturales e implantados, adhiriéndose a la Ley Nacional 26.331 de Presupuestos Mínimos para la Protección Ambiental de los Bosques Nativos.

A través del Decreto 1830/08 se aprobó el "ordenamiento territorial de los bosques nativos" que zonifica el territorio provincial en tres categorías de conservación[13], y que fue resultado de un proceso de participación que implicó la realización de talleres zonales y una audiencia pública con el apoyo de organizaciones campesinas e indígenas de toda la provincia, así como de otros actores institucionales como las Sociedades Rurales adheridas a la Federación Provincial (FAAS) perteneciente a la Confederación Rural Argentina (CRA) (Jara, 2012).

Los permisos de desmonte o deslindes concedidos por la Dirección de Bosques de la provincia generaron diversas controversias a lo largo de la historia, ya que habilitaban en cierto sentido, a los empresarios que compraban o arrendaban tierras a la destrucción del hábitat de los campesinos y de sus medios de subsistencia. La legislación anteriormente mencionada y una mayor articulación entre la Dirección de Bosques y el Comité de Emergencia han obrado como un paulatino freno a esta modalidad de expulsión de los campesinos de sus territorios.

Otro hito importante para las políticas provinciales de tierras fue la firma de un "Acuerdo de política institucional con el sector campesino, productores familiares y pueblos originarios", en julio del 2010, entre el gobernador Zamora, el Foro Provincial de la Agricultura Familiar (FOPAF)[14], el MOCASE, el MOCASE Vía Campesina, la Mesa de Tierras de Figueroa, la Mesa de Tierras de Ojo de Agua y varias ONGs. Este acuerdo fue presentado como una política de Estado orientada a abordar la regularización dominial, la preservación ambiental y el fortalecimiento de la infraestructura rural.

Entre los puntos más trascendentales de los acordados se destaca la proposición de conformar un cuerpo de "cuidadores del monte" con 60 integrantes propuestos por las organizaciones campesinas e indígenas; de destinar cuatro millones de pesos a obras de infraestructura rural y equipamiento; y un millón de pesos para fortificar la capacidad operativa del Registro de Poseedores y el Comité de Emergencia. También se planteaba la realización de un relevamiento de la ubicación, situación socioeconómica y judicial de las familias campesinas, a cargo de una comisión técnica a ser

[13] La categoría I o zonas de "alto valor de conservación" (rojo) donde no están permitidos usos productivos, a excepción del uso de comunidades indígenas y la investigación; la categoría II o zonas de "mediano valor de conservación" (amarillo) donde no está permitido desmontar, pero sí llevar a cabo "actividades de aprovechamiento sostenible", turismo e investigación; y por último, la categoría III o zonas clasificadas como de "bajo valor de conservación" (verde) que pueden transformarse dentro de los criterios de la ley.

[14] El FOPAF estaba integrado hacia fines de 2012 por 145 organizaciones, con un total aproximado de 8000 familias distribuidas en la provincia. Por iniciativa de sus dirigentes, decidió constituirse formalmente como asociación civil, y a fines de ese año les fue otorgada la personería jurídica como Federación de Organizaciones de la Agricultura Familiar, con 25 organizaciones formalmente asociadas.

creada en el ámbito de la Mesa de Diálogo. Igualmente, se propuso enviar a la Legislatura un proyecto que declare de interés público las tierras fiscales para evitar la apropiación indebida. Se acordó la realización de un censo provincial de poblaciones rurales, así como solicitar un informe al Poder Judicial que dé cuenta de la totalidad de las causas existentes que involucren a comunidades y familias rurales. Quedó como tema de agenda futura, la modificación de la ley de colonización provincial, para incorporar la propiedad comunitaria y la generación de planes de colonización para jóvenes productores, entre otras cuestiones.

Entre 2015 y 2019 a nivel nacional, el gobierno de Mauricio Macri impulsó una serie de medidas orientadas al desmantelamiento y la relegación de políticas públicas e instituciones clave para el sector rural, particularmente aquellas dirigidas a campesinos y pequeños productores, como la SAF y el Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA). Este proceso tuvo como correlato la paralización de las políticas de tierras a nivel provincial y la profundización del modelo del agronegocio. En este marco, el accionar de las organizaciones sociales -entre ellas el MOCASE- se desarrolló en un escenario de mayores tensiones, que incluyó episodios de persecución política y violencia en el marco de los conflictos por la tierra, aunque sin anular completamente su capacidad de acción colectiva. No obstante, es necesario matizar lecturas en clave de ruptura: tal como se evidenció en el período 2003-2013, es posible la coexistencia entre políticas de tierras provinciales, la apertura de instancias de diálogo, con un sostenido e incluso activo impulso al modelo del agronegocio. Lejos de constituir una excepción, dicha articulación da cuenta de una dinámica más estructural, en la cual diferentes estrategias estatales -de reconocimiento, regulación y promoción- pueden converger en la consolidación de un mismo patrón de acumulación basado en la expansión de la frontera agraria.

Durante el gobierno nacional de Alberto Fernández (2019-2023), la política hacia las tierras rurales y los actores agrarios estuvo fuertemente atravesada en su etapa inicial por la pandemia del COVID-19. En este marco, combinó una lógica de regulación estatal con tensiones persistentes con el sector agropecuario. Por un lado, se mantuvieron instrumentos de intervención como las retenciones a las exportaciones -incluso con aumentos en cultivos como la soja- que buscaban sostener ingresos fiscales y desacoplar precios internos de los internacionales, lo que generó fuertes conflictos con las grandes organizaciones del campo. En paralelo, se reactivaron ciertos canales de interlocución con organizaciones campesinas, que lograron sostener espacios de demanda y visibilización, aunque con alcances limitados en términos de transformación estructural. Al mismo tiempo, su gestión se inscribió en una tradición que preservaba marcos regulatorios sobre la tierra (como los límites a la extranjerización) y promovía políticas diferenciadas hacia

sectores como la agricultura familiar y campesina, aunque con resultados desiguales y críticas por falta de profundidad estructural y aplicación efectiva.

En contraste, el gobierno de Javier Milei (desde diciembre de 2023 hasta la actualidad) impulsa un giro hacia la desregulación del sector y la liberalización del mercado de tierras. Entre sus principales medidas y propuestas se destacan los intentos de derogar o modificar la Ley de Tierras Rurales - que limita la propiedad extranjera -, con el objetivo de flexibilizar el acceso y favorecer inversiones, así como la eliminación de normativas previas -como la Ley 26.160 de emergencia y suspensión de desalojos a comunidades indígenas- y la simplificación regulatoria en agricultura. En el plano económico, su orientación prioriza el estímulo al agronegocio mediante la reducción (total o parcial) de retenciones y la promoción de exportaciones, en sintonía con las demandas de los grandes productores y exportadores. En este escenario, las organizaciones sociales enfrentan un contexto más restrictivo para su accionar, con menores instancias de mediación estatal y una tendencia a la intensificación de los conflictos territoriales. Este enfoque redefine el rol del Estado, desplazándose de la regulación territorial hacia la facilitación de inversiones y la expansión productiva, lo que ha reconfigurado las relaciones con los distintos actores rurales, favoreciendo especialmente a los sectores más concentrados.

En este contexto, cabe señalar que, a escala provincial y con anterioridad a la finalización del cuarto mandato de Gerardo Zamora -quien sería sucedido por Elías Suárez, entonces Jefe de Gabinete durante los gobiernos zamoristas-[15], se impulsó una propuesta de reforma legislativa materializada en la Ley 7406[16] y en la creación de un Sistema Integrado de Ordenamiento y Prueba Territorial (SIOPT). Este nuevo andamiaje introduce un cambio de paradigma en la política pública de tierras en Santiago del Estero. A diferencia del modelo previo de "Mesa de Tierras", basado en instancias de negociación política y construcción de consensos entre actores desiguales, el SIOPT desplaza el eje hacia la tecnificación de la gestión del conflicto, mediante la producción de información territorial estandarizada, trazable y verificable. El Estado deja de ocupar un rol de mediador para constituirse en garante de reglas técnicas y procedimentales, organizando la circulación de la prueba entre la administración y el sistema judicial.

Este viraje se inscribe en un proceso más amplio de juridificación de los conflictos sociales, en el cual las disputas por la tierra se canalizan

[15] Incluyendo el gobierno de Claudia Ledesma de Zamora, entre diciembre de 2013 a diciembre de 2017.

[16] La ley impulsa un régimen de modernización para la regularización territorial mediante reformas en diversos cuerpos legales. Sin embargo, endurece la prescripción adquisitiva y reduce el valor de la prueba testimonial -clave en contextos campesinos-, dificultando el acceso a la titularización. Asimismo, habilita mecanismos de restitución inmediata en sede penal que refuerzan la propiedad formal frente a posesiones ancestrales, con potencial de intensificar conflictos.

crecientemente a través de dispositivos judiciales y técnico-administrativos. En términos de políticas públicas, ello supone el pasaje desde un enfoque centrado en la construcción de acuerdos políticos hacia un modelo que privilegia la objetividad técnica como fundamento de la decisión judicial, a partir de instrumentos como el Informe Territorial Consolidado (ITC), la georreferenciación obligatoria y la digitalización de antecedentes dominiales y de uso del suelo.

No obstante, como advierte Pautassi (2015) en relación con el enfoque de derechos, la igualdad formal en el acceso a procedimientos no garantiza por sí misma la igualdad sustantiva en el ejercicio de derechos. Si bien el sistema propone construir un "piso común de hechos" y reducir la arbitrariedad, también puede reproducir -e incluso profundizar- desigualdades estructurales, en tanto los distintos actores no cuentan con las mismas capacidades para producir, interpretar y disputar evidencia técnica. En particular, los sectores campesinos e indígenas, cuyas formas de ocupación y uso del territorio muchas veces no se encuentran plenamente registradas en sistemas formales, podrían enfrentar mayores dificultades para hacer valer sus derechos en un esquema que privilegia la prueba documental y georreferenciada.

Desde una perspectiva crítica, este tipo de dispositivos pueden interpretarse como parte de una expansión de la racionalidad jurídico-técnica, que tiende a invisibilizar saberes y prácticas territoriales no hegemónicas, al tiempo que redefine qué cuenta como "prueba válida". Así, el pasaje desde un modelo deliberativo a uno técnico no elimina el conflicto, sino que lo reconfigura, desplazando la disputa hacia el terreno de la producción y validación de evidencia.

En suma, si bien la implementación del SIOPT puede contribuir a ordenar la litigiosidad y aumentar la previsibilidad del sistema, abre interrogantes centrales para una política de tierras con enfoque de derechos: en qué medida este nuevo entramado institucional reconoce la pluralidad de formas de relación con la tierra, y si resulta capaz de corregir -o por el contrario consolidar- las desigualdades históricas que estructuran el acceso y la tenencia en territorios como Santiago del Estero.

Cabe asimismo preguntarse si las políticas implementadas por el gobierno provincial desde el año 2005 implicaron un distanciamiento respecto de los rasgos focalizados y asistencialistas que caracterizaron a las políticas de desarrollo rural en Argentina en los años noventa, y sí, en cambio, promovieron una aproximación más consciente con un enfoque de derechos (Pautassi, 2015). En otros términos, se trata de indagar en qué medida los estándares del Derecho Internacional sobre los Derechos Humanos, han orientado efectivamente los procesos de planificación, diseño, implementación y evaluación de las políticas públicas -concebidas como un ciclo integrado-; en pos de una mayor equidad social, que contemple los atravesamientos de género, etnia y clase y fortalezca el empoderamiento de los sujetos rurales.

En definitiva, el análisis de las políticas públicas de tierras en Santiago del Estero permite advertir no solo sus alcances y limitaciones , sino también las tensiones inherentes a un modelo de desarrollo que, al mismo tiempo que promueve la expansión del agronegocio, reproduce condiciones estructurales de desigualdad en el acceso a la atierra. En este escenario, el enfoque de derechos se presenta no sólo como un horizonte normativo, sino como un campo de disputa atravesado por relaciones de poder desiguales.

Aportes y desafíos de las políticas públicas de tierras santiagueñas

El despliegue de las políticas públicas previamente analizadas no ha logrado, hasta el momento, avanzar hacia una solución estructural del problema de inseguridad jurídica sobre la tierra que ocupan históricamente las familias campesinas e indígenas. La tenencia precaria y la distribución inequitativa de la tierra continúan siendo reivindicaciones centrales del movimiento rural santiagueño en sus diversas expresiones.

En este marco, la contribución del Registro de Poseedores[17] -en términos de facilitar la confección de planos de levantamiento territorial y subsidiar la asistencia jurídica para iniciar juicios de prescripción adquisitiva veinteñal- no se ha traducido en sentencias favorables que reconozcan a los poseedores como titulares de dominio. A casi dos décadas de su implementación, no se registran fallos exitosos en favor de los sujetos asistidos. En el mejor de los casos, estas intervenciones han permitido mejorar las condiciones para la negociación de acuerdos extrajudiciales con los titulares registrales. En otras palabras, si bien el Registro amplía las capacidades formales del campesinado, su impacto efectivo en la regularización y redistribución de la tierra ha sido prácticamente nulo.

Asimismo, la necesidad de recurrir a abogados particulares no garantiza resultados favorables. Por el contrario, se han producido desalojos como consecuencia de defensas jurídicas deficientes, caracterizadas por errores procesales, vencimiento de plazos o insuficiencia probatoria. De este modo, por fallas formales, los poseedores no logran acreditar sus derechos (Fonzo Bolañez, 2024).

Diversos estudios coinciden en señalar la limitada eficacia de la denominada "solución jurídica". Las sentencias favorables a los campesinos son excepcionales, especialmente en lo que respecta a áreas de monte destinadas al uso común, donde -según criterios judiciales predominantes- no

[17] Cabe señalar que el registro actualmente no se encuentra en funcionamiento, debido al desfinanciamiento que afrontó años atrás. Este es justamente uno de los reclamos que plantearon varias ONGs y organizaciones indígenas y campesinas, entre ellas el MOCASE Histórico (en el cual milito), en un encuentro que se realizó en la ciudad de Santiago del Estero en el marco del ENCONA (Encuentro de Organizaciones Campesinas e Indígenas del Norte Argentino), el 21 y 22 de agosto de 2024.

existirían evidencias suficientes de explotación productiva o mejoras realizadas (Barbetta, 2009; Fonzo Bolañez, 2024).

En la misma línea, los acuerdos alcanzados en julio de 2010 entre el movimiento rural y el gobierno provincial -orientados al reconocimiento de la titularidad, la preservación de recursos naturales y la descentralización de recursos- no han tenido un cumplimiento efectivo. Tampoco han prosperado iniciativas legislativas relevantes como el proyecto de Ley de Emergencia Territorial[18] presentado en 2010 por la diputada provincial campesina Nélida Solorza, que plantea la suspensión por cinco años de los desalojos de tierras en posesión de las comunidades campesinas. Este no ha tenido tratamiento legislativo a pesar de haber recibido un apoyo explícito del gobernador. Lo mismo sucede con la ley de creación de dos Juzgados de Derechos Reales y Ambientales, con ámbito de actuación en toda la provincia[19], la cual hasta el día de la fecha no se ha efectivizado a pesar de estar aprobada.

Sin embargo, esta última propuesta es cuestionada por las organizaciones campesinas ya que, para el sector, mientras no se introduzcan reformas legislativas de fondo que reconozcan las formas de propiedad comunitaria campesina y los indicadores de territorialización propios de su forma de vida, producción y relación con la naturaleza, no existen signos de cambios sustanciales que atiendan a sus reclamos. Así se desprende del siguiente testimonio:

> Nosotros no creemos que la creación de un Juzgado de Tierras sea la solución. Si no se cambian las leyes, jamás tendremos respuestas a nuestra lucha. Antes necesitamos del reconocimiento del derecho a la tierra como parte de nuestro modo de vida y producción (Entrevista a miembro del MOCASE Histórico, Santiago del Estero, 2019).

Por su parte, la constitución de la Policía de Asuntos Rurales D7, ha mejorado la actuación policial en los destacamentos del interior provincial, ya que por ejemplo, evita que la policía intervenga en un conflicto por pago de adicionales, pero esto tampoco garantiza que los conflictos sofrenen su intensidad. Otro ejemplo de ello es la certificación catastral[20], generada mediante el diálogo mantenido entre el MOCASE VC y el gobierno provincial durante el mandato de Claudia Ledesma de Zamora, y con vigencia desde el año 2014 (El Liberal, 30/09/2014), que solo ha funcionado como un atenuante de la

[18] Ver Proyecto de Ley en: https://www.hcdn.gob.ar/proyectos/proyectoTP.jsp?exp=5764-D-2011

[19] Estos juzgados tendrán competencia específica en toda cuestión que implique los derechos reales del CCyCN inherentes a inmuebles. También en todos los asuntos donde se ventilen derechos de incidencia colectiva o difusa, relacionados con la protección del medio ambiente.

[20] Esta actualización normativa y su puesta en vigencia en la provincia remarca un hito relevante que hace a la comprobación del estado fáctico de un inmueble objeto de compraventa, y, por ende, de la posesión ejercida. La ley obliga que un ingeniero agrimensor se constituya en el inmueble antes que se lo compre y confeccione la escritura pública, para que informe sobre el estado del inmueble.

problemática y no como solución de fondo.

La acción del Comité de Emergencia también ha operado como un mecanismo paliativo, sin lograr contener el avance sobre tierras campesinas, en un contexto marcado por la expansión sostenida de la frontera agropecuaria y la especulación inmobiliaria. Tal como lo señala un integrante de su equipo técnico:

> Considero, que tanto el Registro de Poseedores, como el Comité de Emergencia, han devenido en meros paliativos para "solucionar" un problema tan complejo y de larga data como es el de tierras en la provincia. Pienso que, desde el gobierno provincial, en muchas ocasiones estas políticas fueron diseñadas e implementadas para dar una respuesta ante los conflictos latentes y manifiestos, no así en lo que hace al fondo o estructura del mismo (Entrevista a Asesor del Estado provincial, integrante del Equipo Técnico del Registro de Poseedores -desde sus inicios hasta el año 2014-, Santiago del Estero, 2020).

A ello se suma la falta de articulación entre distintos sectores del movimiento campesino y los dispositivos estatales, lo que ha limitado su alcance. En particular, algunas organizaciones han adoptado posiciones críticas respecto de estas herramientas, restringiendo su participación en las instancias institucionales. Como señala uno de mis entrevistados:

> La Vía Campesina nunca ha estado de acuerdo de trabajar con el Registro de Poseedores y el Comité, porque la tendencia de estos organismos es llevarte a que hagas el reconocimiento de tu posesión. Ellos han dejado de participar y también de que el equipo técnico incida en sus territorios. A pesar de ello, muchas comunidades adheridas a la Vía han venido a hacer propuestas y no se ha avanzado por respeto. Porque dentro del movimiento se bajan líneas, "aquí todos a campo abierto" y es una cuestión estratégica (Entrevista a integrante del Equipo Técnico del Registro de Poseedores, miembro del MOCASE Histórico, Santiago del Estero, 2020).

En este contexto, las organizaciones reclaman la refuncionalización y el fortalecimiento presupuestario de instrumentos como el Registro de Poseedores, el Comité de Emergencia y las Mesas de Diálogo, así como una mayor articulación con organismos clave como Catastro, el Registro de la Propiedad Inmueble y la Dirección de Tierras.

Resulta evidente que el gobierno provincial no optó por la descalificación de las demandas ni por el desconocimiento de la representación de las diversas vertientes del movimiento rural. Por el contrario, se habilitaron canales de participación que, en términos generales, son valorados positivamente por dirigentes campesinos e indígenas, quienes manifiestan sentirse escuchados.

No obstante, su política de tierras ha sido endeble y parece orientada a dilatar los conflictos, ganar tiempo, fragmentar y desmovilizar, evitando desbordes frente a reclamos que, aun siendo reconocidos como legítimos, resultan de difícil resolución. En este marco, se adopta el formato de la concesión restringida, en tanto se implementan políticas que operan como mecanismos de moderación, sin atender al núcleo duro de las demandas sostenidas por el movimiento rural (Gómez, 2006). En consecuencia, estas intervenciones se han caracterizado por su limitada capacidad transformadora.

En este sentido, más que reabrir el debate sobre el rol del Estado en el ordenamiento territorial rural -ampliamente abordado en la literatura-, resulta pertinente inscribir el caso santiagueño en discusiones ya consolidadas. Como muestran Wolford et al. (2013), los procesos contemporáneos de control y acceso a la tierra se inscriben en dinámicas más amplias de reconfiguración del poder rural, frecuentemente legitimadas en nombre del desarrollo y la seguridad jurídica. En la misma línea, los aportes de Kay y Vergara-Camus (2018) permiten comprender cómo la consolidación del agronegocio, incluso en contextos de retórica inclusiva, reproduce desigualdades estructurales en el acceso a la tierra.

A su vez, el análisis de Brito (2025) evidencia que la intervención estatal en el mundo rural no solo regula el territorio, sino que también busca configurar sujetos agrarios funcionales al mercado. En diálogo con estas perspectivas, y como advierte Li (2023), resulta necesario cuestionar aquellas representaciones que suponen la ineficiencia o pasividad del campesinado, en tanto operan como fundamento para la expansión de modelos de desarrollo excluyentes. Finalmente, tal como señalan Moyo y Yeros (2005), estos procesos no eliminan la conflictividad rural, sino que, por el contrario, reactivan formas de organización y resistencia. De este modo, lejos de una autorregulación neutral por la lógica del mercado, el acceso y uso de la tierra aparece como el resultado de disputas políticas, económicas y sociales en torno a modelos de desarrollo en pugna.

En este contexto, adquieren relevancia las iniciativas orientadas a la sanción de una ley marco de ordenamiento territorial a nivel nacional, basada en principios de equidad, sustentabilidad y justicia social. Este tipo de instrumentos permitiría establecer criterios para el uso del suelo, priorizando el interés general y habilitando herramientas como la expropiación por causa de utilidad pública[21].

Los planes de ordenamiento territorial y ambiental constituyen, en este escenario, instrumentos clave para regular el uso del suelo, promover un desarrollo equilibrado y articular dimensiones productivas, sociales y ambientales (Sili; Somoulou, 2011). Su implementación permitiría dotar de coherencia a las políticas de regularización dominial y desarrollo rural. Contar

[21] Anteproyecto de Ley Nacional de Planificación y Ordenamiento Territorial. COFEPLAN (2012).

con un plan de uso de la tierra en las diferentes áreas geográficas, en relación con las condiciones ambientales, el perfil productivo de la zona y las circunstancias sociales, es una herramienta que daría cobertura y sostén a cualquier política de regularización de la tierra y de desarrollo rural.

Operativamente, estos planes de ordenamiento territorial podrían ser diseñados por los municipios con el apoyo técnico de las provincias o de otros organismos públicos federales -tales como el Consejo Federal de Inversiones, el INTA, el Instituto Nacional de Tecnología Industrial, y las universidades nacionales-. También se debería asegurar la participación de las organizaciones y movimientos representativos de campesinos e indígenas, que en muchos lugares han conformado Mesas de Desarrollo o Mesas de Tierras, con una diversidad y riqueza de saberes, experiencias y trayectorias territoriales.

No obstante, persiste como debate abierto el alcance de la intervención estatal en la regulación del uso del suelo y su responsabilidad en garantizar condiciones para la reproducción social de los sectores rurales, respetando sus formas de vida y promoviendo un desarrollo territorial más equitativo.

Existe un antecedente en la provincia. El gobierno de Zamora diseñó un "Plan estratégico territorial para la instalación del modelo agroindustrial descentralizado de desarrollo humano sustentable 2007-2016". Sin embargo, se trata básicamente de un plan de obras públicas, armado alrededor de los "corredores de desarrollo", donde se despliega la enumeración de 115 proyectos hídricos (agua para consumo de la población y para el desarrollo de actividades productivas), de infraestructura vial, provisión de energía y saneamiento básico, en las seis regiones en que se divide a la provincia. No se incluye el tema del suelo, y de un posible ordenamiento en cuanto a la forma en que debe distribuirse y aprovecharse en términos productivos. Tampoco se menciona la problemática de la tenencia precaria de la tierra descrita anteriormente. Esto evidencia la necesidad de incorporar estas dimensiones en futuras planificaciones.

En particular, un enfoque integral debería articular información proveniente de organismos técnicos (Dirección de Tierras, Catastro, Dirección de Bosques, INTA, universidades, entre otros) con los registros existentes y el conocimiento territorial de las comunidades.

En este marco, la expropiación de tierras -conforme a criterios de interés social y ambiental- podría constituir una herramienta relevante, no solo por su potencial redistributivo, sino también por su menor costo relativo frente a la judicialización del conflicto y sus consecuencias sociales.

Asimismo, en el caso de tierras fiscales, sería necesario reformar la legislación vigente para habilitar formas de adjudicación comunitaria, en consonancia con las prácticas territoriales del campesinado.

Finalmente, las políticas de tierras deben inscribirse en estrategias más amplias de desarrollo rural que reconozcan al campesinado, la agricultura familiar y los pueblos originarios como sujetos centrales. Ello implica no solo

garantizar el acceso a la tierra, sino también promover condiciones para su reproducción social y permanencia en sus territorios, fortaleciendo su papel en la reconfiguración de las economías regionales (Paz, 2013).

Reflexiones finales

En la provincia de Santiago del Estero, el modelo de desarrollo modernizador -basado en la expansión del agronegocio- continúa siendo hegemónico y excluyente de alternativas productivas y sociales. Esta orientación se expresa, entre otros aspectos, en el respaldo político a la expansión de la frontera agropecuaria. En este contexto, los reclamos del sector campesino aún no logran consolidarse como parte de un proyecto político provincial que los reconozca como actores estratégicos del desarrollo, sino que persisten mayormente como demandas abordadas desde lógicas asistencialistas. Sin embargo, el acceso a la tierra constituye una dimensión central para la reducción de la pobreza rural, la desigualdad y la garantía efectiva de derechos fundamentales, lo que interpela directamente la responsabilidad de los distintos niveles del Estado.

Los hallazgos de este trabajo permiten problematizar el papel del Estado en tanto instancia atravesada por tensiones y contradicciones. Lejos de una visión monolítica, se lo concibe como un campo de disputas donde se configuran y reconfiguran correlaciones de fuerza que se expresan en políticas públicas con orientaciones, en muchos casos, divergentes. En el caso santiagueño, mientras se promueve activamente un modelo de desarrollo basado en la explotación intensiva de los recursos naturales, también se habilitan -aunque de manera acotada- espacios de participación para las organizaciones campesinas. Estos espacios han contribuido a la visibilización de las demandas, pero no han derivado en políticas diferenciales capaces de garantizar la reproducción social del campesinado.

De este modo, la ambivalencia estatal no constituye una inconsistencia del sistema, sino una condición de posibilidad, producida activamente para gestionar y gobernar los conflictos territoriales, asegurando la reproducción del modelo de agronegocio. Las políticas públicas de tierras, lejos de resolver las desigualdades estructurales, operan como dispositivos de regulación que combinan reconocimiento limitado, contención social y tecnificación del conflicto.

En este contexto, las políticas públicas orientadas al sector rural no deberían limitarse a la redistribución de recursos, sino que requieren avanzar en la construcción de un andamiaje normativo que reconozca la diversidad de formas de apropiación, uso y significación de la tierra. Sin una legislación que contemple estas especificidades -y que sea elaborada con participación efectiva de los sujetos involucrados- resulta difícil proyectar estrategias de desarrollo

rural inclusivas. Si bien se identifican ciertos avances, estos conviven con una paradoja persistente: mejoras parciales que, sin embargo, no logran materializar un enfoque integral de derechos humanos. En este sentido, adoptar una perspectiva de derechos implica tensionar las formas tradicionales de intervención estatal, basadas en la lógica de la asistencia o la compensación, y avanzar hacia esquemas que garanticen derechos de manera sustantiva.

En otros términos, un enfoque de derechos efectivo requiere no solo ampliar instrumentos de intervención, sino transformar los marcos normativos que estructuran el acceso a la tierra, reconociendo la pluralidad de territorialidades y garantizando condiciones materiales y simbólicas para la reproducción social del campesinado.

Los conflictos territoriales derivados de las transformaciones agrarias exceden el plano jurídico de la propiedad y requieren ser abordados desde una perspectiva multidimensional. Esto supone incorporar herramientas de planificación territorial que integren criterios productivos, sociales y ambientales, así como dispositivos institucionales eficaces para la gestión de conflictos. La persistencia de situaciones de violencia territorial no solo afecta a las comunidades involucradas, sino que también erosiona la legitimidad de las instituciones democráticas, evidenciando la necesidad de respuestas estatales más consistentes y articuladas.

Al mismo tiempo, el enfoque de derechos presenta limitaciones cuando no se traduce en mejoras concretas en las condiciones de vida. De allí la importancia de inscribirlo en un análisis que considere las condiciones estructurales y las relaciones de poder, evitando su reducción a un plano meramente discursivo. La garantía del derecho a la tierra implica necesariamente la confrontación con intereses contrapuestos, lo que pone de relieve el carácter conflictivo de su implementación y la necesidad de establecer criterios de priorización y justicia social.

En definitiva, avanzar hacia políticas de tierras que reconozcan al campesinado, la agricultura familiar y los pueblos originarios como sujetos centrales del desarrollo requiere no solo de voluntad estatal, sino también de un compromiso más amplio de la sociedad. Ello implica repensar el modelo de desarrollo vigente y abrir el debate sobre alternativas que promuevan un uso socialmente justo, ambientalmente sostenible y territorialmente equilibrado de la tierra.

Bibliografía

AKRAM-LODHI, A. Haroon; BORRAS JR, Saturnino M.; KAY, Cristóbal. (ed.). **Land, Poverty and Livelihoods in an Era of Globalization**: Perspectives from Developing and Transition Countries. Abingdon: Routledge; New York: Routledge, 2007.

AMEGHINO, Eduardo Azcuy; FERNÁNDEZ, Diego. El Censo Nacional Agropecuario 2018: visión general y región pampeana. **Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios**, Buenos Aires, n. 51, p. 5-36, 2019.

ASOCIACIÓN de agrimensores celebró decisión del Gobierno**. El Liberal**, Santiago del Estero, 30 sept. 2014. Sección Política. Disponible en: https://www.elliberal.com.ar/nota/-152158/2014/09/asociacion-de-agrimensores-celebro-decision-del-gobierno. Acceso en: 23 mar. 2026.

BARBETTA, Pablo Nicolás. **En los bordes de lo jurídico**: conflicto por la tenencia legal de la tierra en Santiago del Estero. 2009. Tesis (Doctorado con mención en Antropología) – Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2009.

BIDASECA, Karina et al. (orgs.). **Relevamiento y sistematización de problemas de tierra de los agricultores familiares en la Argentina**. Buenos Aires: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, 2013.

BRITO, Ricardo Braga. A formação da classe média rural: a política de colonização da ditadura empresarial-militar. **Dados: Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 68, n. 1, 2025.

COMPAÑÍA ARGENTINA DE TIERRAS. **Valor orientativo de la tierra en Santiago del Estero por zonas de producción**. 2019. Disponible en: https://www.cadetierras.com.ar/. Acceso en: 23 mar. 2026.

CONSEJO PROVINCIAL DE BOSQUES. **Propuesta de Ordenamiento Territorial de los Bosques Nativos de Santiago del Estero**. Ley Nacional n.° 26.331. Documento I, II y III. Santiago del Estero, 2008.

DAS, Veena; POOLE, Deborah. El Estado y sus márgenes: etnografías comparadas. **Cuadernos de Antropología Social**, n. 27, p. 19-52, 2008.

DIOS, Rubén de. Ordenamiento territorial e inclusión social en Santiago del Estero. **Realidad Económica**, Buenos Aires, n. 268, p. 115-127, may./jun. 2018.

DIOS, Rubén de; PAZ, Raul; ROSSI, Carlos. Censos nacionales agropecuarios, coberturas y procesos de transformación agraria en Santiago del Estero. **Realidad Económica**, Buenos Aires, n. 334, p. 123-181, ago./sept. 2020.

FERNANDES, Bernardo Mançano. Cuestión agraria: conflictualidad y desarrollo territorial. In: SEMINARIO DEL LINCOLN CENTER INSTITUTE OF LAND POLICY - UNIVERSIDAD DE HARVARD, 2004, Cambridge. **Anais [...]**.

FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. **¿De quién es la tierra?** Derechos de propiedad y agricultura familiar campesina en Santiago del Estero. 2024. Tesis (Maestría en Derecho Privado) – Facultad de Derecho, Universidad Nacional de Rosario, Rosario, 2024.

FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica; HERRERA, Andrea Geanina Gómez. Dilemas del cercamiento en defensa de la tierra en Santiago del Estero, Argentina. **Perfiles Latinoamericanos**, v. 31, n. 62, 2023.

FORO NACIONAL DE AGRICULTURA FAMILIAR. **Lineamientos Generales de Políticas Públicas orientadas a la elaboración de un Plan Estratégico para la Agricultura Familiar**. Buenos Aires, 2006. Disponible en: http://fediap.com.ar/administracion/pdfs/Lineamientos%20para%20Pol%C3%ADticas%20P%C3%BAblicas%20orientada%20a%20la%20Elaborac. Acceso en: 19 abr. 2026.

GÓMEZ, Marcelo. Crisis y recomposición de la respuesta estatal a la acción colectiva desafiante en la Argentina 1989-2004. **Revista Argentina de Sociología**, Buenos Aires, v. 4, n. 6, p. 88-128, may./jun. 2006.

GRAS, Carla; HERNÁNDEZ, Valeria. **El agro como negocio**: producción, sociedad y territorios en la globalización. Buenos Aires: Biblos, 2013.

GHERSI, Carlos; WEINGARTEN, Celia. (dir.). **El derecho de propiedad**: análisis transversal. Rosario: Nova Tesis, 2008.

HAESBAERT, Rogério. Del mito de la desterritorialización a la multiterritorialidad. **Cultura y Representaciones Sociales**, Ciudad de México, v. 8, n. 15, p. 9-42, 2013.

HARVEY, David. El "nuevo" imperialismo: acumulación por desposesión. **The Socialist Register**, v. 40, p. 99-129, 2004.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA Y CENSOS. **Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010**. Buenos Aires: INDEC, 2010. Disponible en: https://www.indec.gov.ar/. Acceso en: 19 abr. 2026.

JARA, Cristian Emanuel. **Procesos Enmarcadores, Demandas y Escalas en las Luchas Agrarias***:* la resistencia del Movimiento Campesino de Santiago del Estero frente al Acaparamiento Mundial de Tierras (2008-2012). 2014. Tesis (Doctorado en Humanidades) – Facultad de Filosofía y Letras, Universidad Nacional de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2014.

JARA, Cristian Emanuel.; FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. La Declaración de los Derechos campesinos y las disputas de sentidos con relación al derecho a la tierra. **Revista de Estudios Sociales, Políticos y Cultura**, Tucumán, v. 15, p. 1-25, dic. 2024.

KAY, Cristóbal; VERGARA-CAMUS, Leandro. La economía política agraria de los gobiernos de izquierda en América Latina: el agronegocio, el campesinado y los límites del neodesarrollismo. In: KAY, Cristóbal; VERGARA-CAMUS, Leandro (org.). **La cuestión agraria y los gobiernos de izquierda en América Latina**: campesinos, agronegocio y neodesarrollismo. Buenos Aires: CLACSO, 2018.

LI, Tanya Murray. Dynamic farmers, dead plantations, and the myth of the lazy native. **The Journal of Peasant Studies**, v. 50, n. 2, p. 519-538, 2023.

MARX, Karl. **El Capital**: crítica de la economía política. Trad. Wenceslao Roces. México: Fondo de Cultura Económica, 2014.

MOYO, Sam; YEROS, Paris. The Resurgence of Rural Movements under Neoliberalism. In: MOYO, Sam; YEROS, Paris. (ed.). **Reclaiming the Land**: the resurgence of rural movements in Africa, Asia and Latin America. London: Zed Books, 2005.

PARNÁS, María; FONZO BOLAÑEZ, Claudia Yesica. ¿La reina comparte el trono? La soja en Santiago del Estero durante el periodo 2015-2018. **Trabajo y Sociedad**, Santiago del Estero, v. 22, n. 36, p. 315-332, 2021.

PAUTASSI, Laura. **El aporte del enfoque de derechos a las políticas sociales**: una breve revisión. Santiago de Chile: CEPAL, 2010.

PAZ, Raúl. Explotaciones sin límites definidos y desarrollo rural en Santiago del Estero: hacia un ordenamiento territorial. **Realidad Económica**, Buenos Aires, n. 277, p. 109-128, jul./ago. 2013.

PICCO, Ernesto. Acerca del peronismo subnacional, el juarismo y otras variaciones locales: alianzas y disputas internas en Santiago del Estero entre 1946 y 2010. **Trabajo y Sociedad**, Santiago del Estero, n. 21, p. 185-211, 2013.

SCHNYDER, Celeste. **Política y violencia**: Santiago del Estero 1995-2004. Santiago del Estero: EDUNSE, 2014.

SILI, Marcelo; SOUMOULOU, Luciana. **La problemática de la tierra en la Argentina**: conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración. Roma: FIDA, 2011.

SUBSECRETARÍA DE DERECHOS HUMANOS. **Censo de los Conflictos de Tierra en Santiago del Estero**. Santiago del Estero, 2012.

SVAMPA, Maristella**.** Consenso de los commodities y lenguajes de valoración en América Latina. **Nueva Sociedad**, Buenos Aires, n. 244, p. 30-46, mar./abr. 2013.

SVAMPA, Maristella. **Las fronteras del neoextractivismo en América Latina**: conflictos socioambientales, giro ecoterritorial y nuevas dependencias. Guadalajara: CALAS, 2019.

TEUBAL, Miguel. Expansión del modelo sojero en la Argentina. De la producción de alimentos a los commodities. **Realidad Económica**, Buenos Aires, n. 220, v. 36, p. 71-96, may./jun. 2006.

WOLFORD, Wendy et al. Governing global land deals: the role of the state in the rush for land. **Development and Change**, v. 44, n. 2, p. 189-210, 2013.

Claudia Yesica Fonzo Bolañez
Abogada y Lic. en Sociología. Magister en Derecho Privado. Especialista en: 1- Docencia Universitaria, 2- Políticas Públicas para la Igualdad, 3- Derecho Procesal, y 4- Epistemologías del Sur. Doctoranda en Humanidades. Profesora Adjunta en FHCSyS/UNSE y JTP en UCSE. Docente-Investigadora INDES (FHCSyS/UNSE-CONICET).
E-mail: jessicafonzobolanez@gmail.com
ORCID: https://orcid.org/0000-0002-1840-8931