

# LA PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN ARGENTINA

Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza



Ministero degli Affari Esteri



Ministerio de  
Agricultura, Ganadería y Pesca  
Presidencia de la Nación

El Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) trabaja con la población rural pobre para que pueda cultivar y vender más alimentos, aumentar sus ingresos y determinar la orientación de sus propias vidas. Desde 1978, el FIDA ha invertido más de 12 500 millones de dólares estadounidenses en donaciones y préstamos a bajo interés en los países en desarrollo, con lo cual ha empoderado a más de 370 millones de personas para que salgan de la pobreza. El FIDA es una institución financiera internacional y una organización especializada de las Naciones Unidas con sede en Roma, donde se encuentra el mecanismo central de las Naciones Unidas para el sector de la alimentación y la agricultura. Se trata de una asociación de 166 miembros, única en su género, integrada por países de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP), otros países en desarrollo y la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).

Las opiniones expresadas en este documento son las del autor y no reflejan forzosamente las opiniones del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Las denominaciones empleadas en esta publicación y la forma en que aparecen presentados los datos que contiene no suponen de parte del FIDA juicio alguno sobre la condición jurídica de países, territorios, ciudades o zonas, o de sus autoridades, ni respecto de la delimitación de sus fronteras o límites. Se han utilizado las denominaciones "países desarrollados" y "países en desarrollo" por resultar convenientes desde el punto de vista estadístico sin que ello represente necesariamente juicio alguno sobre la etapa alcanzada por una zona o país determinados en el proceso de desarrollo.

Copyright ©IFAD 2011

Autores: Marcelo Sili y Luciana Soumoulou.  
Colaboración: Gabriela Benito y Fernando Tomasi.

Diseño Grafico: UMA Comunicación y Diseño - comunicaciones@uma.com.pe  
Fotografías: ©IFAD/Giuseppe Bizzarri (Tapa y contratapa)

Contacto: Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola  
Via Paolo di Dono 44  
00142 Rome, Italy  
www.ifad.org

ISBN:  
Impresión: agosto de 2011



Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza



Ministerio de  
**Agricultura, Ganadería y Pesca**  
**Presidencia de la Nación**

# LA PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN ARGENTINA



Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración



Marcelo Sili,  
Luciana Soumoulou

Con la colaboración de  
Gabriela Benito y  
Fernando Tomasi



# Índice General

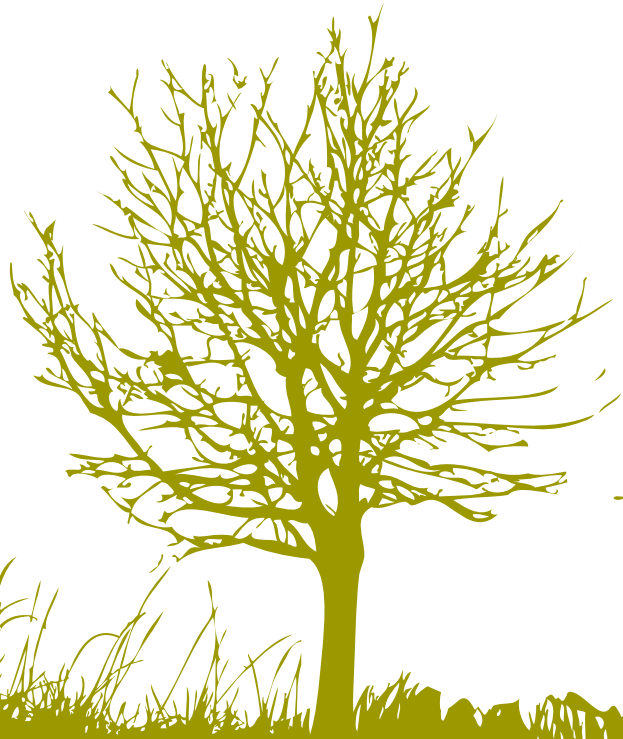
Agradecimientos.....	10
Prólogo.....	12
Resumen ejecutivo.....	14
Introducción.....	24

## Primera parte : Problemática de la tierra en Argentina

1. La problemática de la tierra en la argentina, una mirada global.....	30
2. La ocupación y la valorización total del territorio argentino. Hipótesis de trabajo.....	33
3. ¿Puja por la tierra o por el modelo de desarrollo rural en la argentina?.....	33
4. Consideraciones legales para comprender la problemática de la tierra en argentina.....	36

## Segunda parte : La organización de la tierra en la Argentina

5. La ocupación y valorización histórica de la tierra en argentina. Una visión de síntesis para comprender la situación actual.....	42
5.1 Etapa colonial.....	42
5.2 Etapa de valorización de la Pampa y consolidación de Buenos Aires.....	43
5.3 Etapa de etapa de concentración territorial y anclaje rural.....	43
5.4 Etapa de modernización y desarrollo rural.....	45
5.5 Etapa de modernización excluyente (1976-2001).....	45
5.6 Etapa de valorización total del territorio y crisis rural.....	46
6. Uso del suelo, estructura agraria y tenencia de la tierra en la argentina actual.....	48
6.1 El cambio de uso del suelo.....	48
6.2 La concentración de la tierra.....	51
6.3 La tenencia de la tierra.....	55



7. La diversidad de situaciones regionales en torno a la dinámica de la tierra en argentina.....	62
7.1 La problemática de la tierra en el NEA.....	62
7.1.1 La Región.....	62
7.1.2 Evolución y organización el territorio.....	62
7.1.3 Población y condiciones sociales .....	63
7.1.4 Sistemas productivos, uso del suelo y tenencia de la tierra.....	64
7.2 La problemática de la tierra en el NOA.....	70
7.2.1 La Región.....	70
7.2.2 Evolución y organización el territorio.....	72
7.2.3 Población y condiciones sociales.....	73
7.2.4 Sistemas productivos y uso del suelo.....	75
7.3 La problemática de la tierra en la Región pampeana.....	82
7.3.1 La Región.....	82
7.3.2 Evolución y organización el territorio.....	84
7.3.3 Población y condiciones sociales.....	85
7.3.4 Sistemas productivos y uso del suelo.....	85
7.4 La problemática de la tierra en Cuyo.....	93
7.4.1 La Región.....	93
7.4.2 Evolución y organización el territorio.....	93
7.4.3 Población y condiciones sociales .....	94
7.4.4 Sistemas productivos y uso del suelo.....	96
7.5 La dinámica de la tierra en Patagonia.....	103
7.5.1 La Región.....	103
7.5.2 Evolución y organización el territorio.....	103
7.5.3 Población y condiciones sociales.....	104
7.5.4 Sistemas productivos y uso del suelo.....	106

### Tercera parte : Factores relevantes en la organización y dinámica de la tierra

8. La evolución del precio de la tierra como factor de cambio en el uso y la tenencia de la tierra en Argentina.....	115
8.1 La estrecha correlación entre el precio de la tierra y el precio de los bienes agropecuarios.....	116
8.2 Los factores no agropecuarios que influyen en el valor de la tierra.....	121



9. La dinámica de transacción de la tierra en Argentina.....	121
9.1 La dinámica de los pequeños productores en torno a la tierra.....	122
9.1.1 Pequeños productores con títulos formales de propiedad.....	122
9.1.2 Pequeños productores con tenencias precarias.....	124
9.1.3 Pequeños productores que ocupan tierras demandadas por otros actores privados.....	124
9.2 El comportamiento de los medianos productores frente a la tierra.....	131
9.3 La dinámica de los grandes productores.....	132
9.4 Los inversores.....	133
9.4.1 Los inversores que compran medianas y grandes explotaciones agropecuarias o superficies de tierras.....	134
9.4.2 Los inversores que compran parcelas o explotaciones pequeñas.....	135
9.4.3 Los pools de siembra.....	136
10. Las formas de intervención del estado en torno a la tierra en argentina.....	140
10.1 La debilidad de las políticas públicas de desarrollo rural y ordenamiento territorial.....	140
10.2 La falta de marcos legales apropiados.....	141
10.3 La fragmentación o carencia de información sobre tierras.....	142
10.4 La burocratización de la gestión y regularización de la tierra.....	143
10.5 El rol ambivalente del Estado.....	144

#### Cuarta parte : Conclusiones preliminares y recomendaciones de políticas

11. Principales hallazgos y conclusiones del diagnóstico.....	146
12. Recomendaciones de políticas para la regularización de la tierra en argentina.....	148
12.1 Objetivos básicos para una política de tierras en Argentina.....	149
12.2 Definir y diseñar una política nacional de desarrollo rural.....	151
12.3 Fortalecer la institucionalidad pública vinculada al ordenamiento y la gestión de la tierra..	152
12.4 Fortalecer la participación público privada en torno a la problemática de la tierra.....	154
12.5 Elaborar e implementar planes de ordenamiento territorial y ambiental (uso de la tierra)...	154
12.6 Regular el uso y la propiedad de la tierra (distribución de la tierra).....	154
12.7 Favorecer el acceso a la tierra y la regularización dominial de tierras (tenencia de la tierra)	155
Anexo 1: Glosario.....	157
Anexo 2: Bibliografía.....	159
Anexo 3: Organismos y legislaciones provinciales que regulan el registro, adjudicación, acceso, uso y cesión de la tierra.....	169



## Índice de cuadros

Cuadro 1: Evolución del uso del suelo en la Argentina por regiones entre 1988 y 2002.....	50
Cuadro 2: Evolución de la estructura agraria en cantidad de has entre 1988 y 2002.....	54
Cuadro 3: Evolución del tipo de tenencia de la tierra en cantidad de has.....	58
Cuadro 4: Distribución de las tierras fiscales en Argentina.....	60
Cuadro 5: Evolución del precio de los alimentos a nivel internacional.....	117
Cuadro 5: Tipo de inversiones en tierra en Argentina.....	134

## Índice de gráficos

Gráfico 1: Uso del suelo de cada Región argentina.....	49
Gráfico 2: Porcentaje de evolución de los usos del suelo entre 1988 y 2002.....	49
Gráfico 2: Estructura agraria de Argentina.....	52
Gráfico 3: Estructura agraria de cada Región argentina en el año 2002.....	53
Gráfico 4: Porcentaje de evolución de la estructura agraria entre 1988 y 2002.....	53
Gráfico 5: Distribución del tipo de tenencia de la tierra.....	57
Gráfico 6: Porcentaje de evolución de los tipos de tenencia de la tierra entre 1988 y 2002.....	57
Gráfico 7: Estructura agraria de la Región del NEA.....	67
Gráfico 8: Estructura agraria de la Región del NOA.....	79
Gráfico 9: Estructura agraria de la Región pampeana.....	89
Gráfico 10: Estructura agraria de la Región de Cuyo.....	101
Gráfico 11: Estructura agraria de la Región patagónica.....	110
Gráfico 12: Evolución del precio de la tierra en la Región pampeana.....	118
Gráfico 13: Evolución de los precios de los arrendamientos en la Región pampeana.....	119
Gráfico 14: Evolución del precio de la tierra y de los arrendamientos en la Región pampeana.....	119



## Índice de figuras

Figura 1: Regiones argentinas.....	28
Figura 2: Los modelos de desarrollo rural.....	35
Figura 3: Uso del suelo en la Región del NEA.....	65
Figura 4: Estructura agraria en la Región del NEA.....	68
Figura 5: Tenencia de la tierra en la Región del NEA.....	71
Figura 6: Uso del suelo en la Región del NOA.....	78
Figura 7: Estructura agraria de la Región del NOA.....	80
Figura 8: Tenencia de la tierra en la Región del NOA.....	83
Figura 9: Uso del suelo en la Región pampeana.....	88
Figura 10: Estructura agraria de la Región pampeana.....	90
Figura 11: Tenencia de la tierra en la Región pampeana.....	92
Figura 12: Uso del suelo en la región de Cuyo.....	98
Figura 13: Estructura agraria en la Región de Cuyo.....	100
Figura 14: Tenencia de la tierra en la Región de Cuyo.....	102
Figura 15: Uso del suelo en la Región patagónica.....	109
Figura 16: Estructura agraria en la Región de Patagonia.....	111
Figura 17: Tenencia de la tierra en la Región de Patagonia.....	113
Figura 18: Esquema de recomendaciones de políticas.....	152

## Índice de recuadros

Recuadro 1: El arrendamiento de la tierra en Argentina.....	59
Recuadro 2: Las tierras fiscales en Patagonia.....	61
Recuadro 3: La degradación de la tierra en la Región del NEA.....	66
Recuadro 4: La degradación de la tierra en la Región del NOA.....	77
Recuadro 5: La degradación de la tierra en la Región pampeana.....	87
Recuadro 6: La degradación de la tierra en Cuyo.....	95
Recuadro 7: La degradación de la tierra en Patagonia.....	107
Recuadro 8: Historia de vida de una familia de pequeños productores en tierras fiscales.....	125
Recuadro 9: La lucha por la tierra. La historia de Pozo Azul.....	128
Recuadro 10: Los banquínos.....	129
Recuadro 11: Historia de Lote X, Colonias Unidas, Chaco.....	130





## Acrónimos

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
CAN	Consejo Agrario Nacional
CFI	Consejo Federal de Inversiones
CNA	Censo Nacional Agropecuario
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
EAP	Empresa agropecuaria
FAA	Federación Agraria Argentina
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (Food and Agriculture Organization of the United Nations)
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPMH	Índice de Privación Material de los Hogares
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NEA	Noreste argentino
NOA	Noroeste argentino
OCDE	Organización de Cooperación y Desarrollo Económico
ONABE	Organismo Nacional de Administración de Bienes
PBI	Producto interno bruto
PRODERNEA	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noreste Argentino
PRODERNOA	Proyecto de Desarrollo Rural de las Provincias del Noroeste Argentino
PROINDER	Proyecto de Desarrollo de Pequeños Productores Agropecuarios
PROSAP	Programa de Servicios Agrícolas Provinciales
RIMISP	Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural
SAGPyA	Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization)



## Agradecimientos

Se desea agradecer expresamente a todas las Instituciones y personas que han hecho posible esta investigación, en especial al Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), que financió la realización del trabajo, a la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación a través del PROINDER y del PRODERNEA, al Banco Mundial y al Banco Interamericano de Desarrollo.

También se desea agradecer la inestimable colaboración de los colegas Paolo Silveri (FIDA), Susana Márquez (SAGPyA), Carter Brandon, Franz Drees-Gross y Malcolm Childress (Banco Mundial), Ricardo Vargas del Valle (BID), Álvaro Ramos (FIDA Mercosur) y Pedro Peretti (COPROFAM) por el apoyo técnico e institucional.

Un reconocimiento muy especial a todos los colegas que colaboraron con la lectura y revisión del documento borrador: Pablo López, Aldo Casella, Carlos Parera, Omar Miranda, Nelly Gray de Cerdán, Horacio Colombet, Marcelo Pérez Centeno, Annalisa Mauro, Oscar Lascano, José Minetti y Marcos Ceconello.

Finalmente, se desea agradecer por el apoyo y la estimulante colaboración en los trabajos de campo, a los Sres. Lucas Arocena (Productor Río Negro), Tito Domeneck (Movimiento Agrario Formoseño), Patrocinio Ocampo (Movimiento Agrario Formoseño), Roberto Morigino (Inmobiliaria Morinigo - Formosa), Jaime Ledesma (Subsecretario de Tierras y Colonización - Misiones), Enrique Peczak (Movimiento Agrario Misionero - Misiones), Dr. Enríquez (Movimiento Agrario Misionero - Misiones), Salvador Torres (Movimiento Agrario Misionero - Misiones), Juana González (Movimiento Campesino Misionero - MOCAMI / Asociación Civil de Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico Local -APHyDAL - Misiones), Pocho Agüero (Movimiento Campesino Misionero -MOCAMI- /Asociación Civil de Promoción Humana y Desarrollo Agroecológico Local -APHyDAL - Misiones), Wilson Cruz (Pozo Azul - Misiones), Ester Domínguez (Pozo Azul - Misiones), Ricardo de la Serna (Puente Alto S.A. - Misiones), Alicia Tomaszuk (Federación Agraria Argentina - Chaco), Martín Espada (Federación Agraria Argentina - Chaco), Miguel Brunswig (Subsecretario de la Producción - Chaco), Miguel López (Federación Agraria Argentina - Chaco), Danilo Marcón (Inmobiliaria Danilo Marcón - Chaco), Eduardo Aguilar (Ministerio de Economía, Producción y Empleo - Chaco), Elena Piamontese (PROHUERTA/Asociación Civil Encuentro/Mesa de Tierras de San Martín - Chaco), Mario Benítez (Asociación Civil Encuentro/Mesa de Tierras de San Martín - Chaco), Héctor Ferrario (INTA/Asociación Civil Encuentro/Mesa de Tierras de San Martín - Chaco), Francisco Martínez (Banquero/Mesa de Tierras de San Martín - Chaco), José María Jozami (Dirección General de Tierras - Santiago del Estero), Mónica González Bernal (Legales - Dirección General de Tierras - Santiago del Estero), Rubén Giorgis (Director General de Tierras - Santiago del Estero), Nely Veliz (Movimiento Campesino de Santiago del Estero -MOCASE/FAA-Santiago del Estero), Marta D'Angelo (Emprendimientos Productivos - Salta), Fernando D'Angelo (Emprendimientos Productivos - Salta), Ana Herrera (Programa Social Agropecuario/

Foro Salteño por la Tierra – Salta), Norma Naharro (Escuela de Antropología Facultad de Humanidades UNAS/Foro Salteño por la Tierra – Salta), Jorge Tejerina (Asesoría Legal y Técnica Ministerio Medio Ambiente/FUNDAPAZ – Salta), Cristina Sanz (Coordinadora Programa Social Agropecuario Salta – Salta), Roberto Vásquez (Intendente San Carlos – Salta), Andrés Deymonnaz (INTA – Salta), Luis Fabián (Presidente Cooperativa de Productores Vitivinícolas Cayate-Valles Calchaquíes – Salta), Sergio Cisneros (Cooperativa de Productores Vitivinícolas Cafate-Valles Calchaquíes – Salta), Ernestina Cruz (Comunidad Cueva del Inca – Jujuy), Elizabeth Lanata de Kusch (Mesa de Tierras – Jujuy), Elena Bardi (Responsable Patrimonio. Gobierno de la Provincia de Jujuy – Jujuy), Marga Cabana (Responsable grupo artesanos – Jujuy), Fernando Gaspar (Área de Gobierno, Municipio de Tilcara – Jujuy), Ana Bárcena (Federación Agraria Argentina – Jujuy), Néstor José Champa (Unidad de Gestión Quebrada de Humahuaca, Secretaría de Turismo – Jujuy), Gustavo Araya (Asesor Legal de la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación, en Jujuy – Jujuy), Mónica Boero (Secretaría de Planificación – Jujuy), Rodolfo Ferraresi (Ministerio Producción Catamarca/FAA – Catamarca), Sara Isabel Cáceres (Ministerio Producción Catamarca/FAA – Catamarca), Maura Tamagnini (FAA - Catamarca), Jorge Tamagnini (FAA – Catamarca), Pedro Nordheimer (Empresario inmobiliario – Buenos Aires), Jorge Belacín (Subsecretaría de Tierras – Río Negro), Omar Cayre (Empresario agropecuario – La Pampa), Humberto Colombo (Consultor en temas agropecuarios – Río Negro), Fernando Ivars (Ente de Desarrollo de Gral. Conesa – Río Negro).



## Prólogo

La tierra es el recurso natural primario para la seguridad alimentaria, la paz, el crecimiento y el progreso social y económico de cada país. En Argentina, la tierra se ha considerado durante mucho tiempo como un recurso prácticamente ilimitado. Sin embargo, cada vez con mayor frecuencia en los últimos años, los hechos han demostrado que hasta en Argentina existe una problemática ligada a la tenencia de la tierra.

Esta problemática se concretiza en la concentración de tierras en pocas manos, la compra de grandes extensiones por inversionistas urbanos e internacionales, el desalojo de agricultores familiares en áreas de cultivo y un nuevo modelo de gestión agrícola donde predomina el arrendamiento.

Gracias a una donación del Gobierno de Italia, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), a pedido y en colaboración con el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación, se hizo promotor de este análisis a través de expertos nacionales. El objetivo es ofrecerle al gobierno nacional y a las autoridades provinciales un panorama de la situación de la tenencia de la tierra en Argentina, al fin de fomentar un diálogo proactivo y abierto sobre políticas públicas que ofrezcan soluciones prácticas y sostenibles a los varios problemas de tenencia de la tierra en las diferentes regiones del país.

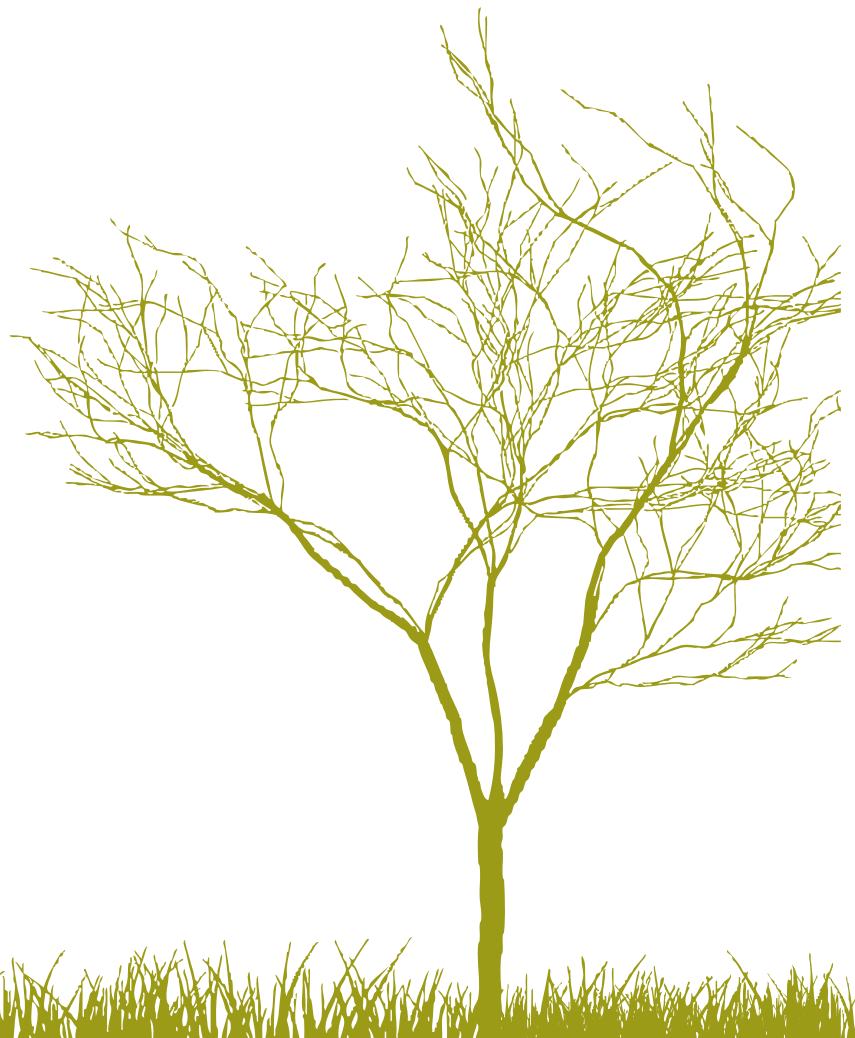
El proceso analítico ha puesto en evidencia un proceso de transformación muy importante en la estructura agraria argentina. Este cambio se refleja y manifiesta en el proceso de avance del agro-negocio sobre las lógicas de la agricultura familiar y la creciente demanda de tierras por parte de inversionistas que ven en la tierra un refugio para su capital, o por parte de habitantes de las ciudades que buscan en la tierra un estilo de vida diferente. Este proceso de cambio social y económico se evidencia en todo el país, aunque aún más en las regiones vinculadas a la producción de cereales y oleaginosas ligadas a la exportación y en aquellas con recursos naturales y turísticos importantes. En ausencia de regulaciones por parte del sector público, es probable que este proceso se vaya amplificando en los próximos años.

En esta publicación, se resume la problemática de la tierra en Argentina con un análisis profundo de los logros y desafíos relacionados con el tema de la tenencia. Se analiza la demanda, y el papel que desempeña la tierra en la transformación social y económica del país, buscando nuevas propuestas de políticas que favorezcan a la permanencia en el campo de los agricultores familiares.



Mientras es cierto que la agricultura mecanizada a grande escala puede coexistir con la agricultura familiar, la tierra puede ser un recurso poderoso de inclusión económica y social, en el esfuerzo de apoyar a los agricultores familiares para salir de la pobreza y tener la opción de vivir dignamente en sus regiones de origen, donde lo deseen. Esperamos que este análisis pueda servir como insumo a un debate informado y a un proceso que desemboque en la definición de una política nacional de tierra en la Argentina.

Paolo Silveri  
Gerente de Programas en la Argentina  
Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola





©IFAD/Giuseppe Bizzari

## RESUMEN EJECUTIVO



El objetivo central de este trabajo es identificar las principales problemáticas de la tenencia y la gestión de la tierra en Argentina, a la luz de las transformaciones globales de la agricultura y el desarrollo de los territorios rurales. Se plantean también una serie de opciones de políticas para resolver las situaciones más conflictivas, teniendo siempre como objetivo la equidad y el desarrollo.

El alcance de este estudio está limitado al análisis de la dinámica de la tierra desde una perspectiva general, tomando como base las tierras que figuran en los censos agropecuarios nacionales. Es decir, las tierras que se encuentran formalmente censadas, lo cual deja de lado tierras de altas cumbres, costas, humedales y otras no inventariadas por el Estado. Más allá de este ambicioso objetivo, este estudio debe considerarse como un insumo para un debate más amplio sobre dicha problemática a fin de formular una política de tierras en el país.

---

## La problemática de la tierra en Argentina

---

La distribución, la tenencia y el tipo de uso de la tierra es un tema de creciente interés en Argentina debido a la notoriedad que ha adquirido esta cuestión en las

últimas décadas: la concentración de las tierras por parte de algunas empresas, la compra de grandes extensiones por inversores urbanos y externos, el desalojo de pequeños productores en áreas agrícolas y los nuevos modelos de gestión agrícola donde predomina la figura del arrendamiento. Todos estos temas son de una importancia fundamental en Argentina por dos grandes razones: a) las problemáticas de la tierra son de una magnitud tal que es necesario intervenir y resolver para garantizar el equilibrio territorial, la inclusión social y la sostenibilidad del medio ambiente, y b) estas problemáticas son una manifestación clara del cambio de un modelo de organización y valorización de la tierra y las actividades agropecuarias de Argentina.

La problemática de la tierra se agrava a partir del “Plan de Convertibilidad”, pues a partir de este se producen: a) cambios de escala en los sistemas productivos agropecuarios con el fin de sostener los ingresos en una explotación agropecuaria, b) una fuerte transferencia de recursos desde el sector urbano hacia las áreas rurales, ya sea para destinarlos a la producción agropecuaria, para realizar inversiones en el sector turístico, o como simple reserva de capital y reaseguro contra el riesgo inflacionario, c) un avance espectacular que afectó a tierras ociosas y a la frontera agraria, especialmente a zonas cubiertas por bosques naturales, para la realización

de cultivos de soja y otros cereales y oleaginosas. Estos procesos se exacerbaban a partir de la devaluación del año 2002, pero bajo otras modalidades. En efecto, ya no se trata de un cambio de propietario o de uso del suelo, sino de la competencia por adquirir más tierras a través de la compra o el arrendamiento. Este hecho generó varias consecuencias: a) se expande la frontera agraria hacia el norte, oeste y sur del país; b) se amplifican los procesos de ocupación y valorización de nuevas tierras, promovidos por los Estados provinciales; c) se produce un aumento generalizado de precios de la tierra (en muchos casos la tierra aumentó hasta un 500%); d) se consolida y aumenta de forma considerable el arriendo de tierras para uso agrícola (soja especialmente) bajo la modalidad de pools de siembra; e) se producen ventas de tierras fiscales a precios irrisorios, y f) emergen dentro de este contexto un sinnúmero de situaciones poco claras en torno a la compra y venta de tierras.

De esta manera se evidencia una revalorización total de las tierras o una puesta en valor de nuevas tierras para diferentes usos, aunque muy especialmente para la producción agropecuaria, la minería y el turismo asociado al medio ambiente. Este proceso de ocupación y valorización de la tierra en Argentina es ahora completo: ya no quedan porciones del territorio nacional sin una fuerte demanda por parte de inversores nacionales o extranjeros, lo cual se refleja con claridad en el aumento del precio de la tierra. Más allá de los vaivenes de los mercados de productos agropecuarios, toda la tierra cobra valor ahora como en ninguna otra etapa de la historia argentina.

Estos cambios no son independientes de las dinámicas de desarrollo rural. Muy por el contrario, la tierra es el móvil y el instrumento del cambio de modelo rural en el país; es el mecanismo que permite la transformación y el pasaje de un modelo de agricultura familiar (con fuertes diferencias en el conjunto del país), a un modelo de agricultura empresarial, de escala, de alta productividad, con un esquema de gestión deslocalizado que utiliza el espacio rural como plataforma productiva y no como un territorio rural vivo y dinámico. Estos procesos no son homogéneos en todo el país. Al contrario, dependen de la organización territorial y de la capacidad productiva de la tierra. Tampoco son inocuos en términos ambientales, ya que impactan directamente tanto en el medio ambiente, intensificando los procesos de erosión o deterioro de suelos, como en la biodiversidad en general. Conviene

remarcar que estos cambios se producen dentro de un marco de fuerte debilidad institucional debido al rol sumamente complejo y ambivalente que desempeña el Estado.

---

## La organización de la tierra en Argentina

---

Desde el punto de vista del uso del suelo, las Regiones presentan una situación muy variopinta. La Región pampeana muestra la distribución más equilibrada, en tanto que la Región patagónica presenta la mayor concentración de un solo tipo de uso como es el pastizal natural. Desde el punto de vista evolutivo, el cambio más notable a partir del año 1988 ha sido el aumento porcentual y absoluto de los cultivos anuales, que pasaron de 13 millones de hectáreas (has) a 20 millones en 10 años. Este avance tiene clara vinculación con el avance de las oleaginosas y los cereales, sobre todo en la Región pampeana, en el NOA y el NEA. También crecieron notablemente en términos porcentuales los bosques introducidos, que pasaron de 700.000 has a más de un millón. En cambio, desciende de forma sustancial la cantidad de has de forrajeras, especialmente en la región pampeana donde las tierras se han destinado a la agricultura. Este hecho implica que hay un corrimiento en este tipo de producción, que desciende en la Región pampeana (pues ésta dedica cada vez más tierra a la agricultura), y aumentan los forrajes en las Regiones extrapampeanas, que albergan cada vez más ganadería. Sin embargo, el dato más llamativo es el descenso sustancial de las tierras aptas no utilizadas así como de las no aptas, que se redujeron en conjunto en aproximadamente 4 millones de has. Esto significa que las tierras han sido puestas en valor a través de algún cultivo, especialmente en la Región del NEA y en la Región pampeana. Otro tema crítico es el descenso porcentual y absoluto de los bosques naturales, especialmente en toda la franja chaqueña, en la diagonal árida de nuestro país y en la Provincia de Misiones. Este descenso tiene que ver, por un lado, con el reemplazo del bosque por cultivos anuales, especialmente de soja y girasol, y por otro, con la introducción de nuevos bosques.

Desde el punto de vista de la estructura agraria, la distribución de la tierra no es en absoluto equitativa. Así, el 2% de las explotaciones agropecuarias controlan el 50% de la tierra en el país, mientras que el 57% de



las explotaciones agropecuarias controlan el 3% de la tierra. Sin embargo, esto no puede llevarnos a ninguna conclusión sólida, pues existen explotaciones de más de 5.000 has que son minifundios en algunas áreas del país, frente a explotaciones de menos de 25 has que tienen un elevado nivel de capitalización y desarrollo. Para poder extraer conclusiones sólidas es necesario analizar esta situación con mucho mayor detalle a nivel regional, ya que la estructura agraria depende del tipo de clima, relieve, actividad productiva, y organización histórica del territorio. Mientras la región pampeana presenta la distribución más equilibrada, la Región del Noroeste goza de una estructura con fuerte presencia de pequeños agricultores, al igual que la Región del NEA y Cuyo, hecho que obviamente está condicionado por las características ambientales y la presencia de sistemas de riego en las Regiones extrapampeanas.

En la Región patagónica se da una situación particular: hay numerosas explotaciones de menos de 100 has que tienen estrecha relación con las actividades frutícolas de los valles irrigados, a la vez que posee la mayor proporción de grandes establecimientos dedicados a la producción ganadera extensiva.

Según los últimos Censos Nacionales Agropecuarios, y teniendo en cuenta que el CNA 2008 aún muestra datos provisionales en el año 2002 había aproximadamente 80.000 productores menos que en el año 1988, y en el año 2008 se censaron 276.581 explotaciones agropecuarias, lo que indicaría una disminución de alrededor de 57.000 productores. Asistimos, pues, conforme la información fehaciente de los CNA 1988 y 2002 a una reorganización en la estructura agraria, con una disminución de 82.824 productores en el estrato de menos de 500 has (lo cual representa 5 millones de has), y un aumento en los estratos de entre 500 a 5.000 has (lo que representa 4 millones más de has) con un aumento de 2.000 productores dentro de esta categoría, (respecto al CNA 2008, a diciembre de 2010, aún no han sido publicados estos datos). Todo esto implica tanto una recomposición de productores más pequeños que por aumento de escala han alcanzado esta categoría (en términos de superficie), como la

aparición de nuevos productores que emprendieron la actividad económica a través de la adquisición de tierras de los productores más pequeños. La escala superior de más de 5.000 has se encuentra prácticamente inalterable, es decir mantiene la misma cantidad de empresas agropecuarias (EAP), y la misma cantidad de superficie. Este proceso de concentración de la tierra no fue homogéneo. Las regiones que más perdieron en los estratos de menos de 500 has fueron la Región pampeana (54.000 productores menos) y el NEA (11.500 productores menos). La Región que más productores ganó en la categoría de explotaciones de entre 500 y 5000 has fue Patagonia (1.525 productores más), y las que menos, el NOA y Cuyo, (respecto al CNA 2008, a diciembre de 2010, aún no han sido publicados estos datos).



Desde el punto de vista de la tenencia de la tierra<sup>1</sup>, la mayor proporción de tipos de tenencia corresponde a la propiedad personal con el 75% del total. El arrendamiento es muy significativo con el 12% de la superficie; en tercer lugar, las sucesiones indivisas, constituyen asimismo un porcentaje importante.

Las aparcerías, los contratos accidentales, las ocupaciones con permiso y las ocupaciones de hecho suman en conjunto un 7% de la superficie.

Desde el punto de vista evolutivo, se observa una caída muy importante de la superficie de sucesiones indivisas en el período 1988-2002, con una tendencia declinante entre 2002 y la actualidad. También las aparcerías y los contratos accidentales sufren en ese período una caída significativa, aunque ambas figuras mantienen un total de 5 millones de has. Lo más importante es el avance del arrendamiento como mecanismo para ocupar y trabajar más tierras, pues creció entre 1988 y el 2002 un 64%, aunque según fuentes calificadas ese porcentaje subió mucho más aún en el período posterior a la

---

<sup>1</sup>Para la realización del análisis de la tenencia se utilizan las categorías utilizadas por el Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC), aunque para un análisis más profundo se utilizarán posteriormente las categorías legales.

devaluación debido al impulso de la agricultura. También avanzan significativamente en términos porcentuales las ocupaciones con permiso, con 5.6 millones de has en el total del país.

Un elemento que es necesario señalar es que existe en Argentina una alta proporción de tierras y de productores con situaciones muy precarias e informales en la tenencia de la misma. En un total de 173 millones de has, el 12% padece situaciones precarias de tenencia, si consideramos como precarias las sucesiones indivisas, los contratos accidentales o la ocupación con permiso y de hecho. Las cifras globales de tenencia irregular (22 millones de has) no son relevantes en términos de superficie pero sí constituyen un problema muy serio teniendo en cuenta que aproximadamente el 85% de esas situaciones de tenencias irregulares afecta a pequeños agricultores que no tienen posibilidad de alcanzar la titularidad de las tierras que trabajan, en muchos casos después de décadas de ocupación por varias generaciones familiares.

La cantidad de tierras fiscales sigue siendo muy importante en Argentina, aunque varía según las Provincias y las Regiones: Patagonia es la Región que posee la mayor cantidad, especialmente en las Provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut.

---

## Factores relevantes en la organización y dinámica de la tierra

---

El uso de la tierra, su distribución y sus formas de tenencia son el resultado del proceso histórico que obedece a diferentes factores que se articulan y condicionan mutuamente actuando como un sistema complejo. Sin embargo, hay tres factores que consideramos claves en la organización de la tierra y que se analizan a continuación: a) la dinámica de los precios; b) la dinámica de transacciones de la tierra, y c) el funcionamiento y el rol del Estado frente a la dinámica de las tierras.

### 1.La evolución de los precios de los bienes agropecuarios y la demanda de otros activos como factor de cambio en el uso y tenencia de la tierra

El aumento del precio de los alimentos a nivel internacional ha empujado al alza los valores de la tierra, ya sea para compra ya para arrendamiento. El aumento

del valor de la tierra en Argentina en los últimos años es una muestra cabal de ello. Así, una hectárea de tierra en una zona de cría que tenía un valor de 200 dólares pasó en dos décadas a costar 1.800 dólares; en la zona núcleo de la Pampa argentina, una hectárea que costaba 2.000 dólares en 1990 ha llegado a tener en la actualidad un valor de 10.000 dólares. En otras áreas del país se produjo el mismo fenómeno: tierras que en el oeste de Formosa tenían un valor de 20 dólares durante la década de los 90 pasaron a costar 150 dólares en el año 2007. Lo mismo ha sucedido con las tierras en Patagonia, especialmente en las zonas costeras y cordilleranas donde la tierra aumentó en algunos casos un 300%, especialmente en zonas con atractivos turísticos y ambientales. Lo mismo ha sucedido en las zonas de riego del NOA y de Cuyo, donde la tierra con derechos de agua ha aumentado su valor más del 500% en algunos casos. En este contexto de aumento de los valores de la tierra, los arrendamientos también han experimentado un aumento considerable, paralelo a la evolución de los precios relativos de los bienes agropecuarios. El aumento de los precios de la tierra es un elemento clave en la dinamización y la transformación de los mercados de tierra, pues impulsa el recambio de los actores involucrados así como los cambios de uso del recurso.

### 2.La dinámica de la transacción de tierras

El segundo factor relevante es el funcionamiento actual del mercado de tierras. En este estudio se analizó la situación de cada categoría de productor: pequeños, medianos y grandes productores agropecuarios, además de los inversores.

Los pequeños productores tienen dificultades estructurales para consolidar su desarrollo productivo por diversas razones. Una de ellas es la escasa cantidad de tierras para producir alimentos con una cierta escala que permita el desarrollo del grupo familiar. Las problemáticas de tierra afectan en forma diferencial a los siguientes grupos:

- Pequeños productores con títulos formales de propiedad de la tierra. La tierra ha sido adquirida en el mercado formal, o es heredada, o proviene de una entrega de tierras fiscales.
- Pequeños productores con tenencias precarias. Mantienen un alto grado de incertidumbre debido a la informalidad en la tenencia de la tierra y la posibilidad

de desalojos, situaciones que obviamente condicionan la capacidad de inversión y desarrollo productivo.

- Pequeños productores establecidos en tierras demandadas por otros actores privados que poseen títulos de propiedad. Los pequeños productores poseen las tierras desde hace varias décadas, en momentos en que las mismas no eran explotadas por sus titulares registrales, ni estos ejercían la posesión (se trataba generalmente de latifundios improductivos o muy poco explotados).

Los medianos productores mantienen sistemas productivos que les permiten continuar dentro de la actividad a través de estrategias de inserción en cadenas dinámicas, o diversificando los riesgos. En líneas generales, desde el punto de vista de la tierra se pueden producir cuatro modelos de situaciones: a) los que se mantienen estables; b) los que aumentan la cantidad de tierras; c) los que venden sus tierras, y d) los que alquilan las mismas

Los grandes productores recurren, por otro lado, sistemas productivos muy dinámicos que muchas veces forman parte de cadenas productivas altamente competitivas. Desde el punto de vista evolutivo, en este sector se manifiestan diversidad de situaciones: a) algunos permanecen estables; b) otros se subdividen entre familiares, y c) otros venden sus tierras bajo diferentes modalidades.

Los inversores externos pueden ser empresas o personas físicas, argentinos o extranjeros. Tomaron o compraron tierras en todo el territorio nacional. Podemos distinguir las siguientes situaciones:

- Los inversores que compran medianas y grandes explotaciones agropecuarias o superficies de tierras que les permiten generar escalas productivas muy rentables;

- Los inversores que compran parcelas o explotaciones pequeñas para incorporar a sus sistemas productivos en funcionamiento, para aumentar sus escalas, para resguardo de su capital frente a la inflación, por estatus, o por el mero disfrute de las actividades rurales.

Los pools de siembra. Funcionan como sociedades, fideicomisarios u otra figura jurídica. No sólo producen para la exportación (o el consumo interno), sino para las cadenas en las que se insertan, por lo cual pueden

reducir drásticamente sus costos de transacción y sus costos de insumos y servicios.

Más allá de las diferentes características de los inversores externos lo que interesa resaltar finalmente es la forma como los inversores han adquirido las tierras, pues el hecho más saliente y que genera mayores niveles de conflictividad no es la compra de grandes superficies, sino la poca transparencia en los procesos de adquisición de tierras (licitaciones dirigidas, remates poco transparentes, etc.), o las irregularidades relativas a la titularidad de tierras en aquellos casos en que hay agricultores que viven y producen en ellas desde hace varias décadas. Otro caso que genera numerosos conflictos es la venta de tierras fiscales por parte de las Direcciones de Tierras provinciales o de los municipios a inversores externos a precios irrisorios. Estos casos han sido muy llamativos en la Región del NOA y sobre todo en la Patagonia, donde intendentes de localidades con vocación turística en las zonas cordilleranas se han beneficiado con la venta de terrenos de alto valor a funcionarios, políticos o empresarios.

### 3. Las formas de intervención del Estado en torno a la tierra en Argentina

El tercer factor crítico lo constituyen las formas de intervención del Estado en la organización y la dinámica de las tierras. El Estado tiene un rol de suma complejidad, en muchos casos contradictorio en torno a la tierra, debido a los siguientes factores:

- No existen políticas integrales de desarrollo y ordenamiento territorial consensuadas que den el marco de referencia para el tratamiento de la tierra.

- Faltan marcos legales de cobertura nacional articulados y coherentes con los marcos legales provinciales necesarios para regular el uso del territorio.

- En muchas Provincias no se cuenta con información sistematizada sobre la tierra. La falta de un catastro ordenado, actualizado y de precisión contribuye a la creación de un mercado informal de tierras.

- Hay una gran burocracia y un alto costo en la gestión y la regularización de la tierra.

- Finalmente, el Estado mantiene un rol ambivalente que se caracteriza por dos hechos relevantes: a) existen

procedimientos de dudosa legalidad en torno a la administración y entrega de tierras, en las que se han visto involucrados funcionarios y a técnicos del nivel nacional, provincial y local; b) la segunda cuestión tiene que ver con las opciones políticas de desarrollo rural de los gobiernos provinciales, ya que algunos gobiernos provinciales han planteado como solución para el desarrollo rural de sus provincias la consolidación del modelo empresarial en contraposición a la agricultura familiar, como se puede observar a través de la venta de grandes lotes de tierras fiscales a grandes empresas, o por lo menos la facilitación para que grandes empresas ocupen tierras, en detrimento de los pequeños y medianos productores sin tierras.

---

## Conclusiones preliminares y recomendaciones de políticas

---

### Principales hallazgos técnicos y conclusiones

En la dinámica histórica argentina la valorización de la tierra ha desempeñado un papel fundamental. En dicha historia pueden reconocerse diferentes momentos: el siglo XIX y principios del XX, de reparto y concentración de la tierra; desde mediados de siglo XX, de redistribución de la tierra y construcción de una clase media rural, y

finalmente, en las últimas décadas del siglo XX, se advierte un nuevo proceso de concentración. Esta nueva etapa de concentración se puede analizar desde diferentes puntos de vista y en distintas dimensiones. Sin embargo, consideramos que hay tres elementos básicos que hace falta entender ya que caracterizan al período actual:

- En primer lugar, el sector de los pequeños y medianos productores familiares tiende fuertemente a la disminución. Si bien el gobierno nacional ha puesto en marcha programas para resolver esta problemática, estos no alcanzan para resolver una cuestión que ha pasado a ser estructural.

- En segundo lugar, se consolida y crece el sector de medianos y medianos-grandes productores, capitalizados, con fuerte capacidad tecnológica y productiva, que fue en definitiva la que se pudo mantener durante la década de los 90 y que tiene en este momento niveles de rentabilidad variables que, en algunos casos, le permiten continuar con su proceso productivo, innovando y aumentando la producción y la productividad.

- Por último, el factor tal vez más novedoso en la dinámica de la ruralidad en el país es la creciente importancia de inversores externos al sector agropecuario que han adquirido tierras en todo el territorio nacional en función de diferentes proyectos: para la producción, el resguardo del capital y en función de otros criterios vinculados a la vida rural, o que sin comprar tierras participan de los negocios agropecuarios a través de diferentes mecanismos de gestión productiva (pools de siembra).

Estos procesos de transformación en la dinámica de los actores se dan en diferentes momentos, aunque cobra mayor importancia en la década de los 90 y se acentúan a partir de la devaluación del año 2002. A partir de entonces se vive un contexto económico favorable para el sector agropecuario, que, además de permitir un crecimiento importante de la producción y la productividad, ha originado múltiples conflictos relativos al uso, estructura y tenencia de la tierra. Los problemas que se exponen a continuación y que han sido exhaustivamente analizados pueden diferenciarse según el tipo de actores:

- Problemáticas que involucran a pequeños productores: posesiones de tierras fiscales y privadas, incertidumbre



frente al futuro por no haber adquirido títulos saneados, incapacidad para mejorar sus condiciones productivas y de calidad de vida, marginalidad y éxodo rural;

- Problemáticas que involucran a medianos productores: competencia desleal por la tierra frente a inversores externos;
- Problemáticas que involucran a grandes productores o inversores: concentración de la tierra tanto en propiedad como para su uso, desalojos violentos, uso no sostenible de los recursos naturales, control ilegal de aguas, cambios drásticos de uso del suelo que afectan a la biodiversidad;
- Problemáticas que involucran al Estado: desorden institucional, legal y normativo en torno a la gestión y administración de la tierra, procesos irregulares en la administración de la tierra por parte de los organismos provinciales y nacionales, falta de políticas e instrumentos adecuados para la gestión de la tierra, para el cuidado del medio ambiente y para el desarrollo rural en general.

Todos estos temas, más allá de tratarse de problemas específicos de tierras, afectan al desarrollo rural en general y, por ende, al crecimiento agregado de la economía. En este sentido, se pueden señalar cuatro elementos claves que se desprenden de todo el análisis realizado:

En primer lugar, queda claro que la dinámica de la tierra no es igual en todas las Regiones. Algunas situaciones pueden considerarse comunes a varias regiones:

- Los problemas vinculados a las ocupaciones, a los poseedores, los desalojos, la incertidumbre frente a la falta de títulos, la falta de catastros fiables, etc. son problemas que caracterizan a todas las Regiones extrapampeanas. En este contexto, los sectores más pobres son los más afectados y se ven inmersos en un círculo vicioso de pobreza muy difícil de revertir.
- Los problemas vinculados a los cambios de tenencia y a la construcción de modelos productivos deslocalizados (pools de siembra, arrendamientos masivos, etc.) son más comunes en la Región pampeana. El problema no es la ausencia de mecanismos y de instrumentos adecuados como los catastros, sino una falta de control de las personas jurídicas que controlan la tierra.

En segundo lugar, Argentina ha entrado desde hace tres décadas aproximadamente en una etapa de concentración de la tierra. Dentro de esta etapa de concentración se va iniciando paralelamente otra etapa que es la ocupación total del territorio argentino y que requiere de nuevos modelos de gestión de la tierra porque a partir de ahora se avecinan problemáticas diferentes a las sufridas históricamente. En efecto, el proceso expansivo y de valorización de la tierra ha llegado a su fin. Argentina ha terminado de consolidar su ocupación territorial. Dentro de esta nueva etapa histórica marcada por una mayor demanda de la tierra, en la que los recursos naturales son cada vez más estratégicos, la irregularidad en la tenencia generará mayores conflictos con graves consecuencias en todas las áreas rurales. Es por ello que será necesario más que nunca emprender una política activa y racional, capaz de resolver los problemas de los sectores más desvalidos de las áreas rurales.

En tercer lugar, la transformación del uso de la tierra, la estructura agraria y la tenencia de la tierra es un claro indicio del proceso de transformación del modelo de desarrollo rural vigente en Argentina. El país está pasando de un modelo de desarrollo rural con fuerte presencia de pequeños y medianos productores con anclaje local, a un modelo de desarrollo agropecuario, con fuerte predominio empresarial y alto nivel de deslocalización, cosa que ejerce un impacto importante en términos de desarrollo territorial a nivel nacional.

Por último, tal como se ha visto a través del análisis de cada una de las Regiones, el proceso de cambio en el uso, la tenencia y la estructura agraria produce un impacto muy importante en el medio ambiente, que se ha traducido en deforestación, introducción de especies exóticas, contaminación del suelo y las aguas, desertificación, pérdida de biodiversidad, etc. Estas situaciones, si bien afectan a todos los actores sociales, impactan con mayor crudeza en los sectores de pequeños productores y de los habitantes más pobres de las zonas rurales.

#### [Recomendaciones de políticas para la regularización de la tierra en Argentina](#)

Todos los elementos analizados en este trabajo sustentan con claridad la necesidad de definir una política de tierras que pueda lograr dos objetivos claves:

a) asegurar el arraigo y el desarrollo de una agricultura de pequeños y medianos productores, responsables de dinamizar el territorio nacional, y b) aumentar el nivel de competitividad de la agricultura argentina a través de una mayor inversión y de desarrollo tecnológico, para lo cual deberá existir una mayor seguridad en torno a la propiedad y el uso de la tierra.

En el diseño de políticas e instrumentos para el desarrollo rural, es necesario considerar la política de tierras como un factor central, debido a que, sin un mínimo de tierras en propiedad segura o sin la garantía de uso y disponibilidad de largo plazo, las demás variables no tienen razón de ser, pues el productor vivirá en un permanente ámbito de incertidumbre que aumenta sus costos de transacción e impide su crecimiento futuro. La historia argentina del último siglo ofrece pruebas irrefutables de ello. En efecto, el fuerte desarrollo productivo de la Región pampeana se pudo dar, no sólo porque existió un fuerte desarrollo tecnológico, sino porque la gran masa de pequeños productores fueron dueños de la tierra o contaban con la certeza de la estabilidad a largo plazo.

Una política de tierras requiere previamente una política de desarrollo rural que dé cobertura y marco de referencia global a cualquier medida o acción en torno a las tierras. Esto es necesario porque la existencia de una política de desarrollo rural constituye el marco de referencia dentro del cual los actores pueden tomar decisiones claras con respecto a inversiones y sistemas productivos. Por otro lado, queda claro, tal como demuestra la experiencia internacional en América Latina y en el mundo en general, que una política de tierras sin una sólida política de desarrollo rural está condenada al fracaso, pues la posesión de la tierra no es una condición necesaria ni suficiente para lograr el objetivo de reducción de la pobreza rural. En efecto, para superar la pobreza rural deben funcionar otras dimensiones del desarrollo rural como son las políticas de financiamiento, las infraestructuras, los mecanismos de capacitación y extensión, la información, etc. Dicho de otra manera, los problemas estructurales de pobreza están vinculados a la tierra, pero no pueden resolverse sólo con una política de tierras, sino que han de abordarse desde una visión más amplia y estructural de la lucha contra la pobreza.

Por otro lado, para llevar adelante una política de tierras, es imprescindible fortalecer las capacidades técnicas y

administrativas de las áreas responsables de la gestión y administración de tierras. Ello implica: mayor presupuesto para dichas áreas; mejorar las capacidades de los técnicos y funcionarios; mejorar los instrumentos de gestión de la información (catastros y GIS); reducir los tiempos y los procesos burocráticos en torno a la regularización de la tierra; mejorar el diálogo técnico político entre diferentes estamentos del Estado; consolidar mecanismos de resolución de conflictos en forma ágil y efectiva; sensibilizar y capacitar a los pequeños productores sobre los derechos y los marcos legales vigentes de manera que puedan actuar dentro del marco de la justicia; y finalmente, difundir y publicitar la política de tierras con el fin de transparentar la problemática y los conflictos.

Dada la complejidad y la dinámica de la problemática de la tierra, una política orientada a regular su gestión y su uso deberá ser construida necesariamente en forma participativa, con la presencia del Estado en sus tres niveles organizativos (Nación, Provincias y Municipios), con las organizaciones gremiales, con las organizaciones vinculadas al desarrollo rural y territorial y con los propios productores agropecuarios.

En función de estos tres pilares básicos (existencia de una política nacional de desarrollo rural, fortalecimiento de las capacidades del sector público y mejora de los procesos de participación) se deberá avanzar según las siguientes líneas de acción.

### **1.Elaborar e implementar planes de ordenamiento territorial y ambiental (uso de la tierra)**

Una política de tierras implica necesariamente poner en marcha planes de ordenamiento territorial que permitan regular el uso de la tierra, dando cobertura y sostén a cualquier política de regularización de la tierra y de desarrollo rural. El plan define, a través de diferentes instrumentos y normativas, qué sí y qué no se puede realizar en cada porción del territorio y bajo qué condiciones, en función de las condiciones ambientales, del perfil productivo de la zona y de las condiciones sociales, promoviendo de esta manera un uso diversificado, sostenible y equilibrado de las tierras y, por extensión, del territorio.

### **2.Regular el uso y la propiedad de la tierra (distribución de la tierra)**

Para limitar el proceso de concentración de la tierra se requieren instrumentos legales e impositivos que lo desincentiven, y además promuevan, junto con otros instrumentos, la consolidación de la agricultura familiar y la ocupación equilibrada del territorio. Se plantean cuatro herramientas, que son reconocidas en otros países de la región:

- El impuesto progresivo de la tierra, definido según zonas homogéneas, penalizando la gran acumulación de tierras de un mismo propietario o una misma sociedad empresaria.
- Las restricciones y limitaciones de la adquisición de inmuebles rurales. Se pretende impedir, bajo diferentes mecanismos legales y jurídicos, la compra de superficies de tierras que superen ciertos límites fijados para cada zona agroecológica del país.
- La limitación de venta de grandes superficies de tierra a extranjeros. Se debería examinar la posibilidad de ajustar las condiciones de compra de tierras para empresas o inversores extranjeros (especialmente cuando se trata de grandes superficies), a fin de evitar condiciones desfavorables para los pequeños y medianos productores agropecuarios argentinos que desean acceder a la tierra.
- La limitación del proceso de concentración del uso de la tierra, a través de diferentes políticas, cuidando que estas no pongan en peligro el aumento de la producción y la productividad de la tierra en general, ni las estrategias económicas y financieras de los pequeños y medianos productores.

### **3. Favorecer el acceso a la tierra y la regularización dominial de tierras (tenencia de la tierra)**

Un objetivo a largo plazo de una política de tierras debería tender a mejorar sustancialmente el acceso a la tierra y la regularización de las situaciones de tenencia irregular. La seguridad en la tenencia de la tierra durante un período determinado que permita la maduración de sistemas productivos así como los medios eficientes para organizar la producción son los incentivos más importantes para reducir los niveles de incertidumbre acerca del futuro, pues a mayor incertidumbre, menor inversión y, por lo tanto, menor producción, menor productividad y en definitiva menor desarrollo. Para ello,

se plantean las siguientes acciones: a) regularización dominial de tierras con situaciones irregulares habitadas por pequeños agricultores e indígenas; b) creación de programas de distribución de tierras fiscales, muchas de las cuales ya están ocupadas pero en situaciones de precariedad, y c) revisión de la viabilidad política y fiscal para crear programas de transferencia de tierras desde los latifundios hasta los minifundios o campesinos sin tierras, mediante expropiaciones con compensaciones.



©IFAD/Giuseppe Bizzarri

# INTRODUCCIÓN





## Introducción

Durante el año 2007, más allá de sus acciones específicas de préstamos al gobierno argentino para el desarrollo rural, el FIDA llevó a cabo también una serie de actividades de asistencia vinculadas al desarrollo agropecuario y rural en Argentina con objeto de apoyar al gobierno y a sus instituciones en el diseño e implementación de políticas y proyectos para el sector rural.

Dentro de este contexto surge, por parte del FIDA y de otras organizaciones de cooperación multilateral como el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), en forma conjunta con el gobierno argentino, la necesidad de analizar en términos globales la problemática de la tierra en el país, tema que cobra cada vez mayor interés e importancia debido a múltiples razones. En primer lugar, porque las condiciones macroeconómicas posteriores a la devaluación del año 2002 y la fuerte demanda y los altos precios internacionales de las materias primas agropecuarias, han impulsado el crecimiento de la producción y el avance de los cultivos en bosques y áreas naturales generando conflictos sociales y ambientales de envergadura. En segundo lugar, porque este proceso de valorización de la tierra ha provocado fuertes conflictos sociales en todo el contexto nacional debido a la precariedad en la tenencia de la tierra, que ha conformado un escenario crítico en términos de seguridad jurídica y arraigo rural. En tercer lugar, porque

el crecimiento del sector agropecuario se ha apoyado fundamentalmente en la figura del arrendatario y de los pools de siembra como actores estratégicos: sujetos que, pese a no ser dueños de la tierra, han movilizad millones de has para la producción a través de una figura sustancialmente diferente de la tradicional figura del propietario de la tierra.

Todas estas problemáticas han abierto la discusión sobre la cuestión de la tierra en Argentina. No obstante, el complejo contexto nacional en torno a la agricultura y al desarrollo de los espacios rurales se torna una oportunidad para una reflexión profunda sobre la problemática de la tierra, pues, tal y como se ha planteado en la hipótesis de trabajo, la tierra es el móvil de un proceso de transformación sustancial en el modelo de organización y desarrollo rural y agropecuario en Argentina. Debido a esta situación surgió la necesidad de preparar este estudio, con el objetivo central de identificar las principales problemáticas de la tenencia y la gestión de la tierra en Argentina, a la luz de las transformaciones globales de la agricultura y el desarrollo de los territorios rurales. A partir de dicha reflexión, el estudio también plantea una serie de opciones de políticas para resolver las situaciones más conflictivas, atendiendo siempre a un objetivo complementario de equidad y desarrollo.

El alcance de este estudio está limitado, pues, al análisis de la dinámica de la tierra desde una perspectiva general, tomando como base las tierras que se encuentran identificadas por los censos agropecuarios nacionales. Así, pues, no se toman en cuenta las tierras que no se encuentran formalmente censadas, lo cual deja de lado tierras de altas cumbres, costas, humedales u otras no inventariadas por el Estado. Más allá de este ambicioso objetivo, debe quedar claro que este trabajo no pretende exhaustividad ni debe ser considerado como la culminación en la investigación sobre la problemática de la tierra en Argentina. Al contrario, debe considerarse como un insumo para un debate amplio sobre dicha problemática y la formulación de políticas de tierras para todo el país. Consideramos entonces que este trabajo deberá enriquecerse con futuras investigaciones sobre varios tópicos, como el asunto de las tierras indígenas y la extranjerización de la tierra, temas que, aun habiéndose abordado ya, requieren análisis complementarios.

Este estudio sigue, además, una línea de trabajo del FIDA de apoyo al gobierno argentino en materia de diseño de estrategias de desarrollo rural, actividad que se vio consolidada por la publicación del documento “El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial”, trabajo financiado por el FIDA y ejecutado en forma conjunta por el Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural (RIMISP) y la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos (SAGPyA). Dicho documento, que resume el trabajo realizado por numerosos expertos, brinda el sustento para este diagnóstico y articula propuestas de políticas de tierras en Argentina. Muchas de las propuestas de política de tierras delineadas en este documento siguen la línea argumental de la estrategia planteada en el trabajo anteriormente mencionado.

Para la realización del presente trabajo se conformó un equipo técnico de cuatro especialistas que realizaron diversas tareas en forma complementaria:

#### Recopilación y tratamiento de información secundaria

Esta actividad consistía en la revisión de todas las fuentes bibliográficas nacionales y provinciales vinculadas a las tierras; asimismo, se realizó una recopilación y análisis comparado de la normativa legal atinente a la tierra en cada provincia.

#### Trabajo de campo

Se realizó un exhaustivo trabajo de campo en numerosas áreas rurales del país, incluyendo las Provincias de Misiones, Corrientes, Chaco, Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, Catamarca, Santa Fe, La Pampa, Buenos Aires, Río Negro y Chubut. En todas ellas se realizaron en total más de 70 entrevistas que permitieron generar información complementaria a la información cuantitativa provista por el censo agropecuario y construir los diferentes modelos de organización y funcionamiento de la tierra en Argentina. En el anexo 4 se recoge el formulario de entrevistas utilizado.

#### Tratamiento de información estadística y cartográfica

Dada la insuficiencia de datos, especialmente de aquellos referidos a las tierras no agropecuarias (tierras no relevadas en los censos agropecuarios correspondientes), el análisis se centra básicamente en el sector agropecuario, para lo cual se utiliza la información censal proveniente de los Censos Nacionales Agropecuarios de los años 1988 y 2002, única fuente estadística oficial de origen censal con información sobre la situación de tenencia y uso de la tierra rural. Los datos utilizados corresponden a los publicados en la página digital del Instituto. En los casos que ha sido posible, también se ha considerado la información disponible correspondiente al CNA 2008, cuyos datos, para diciembre de 2010, aún aparecen como provisorios, y la cantidad y superficie censada no corresponde a la totalidad de las existentes.

Para el uso de la tierra, se consideró la asignación declarada de superficie por las EAP para cada una de las categorías de uso del suelo (cultivos anuales, cultivos perennes, forrajeras -incluyendo anuales y perennes-, bosques y montes implantados, pasturas naturales, bosques y montes naturales, superficie apta no utilizada y superficie no apta, como categoría residual a la que se agregó la superficie destinada a caminos, parques y viviendas). Para las escalas de extensión, se consideró un agrupamiento basado en la agregación de las categorías publicadas por el INDEC, con los siguientes intervalos: “Hasta 25 ha”; “Desde 25 a 100 has”; “Desde 100 a 500 has”; “Desde 500 a 2.500 has”; “Desde 2.500 a 5.000 has”; y de “Más de 5.000 has”. Las tres primeras categorías no figuran, por su baja representatividad, en las Provincias

de Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego, en tanto que la categoría “Desde 500 a 2.500 has”, tampoco es especificada, por el mismo motivo, en las dos últimas. Para las categorías de tenencia de la tierra se consideró la frecuencia en superficie y EAP para las categorías<sup>2</sup> agrupadas como “propiedad personal”, “propiedad familiar o en sucesión indivisa”, “arrendamiento”, “aparcería”, “contrato accidental”, “ocupación con permiso” y “ocupación de hecho”, pero sólo en aquellas EAP que observaron un único régimen de tenencia en toda su extensión, ya que la información disponible no permite discriminar las superficies combinadas entre las distintas categorías por departamento/partido. Esta selección comprende el 83% de las EAP con límites definidos en el último CNA, y representa el 79% de su superficie. No obstante, cabe observar que las categorías de tipos de tenencia utilizados por el INDEC no son compatibles con las categorías legales, pese al análisis sobre la dinámica de las transacciones de tierras, que se realiza utilizando las categorías legales recogidas en el glosario. Respecto al CNA 2008, las categorías relativas a escalas de extensión y tipo de tenencia, no han sido publicadas para diciembre de 2010.

Con la disponibilidad de estos datos, parcialmente afectada por las restricciones del secreto estadístico en las jurisdicciones con baja frecuencia de algunas categorías poco representativas, se confeccionó un sistema de información geográfico y, a partir de este, mapas por departamento/partido de las Provincias agrupadas por Regiones conforme la siguiente regionalización (ver figura 2):

Región de Cuyo: Mendoza, San Juan y San Luis.

Región del Noreste: Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones.

Región del Noroeste: Catamarca, Jujuy, La Rioja, Salta, Santiago del Estero, Tucumán.

Región pampeana: Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos, La Pampa y Santa Fe.

Región de Patagonia: Chubut, Neuquén, Río Negro, Santa Cruz, Tierra del Fuego.

Dada la fuente de información estadística, es necesario señalar algunas limitaciones metodológicas y técnicas en

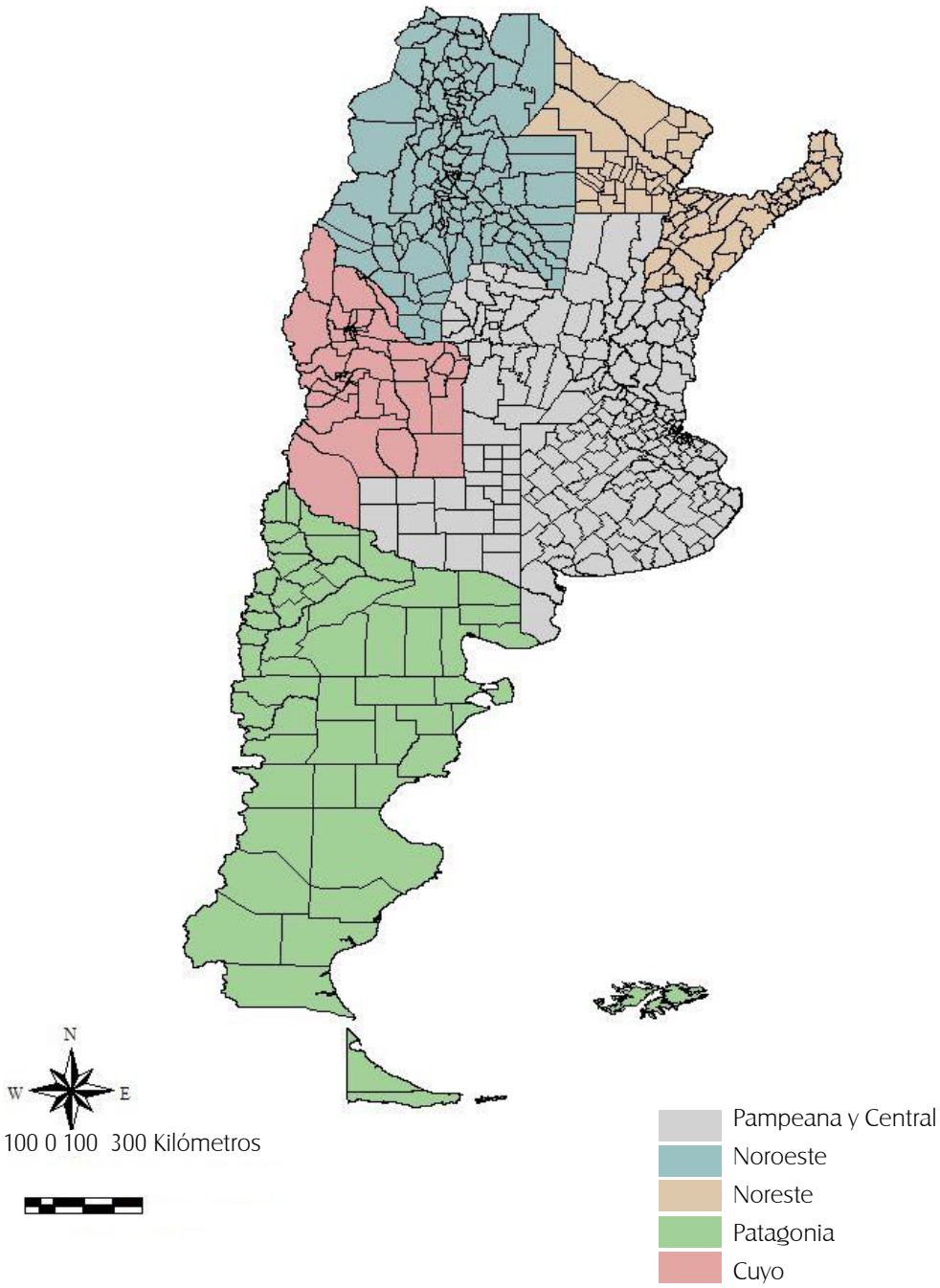
el análisis cuantitativo. En primer lugar, la información censal no revela datos de producción ni de rendimiento agrícola; priva, por tanto, de una herramienta para interpretar el eventual sesgo de productividad hacia ciertos tipos jurídicos o tamaños de explotación. En segundo lugar, se presenta un problema relativo a la periodicidad, ya que varios inconvenientes (climáticos e institucionales) postergaron la realización del censo desde 1998 hasta 2002, provocando un período intercensal de cuatro años de duración, caracterizado por fuertes transformaciones tecnológicas, económicas, sociales e institucionales. Por último, un factor que es necesario considerar es que todos los datos consignados en este trabajo corresponden sólo a las explotaciones agropecuarias con límites definidos, lo que corresponde al 83% de las explotaciones, equivalente al 73% de las tierras. La utilización de estas explotaciones solamente se debe a que el análisis de las explotaciones sin límites definidos nos privaba de la definición de superficies en la desagregación departamento/partido, y ello no permitía hacer los cruces necesarios para comprender mejor su situación. A pesar de que los análisis que se van a presentar en las páginas siguientes, se han realizado solamente con las explotaciones agropecuarias con límites definidos, es decir con el 83% de las explotaciones agropecuarias del país, consideramos que dicho porcentaje es lo bastante amplio como para entender las diferentes problemáticas de tierras en el país. No obstante, debería realizarse un análisis posterior acerca de las tierras que se encuentran en las EAP sin límites definidos, especialmente en el NOA.

El presente documento presenta los resultados de dicha investigación. Consta de cuatro partes. En primer lugar, se presenta la problemática y la hipótesis de trabajo; en segundo lugar, se analiza la situación de la tierra a nivel nacional y regional según la información recabada en el Censo Nacional Agropecuario del año 2002; en tercer lugar, se estudian los factores que organizan y condicionan la dinámica de la tierra en el país, incluyendo la dinámica de precios, las transacciones y el rol del Estado. En cuarto y último lugar, se plantean conclusiones preliminares y una serie de recomendaciones de políticas públicas.

---

<sup>2</sup>La definición de cada una de estas variables se encuentra en el glosario de términos en el anexo 1.

Figura 1 Argentina: Organización Regional



Fuente: INDEC, CNA 2002



©IFAD/Giuseppe Bizzarri

## PRIMERA PARTE: PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA EN ARGENTINA



## Problemática de la tierra en Argentina

### 1. La problemática de la tierra en Argentina, una mirada global

La distribución, la tenencia y el tipo de uso de la tierra son temas de creciente interés en Argentina debido a la notoriedad que han adquirido su dinámica, la concentración de tierras en manos de algunas empresas, la compra de grandes extensiones de tierra por inversores urbanos y externos, el desalojo de pequeños productores en algunas áreas agrícolas y los nuevos modelos de gestión agrícola en los que predomina la figura del arrendamiento como mecanismo de aumento de escalas productivas, especialmente en las regiones agrícolas. Estas preocupaciones son fácilmente verificables a través de datos estadísticos.

Según el Censo Agropecuario del año 1988 había en Argentina 421.221 empresas agropecuarias. En el Censo del año 2002 se contabilizan, luego de 14 años, 333.533 EAP; es decir, 87.688 empresas menos y conforme los datos preliminares del CNA 2008 publicados para diciembre de 2010, se contabilizaron 276.581 explotaciones, lo que indica que habría 56.952 explotaciones menos que en 2002. Además de este proceso de concentración

de la tierra, entre los años 1988 y el año 2002 cambia sustancialmente el uso de la tierra en el país, con un aumento significativo de 6 millones de has en los cultivos anuales y con 300.000 has más de bosques implantados. Por otro lado, disminuyen notablemente las tierras forrajeras dedicadas a la ganadería, los bosques naturales, que fueron reemplazados por cultivos, y las áreas no aptas que comenzaron a ser valorizadas para otros usos como cultivos y ganadería. Todo ello revela un fuerte proceso de agriculturización en el país. Este proceso se acompañó con un profundo cambio en las estructuras agrarias. Entre 1988 y el 2002 disminuyen las pequeñas empresas agropecuarias y aumentan las medianas y grandes explotaciones en tanto que las muy grandes explotaciones se mantienen igual, con la misma cantidad de has. Es decir: hubo un reacomodamiento de las estructuras agrarias que privilegió la consolidación de las empresas medianas más sólidas. Respecto al CNA 2008, las categorías relativas a escalas de extensión y tipo de tenencia, no han sido publicadas para diciembre de 2010.

También desde el punto de vista de la tenencia se verificaron cambios. El más llamativo fue la expansión del arrendamiento como figura jurídica que permite poner tierra a disposición del mercado para la producción.

Como contrapartida, disminuyeron notoriamente las aparcerías, las sucesiones indivisas y otras formas precarias de tenencia de la tierra.

Todos estos cambios se producen en un contexto institucional en el que persisten problemas estructurales de gestión y administración de tierras por parte de los gobiernos provinciales, situación que ha dado lugar a un conjunto muy importante de conflictos por el uso y la tenencia de la tierra que será necesario resolver a la mayor brevedad, pues afectan directamente a los pequeños productores agropecuarios. En este contexto de ausencia de políticas públicas claras y de instrumentos de gestión sólo se benefician los sectores con mayor capacidad de lobby y presión política, y todos aquellos que pueden competir con esas reglas de juego, lo cual lleva a un proceso de deterioro rural de muy difícil resolución.

Todos estos temas son de una importancia fundamental en Argentina por dos grandes razones. En primer lugar, por los hechos y procesos en sí mismo, pues las problemáticas de la tierra son de una magnitud tal que es necesario intervenir y resolver para garantizar el equilibrio territorial, la inclusión social en las áreas rurales y la sostenibilidad del medio ambiente. En segundo lugar, y tal vez con mayor importancia desde una perspectiva de largo plazo, todas estas dinámicas y procesos vinculados a la tierra preocupan porque son una manifestación clara del cambio de un modelo de organización y valorización de la tierra y las actividades agropecuarias de Argentina. En otras palabras, las dinámicas y problemáticas actuales de la tierra constituyen un fiel indicador de los procesos de cambio en la matriz y en el modelo productivo agropecuario de Argentina, que se orienta con toda claridad hacia un modelo mucho más concentrado, deslocalizado y de carácter empresarial, en detrimento de un modelo familiar, diversificado y con anclaje territorial. Este hecho, bien mirado, no ha sido claramente expuesto y debatido en el conjunto de la sociedad argentina.

La toma de conciencia de la problemática de la tierra se puede visualizar claramente a través de las numerosas iniciativas que existen tanto desde el sector público como desde las organizaciones del sector agropecuario para estudiar, proponer y adoptar acciones frente a las nuevas dinámicas de la tierra y los numerosos problemas de tenencia, inseguridad jurídica, falta de información y desalojos violentos, entre otros conflictos. Así, desde

el punto de vista social y político, la puesta en marcha de múltiples programas de desarrollo rural orientados a las zonas más marginales de Argentina (PRODERNEA, PRODERNOA, PROINDER, PROSAP, etc.) intenta contribuir a resolver estos problemas en consonancia con la creciente demanda y presión en el mismo sentido, que llevan a cabo diferentes organizaciones de productores de variado tenor y orientación productiva.

No obstante, si bien siempre hubo problemas con la tierra, así como iniciativas y demandas para resolverlos, la dinámica de la tierra y los diversos problemas asociados se agravaron en las últimas décadas, más precisamente a partir del “Plan de Convertibilidad”. En efecto, el proceso de apertura de la economía nacional a partir de los 90 ha perfilado un escenario económico a partir del cual se desencadenan tres situaciones estrechamente relacionadas que podrían cambiar las condiciones de la tierra y comportarían consecuencias de diverso orden en todo el territorio nacional:

- En primer lugar, el descenso en los niveles de ganancia por hectárea obliga a realizar cambios de escala en los sistemas productivos agropecuarios (aumenta el tamaño de las EAP) con el fin de sostener los ingresos en una explotación agropecuaria. Claro está que esta transformación sólo ha sido posible para el sector más productivo y capitalizado y con mayores capacidades gerenciales.
- En segundo lugar, la sobrevaluación de la moneda y el bajo valor de la tierra en Argentina debido a la baja tasa de ganancia en el sector tornó atractiva la compra de tierras; se observa así la transferencia de recursos desde el sector urbano (y especialmente desde el sector servicios) hacia las áreas rurales, ya sea para destinarlos a la producción agropecuaria (pools de siembra u otros emprendimientos agropecuarios), para realizar inversiones en el sector turístico, o como simple reserva de capital y reaseguro contra el riesgo inflacionario. Este aporte de capitales desde ámbitos de la economía, ajenos al sector rural (agropecuario y no agropecuario) genera un impacto muy importante en el mercado de tierras del interior del país, que no se aprecia en los precios de la tierra durante los 90, sino en el cambio de la propiedad de la misma, en la llegada de nuevos compradores a las propiedades de pequeños, medianos y grandes productores, los cuales debido a la falta de escala, o a la incapacidad de ponerlos

en valor (por diferentes razones pero muy especialmente por falta de capital) venden sus campos, generalmente a empresarios, profesionales y políticos, quienes la mayor parte de las veces ceden la gestión de la misma a un pool de siembra o a contratistas locales para su explotación.

- Por último, se reconoce un avance espectacular de la producción de soja y otros cereales y oleaginosas altamente competitivos en el mercado internacional. En las zonas extrapampeanas, este avance se hizo en tierras de bosque natural, tanto públicas como privadas, que en la mayoría de los casos tenían ocupantes desde hacía décadas. Este proceso expansivo fue posible también gracias a la transferencia de recursos desde otros sectores (servicios especialmente) hacia el sector agropecuario, gracias a los pools de siembra y otras formas de organización productiva.

Este proceso de cambio de escalas, de concentración de la tierra, de emergencia de nuevos actores y de cambio del uso del suelo, se exacerbó a partir de la devaluación del año 2002 bajo otras modalidades, pues ya no se trataba de un cambio de propietario o de uso del suelo, sino de la competencia por adquirir más tierras a través de la compra o el arrendamiento. En efecto, ante un escenario favorable para la exportación de commodities (agropecuarios) con precios comparativos muy altos, y ante perspectivas muy interesantes en el sector del turismo, crece la presión sobre la tierra en todo el territorio nacional, especialmente en áreas susceptibles de producción agraria y en áreas de interés turístico y natural (altas cumbres, humedales, lagos, costas, etc.). Ello conllevó varias consecuencias:

- Se amplificó el avance de la frontera agraria en el norte, oeste y sur del país, proceso que ya se venía dando desde la década de los 80, especialmente para producir soja, girasol y otros cultivos con alta demanda internacional, o bien para ganadería, que se vio expulsada de las zonas de producción tradicional hacia zonas marginales, liberando así las mejores tierras pampeanas para los cultivos.

- Se amplificaron los procesos de ocupación y valorización de nuevas tierras, promovidos por los Estados Provinciales, los cuales acompañaron esta

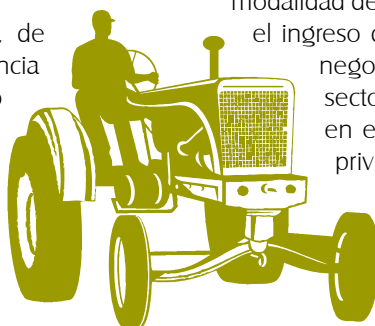
ocupación con la dotación de infraestructura de riego y caminos, si bien orientados a la producción por parte de grandes empresas con disponibilidad de capital.

- Como producto de la fuerte demanda de tierras se produjo un aumento generalizado de precios de la tierra (en muchos casos hasta un 500%) y, por consiguiente, la imposibilidad por parte de los pequeños o medianos productores o arrendatarios, de comprar las tierras que ocupaban para consolidar su instalación y afincamiento al lugar (Salta, Río Negro, por ejemplo), tal como sucedió en las décadas del 40 al 60 y que permitió entonces la consolidación de un sector productivo familiar muy dinámico.

- Se intensificó en forma considerable el arriendo de tierras para uso agrícola (soja especialmente) bajo la modalidad de pools de siembra. Esto permitió consolidar el ingreso de capitales de sectores no agrarios en el negocio agropecuario ya que encontraron en el sector una tasa de rentabilidad más elevada que en el sector financiero y de servicios, sectores privilegiados en la década anterior. En muchas provincias y municipios se produjeron ventas de tierras fiscales (históricamente utilizadas por pequeños productores para sus veranadas o pastaje) a precios irrisorios (5 dólares por hectárea en zonas cordilleranas por ejemplo) a inversores tanto argentinos como extranjeros, aumentando el nivel de conflictividad local con el objetivo de realizar emprendimientos agropecuarios o turísticos.

- La "reocupación" y venta por parte de los titulares registrales o de sus descendientes (a veces por medios violentos) de tierras que habían abandonado virtualmente y eran utilizadas por antiguos poseedores especialmente en las áreas de expansión de frontera agropecuaria de las Provincias de Santiago del Estero, Chaco y Salta.

- Emergieron dentro de este contexto un sinnúmero de situaciones poco claras en torno a la compra y venta de tierras; se creó un mercado enrarecido que generalmente terminó afectando a los pequeños productores más desvalidos y sin capacidad técnica y legal para resolver sus problemas. Este mercado sucio se consolidó por el control de información de algunos actores más vinculados a circuitos gubernamentales y políticos de decisión.





---

## 2. La ocupación y la valorización total del territorio argentino. Hipótesis de trabajo.

---

Frente a estas situaciones nuestra hipótesis de base es que a partir del proceso de ajuste y liberalización de la economía se produce en Argentina una revalorización total de las tierras o una puesta en valor de nuevas tierras para diferentes usos, aunque muy especialmente para la producción agropecuaria, la minería y el turismo asociado al medio ambiente. Este proceso no afecta sólo a la región pampeana, área privilegiada para la producción de alimentos con alta demanda internacional, sino a todo el territorio nacional, incluidas las mesetas, los esteros, las selvas, las llanuras, los valles, las costas, etc. En este proceso de avance, que se manifiesta a través de una fuerte presión sobre el recurso, a través de la compra o la ocupación de hecho, se van consolidando viejos problemas ya existentes en torno a la gestión de la tierra, o van surgiendo nuevos y complejos conflictos por su uso o su tenencia.

Este nuevo proceso de revalorización y ocupación de la tierra en Argentina presenta, como hemos señalado anteriormente, dos etapas bien diferenciadas: una primera etapa desde el año 1991 hasta el 2001, que validaremos empíricamente a través de los datos de los censos del año 1988 y 2002 respectivamente; y una segunda etapa, que se desarrolla desde el año 2002 hasta la actualidad, para la que aún no se cuenta con datos cuantitativos suficientes y en la que no sólo se agudizan sobremanera los conflictos latentes en la etapa anterior, sino que emergen otros nuevos, cuya complejidad es creciente. Este proceso de ocupación y valorización de la tierra en Argentina es ahora completo; es decir, ya no quedan porciones del territorio nacional sin una fuerte demanda por parte de inversores nacionales o extranjeros, lo cual se refleja con claridad en el aumento del precio de la tierra. Esta fuerte demanda

se consolida también porque no hay regulación para los usos más rentables dentro de la economía, a pesar de sus fuertes impactos ambientales y sociales. En otras palabras, la falta de regulación del uso o la tenencia hacen más apetecibles las tierras, pues los inversores pueden hacer con ellas lo que desean (deforestación, agricultura minera, control de aguas, etc.), extrayendo la mayor renta posible en el menor tiempo posible. De esta manera, toda la tierra en Argentina tiene ahora una fuerte demanda nacional e internacional, toda la tierra cobra valor ahora como en ninguna otra etapa de la historia argentina.

Este proceso depende de varios factores que actúan en forma independiente o simultánea. El primer factor, el más tradicional, es que la tierra varía su valor en relación con el precio de los bienes agropecuarios: a mayor valor de los productos, mayor precio de la tierra. Como el precio de los productos aumenta en términos absolutos (aumento internacional de los precios de los alimentos), y relativos (por el proceso de la devaluación que vivió Argentina), el precio de la tierra aumenta en consecuencia. En segundo lugar, el nuevo escenario global, por el cual la creciente demanda de alimentos a nivel internacional empuja los precios de los *commodities* y, por ende, de la tierra. Dicha situación interpela más que nunca a los países que tienen disponibilidad de tierras como es el caso de Argentina, Brasil, Paraguay o Bolivia, por mencionar solamente los casos más cercanos. En tercer lugar, la tierra ha adquirido un valor vinculado a otras dimensiones sociales, culturales y ambientales que se inscriben dentro de un proceso global de valorización del medio ambiente, de la ruralidad, las actividades turísticas al aire libre, el uso del agua, la disponibilidad de espacio, etc. Estos factores no se desplegaron con todo su potencial en las décadas anteriores y se aprecian con más fuerza que nunca en la actualidad. La tierra ya no adquiere valor únicamente por su capacidad productiva sino por otras consideraciones nunca antes tenidas en cuenta con la magnitud actual.

---

## 3. ¿Puja por la tierra o por el modelo de desarrollo rural en Argentina?

---

Todo este proceso de valorización de la tierra en el territorio nacional no es independiente de los procesos de transformación global de los territorios rurales y de las dinámicas de desarrollo rural. Al contrario, la tierra



es el móvil y el instrumento del cambio de modelo rural en el país; es el mecanismo que permite la transformación y el pasaje de un modelo de agricultura familiar (con fuertes diferencias en el conjunto del país), a un modelo de agricultura empresarial, de escala, de altísima productividad, pero con un modo de gestión deslocalizado que utiliza el espacio rural como plataforma productiva y no como territorio rural vivo y dinámico. Por más ejemplos en campo internacional que prueban que el modelo empresarial permite alcanzar un altísimo nivel de productividad, también está demostrado que acarrea consecuencias territoriales, sociales y ambientales indeseadas a nivel rural, regional y nacional.

La figura 2 ejemplifica este proceso de transformación de los espacios rurales dentro del cual la tierra desempeña un papel estructural, mostrando cómo se enfrentan las dos dinámicas o modelos de organización del mundo rural. En dicha figura se observa que en las áreas rurales se produce un permanente círculo vicioso, de consecuencias negativas para un sector productivo. Conviven dos grandes modelos de desarrollo: un modelo empresarial, dinámico, con un flujo permanente de recursos de otros sectores de la economía hacia el sector primario, y un modelo de agricultura familiar en el que se manifiestan problemas estructurales ligados a la producción y la comercialización de los productos agropecuarios. En este modelo familiar, se intentan superar los problemas a través de muy diversas estrategias, aunque para muchos la alternativa ha sido el éxodo hacia las ciudades regionales. La debilidad productiva del sector familiar genera un proceso sistemático de éxodo rural que consolida el círculo vicioso de deterioro rural caracterizado por la pérdida de dinamismo, el empeoramiento deterioro de servicios e infraestructura por falta de mantenimiento y la reducción de capacidad operativa de los servicios públicos, entre otros. Esto supone una desvalorización del espacio rural como ámbito de vida y un ciclo permanente de degradación. Este fenómeno de deterioro rural puede verse en muchos casos contrarrestado y reducido gracias a las condiciones de mercado, las políticas públicas y las estrategias productivas individuales y grupales, pero muy especialmente gracias a la existencia de proyectos de desarrollo rural llevados a cabo en muchos lugares del país para contrarrestar esta situación.

Paralelamente, se produce en las áreas rurales un aumento de las inversiones por parte de inversores

externos, que compran tierras para la realización de diferentes actividades, aunque primordialmente para la producción agropecuaria. En este último caso, los nuevos actores cuentan con mayor nivel tecnológico, mayor disponibilidad de capital y de asistencia técnica. En muchos otros casos, la tierra se utiliza para actividades turísticas u otro tipo de emprendimientos (cuidado y protección del medio ambiente, cotos de caza, etc.). Un dato importante que se ha de considerar es que muchas veces la valorización de estas tierras no implica un impacto positivo a nivel local, pues por lo general este tipo de actores deslocalizan la renta hacia otras ciudades o territorios no locales.

Si se observa desde una perspectiva histórica, el proceso de deterioro de las áreas rurales de predominio de la agricultura familiar y el avance de un modelo empresarial, se vienen produciendo desde hace varias décadas, aunque se consolidan definitivamente a partir del "Plan de Convertibilidad", y llegan hoy a su momento crítico, al no existir más disponibilidad de tierras para la expansión del modelo, a no ser que se desplace a los ocupantes del modelo productivo familiar, tal como está sucediendo efectivamente en la actualidad.

Obviamente este modelo es una simplificación de la realidad, ya que entre estos dos modelos productivos y de gestión existe un gran diversidad de situaciones. No obstante, es importante remarcar que la historia contemporánea enseña que los países que han podido construir un mundo rural dinámico y diverso son aquellos que han podido conciliar una lógica de mercado, altamente competitiva a nivel internacional, con una lógica de ocupación y valorización integral de los territorios rurales.

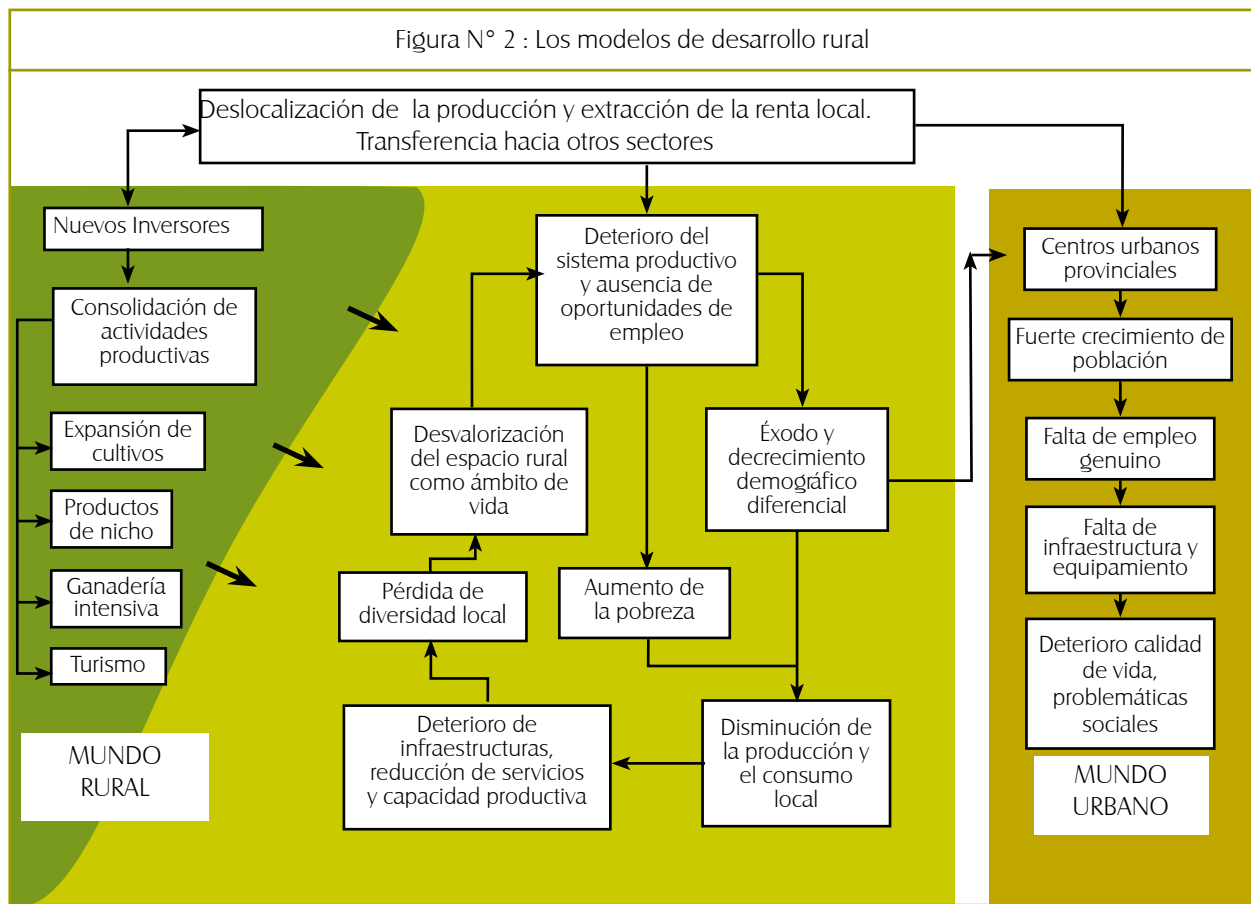
El proceso de concentración de los recursos productivos y de transformación rural que se produce a instancias de los cambios en la estructura, la tenencia y el uso de la tierra no es independiente de los contextos institucionales y legales. Al contrario, la profundización del modelo de concentración se construye dentro de un marco de fuerte debilidad institucional en el que el Estado juega un rol sumamente complejo y ambivalente. En algunos casos, a pesar de una fuerte voluntad de desarrollo y de construcción de equilibrios sociales y territoriales por parte del Estado (o de algunos actores dentro del Estado), este no actúa por falta de recursos y medios técnicos y económicos (situación que es muy

común en muchas provincias). En otros casos, el Estado actúa por omisión, favoreciendo el proceso tendente a la concentración de la tierra y de los recursos productivos por parte de los sectores empresariales, que cuentan obviamente con mayor capacidad de maniobra y de lobby que los pequeños y medianos productores (esta situación también es común en muchas provincias). En otros casos el Estado, a partir de sus organizaciones, alberga y favorece procesos fraudulentos, en especial en torno a la administración de la tierra, cosa que obviamente está lejos de favorecer la construcción de un proceso de desarrollo rural sostenible y dinámico. Como puede verse, la situación es extremadamente compleja y de difícil resolución.

También hay que señalar que el proceso de valorización total de las tierras y la consolidación de un nuevo modelo de desarrollo rural no es homogéneo en todo el país.

En efecto, en el análisis de cada una de las regiones podremos ver como estos procesos de cambio en el uso, la estructura agraria y la tenencia son diferentes, pues dependen de la organización territorial (que depende a su vez de las formas de organización de los asentamientos, las infraestructuras, los equipamientos y la densidad demográfica) y de la capacidad productiva de la tierra. Por tanto, en líneas generales, el proceso de cambio es fuertemente heterogéneo y complejo, y responde a las características intrínsecas de cada uno de los lugares.

También veremos cómo estos fenómenos de cambio en el uso y tenencia de la tierra no son inocuos en términos ambientales, puesto que impactan directamente en el medio ambiente, amplificando los procesos de erosión o deterioro de suelos, y sobre la biodiversidad en general, situación que demostraremos en el análisis de cada una de las regiones.



---

## 4. Consideraciones legales para comprender la problemática de la tierra en Argentina

---

El marco legal y normativo nacional también contribuye a consolidar un modelo de concentración de la tierra. No obstante, las Provincias tienen facultades para poder resolver estos procesos a través de los marcos legales provinciales y a través de instrumentos específicos (de los que muchas de ellas ya disponen). Por ello, antes de avanzar con el análisis de las problemáticas de la tierra en Argentina, es necesario previamente entender cuál es el marco legal, político e institucional que regula la tierra en el país, para lo cual es primordial recalcar que la Constitución Nacional y los Tratados Internacionales incorporados a ella, son las leyes supremas, es decir, que la legislación debe atenerse a las disposiciones, declaraciones, derechos y garantías, reconocidos en ella. Para poder comprender la complejidad de los marcos normativos vinculados a la tierra en Argentina, es necesario referirse a las innumerables legislaciones existentes, que se pueden observar en el anexo 3, donde se recogen los organismos y legislaciones provinciales que regulan el registro, adjudicación, acceso, uso y cesión de la tierra.

La Carta Magna establece criterios acerca de las competencias sobre los recursos naturales, el carácter de la propiedad, los derechos de los extranjeros y las tierras fiscales. En la última Reforma Constitucional del año 1994 se introducen los derechos de las comunidades indígenas y los derechos ambientales. Para comprender el marco jurídico aplicable a la problemática de la tierra que seguidamente describiremos, también es oportuno adelantar que es atribución del Congreso de la Nación dictar el Código Civil (con derechos y obligaciones civiles) que se ha de aplicar en todo el territorio argentino.

En el año 1853 la Nación Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal por voluntad y elección de las provincias que entonces la componían. Se dicta entonces la primera Constitución Nacional de índole netamente liberal, que reconoce derechos de primera generación. Cada provincia dicta para sí una Constitución bajo el sistema representativo republicano de acuerdo con los principios, declaraciones y garantías de la Constitución Nacional, cuidando que

asegure su administración de justicia, su régimen municipal, y la educación primaria. Bajo estas condiciones, el gobierno federal, garantiza a cada provincia el goce y ejercicio de sus instituciones. En el artículo 121 de la Constitución Nacional se establece que las provincias conservan todo el poder no delegado al Gobierno Federal, y el que expresamente se hayan reservado por pactos especiales al tiempo de su incorporación.

Uno de los poderes no delegados al Gobierno Federal fue el dominio de los recursos naturales existentes en sus territorios. El artículo 124 CN establece que “corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio”, en tanto el artículo 125 dispone que “las provincias pueden promover la colonización de tierras de propiedad provincial”. A su vez, en el artículo 75, inciso 5, relativo a las atribuciones del Congreso Nacional, se establece que “corresponde a éste disponer del uso y de la enajenación de las tierras de propiedad nacional”, y en el inciso 18, que “le corresponde proveer lo conducente a la prosperidad del país, al adelanto y bienestar de todas las provincias, [...] promoviendo [...] la colonización de tierras de propiedad nacional [...]”.

En cuanto al régimen aplicable a la propiedad privada, nuestra Constitución Nacional no contempla expresamente la función social de la misma. El artículo 17 reza así: “La propiedad es inviolable, y ningún habitante de la Nación puede ser privado de ella, sino en virtud de sentencia fundada en ley. La expropiación por causa de utilidad pública, debe ser calificada por ley y previamente indemnizada”. No existe, sin embargo, límite ni sanción alguna al propietario absentista, a la especulación o a la concentración. En función de esta estructura político-administrativa y de los principios dados en la Carta Magna de Argentina, si bien en todo el país existe un único régimen de propiedad privada, las provincias poseen regímenes diferentes respecto de sus propias tierras fiscales y, en general, también de todos los recursos naturales.

En el año 1994, se reformó la Constitución Nacional y se produjeron tres modificaciones fundamentales respecto al régimen de propiedad de la tierra:

- El inciso 17 del artículo 75, relativo a las atribuciones del Congreso Nacional, establece que corresponde a este reconocer la preexistencia étnica y cultural de los pueblos

indígenas argentinos; garantizar el respeto a su identidad y el derecho a una educación bilingüe e intercultural; reconocer la personería jurídica de sus comunidades, y la posesión y propiedad comunitarias de las tierras que tradicionalmente ocupan; y regular la entrega de otras aptas y suficientes para el desarrollo humano; ninguna de ellas será enajenable, transmisible, ni susceptible de gravámenes o embargos; asegurar su participación en la gestión referida a sus recursos naturales y a los demás intereses que los afectan. Se establece también que las provincias pueden ejercer concurrentemente estas atribuciones. Se reconoce así un nuevo tipo de propiedad en el Derecho argentino, la propiedad comunitaria de la tierra de comunidades indígenas. Debemos tener en cuenta que este tipo de propiedad, sólo se reconoce a los pueblos originarios que vivan en comunidad y que hayan hecho el trámite de inscripción de su personería jurídica como tal. En la Región del Noroeste de nuestro país, por ejemplo, el uso comunitario de la tierra es frecuente también entre criollos, quienes en la mayoría de los casos, también las han poseído durante generaciones. Estos últimos, a diferencia de las comunidades indígenas, sólo tienen posibilidad de recurrir a las herramientas que brinda el Código Civil, conforme veremos en los párrafos siguientes.

- Otra novedad residía en el artículo 41: “Todos los habitantes gozan del derecho a un ambiente sano, equilibrado, apto para el desarrollo humano y para que las actividades productivas satisfagan las necesidades presentes sin comprometer las de generaciones futuras; y tienen el deber de preservarlo [...] Corresponde a la Nación dictar las normas que contengan los presupuestos mínimos de protección, y a las provincias, las necesarias para complementarlas, sin que aquellas alteren las jurisdicciones locales.”

- Se incorporaron también tratados internacionales a los que se les otorgó jerarquía constitucional. Entre ellos, merece mención especial el artículo 21.1. del Pacto de San José de Costa Rica, que establece: “Toda persona tiene derecho al uso y goce de sus bienes. La ley puede subordinar tal uso y goce al interés social [...]”. Sobre este artículo, el Gobierno argentino hace una reserva expresa en el instrumento de ratificación del Pacto, en el que dispone: “El Gobierno argentino establece que no quedarán sujetas a revisión de un Tribunal internacional cuestiones inherentes a la política económica del Gobierno. Tampoco considerará revisable lo que los

Tribunales nacionales determinen como causas de utilidad pública e interés social, ni lo que estos entiendan por indemnización justa”. Con posterioridad a la Reforma Constitucional, el Estado argentino ratificó el 3 de julio del año 2000 el Convenio Internacional 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que había sido incorporado a la legislación nacional en el año 1992, mediante la Ley N° 24.071.

Teniendo en cuenta todo lo indicado en párrafos anteriores, podemos afirmar que con la reforma de 1994 la filosofía constitucional de 1853 sufre alteraciones: al reconocerse el derecho a la propiedad comunitaria de las tierras de las comunidades indígenas, e incorporarse el principio de desarrollo sostenible, el alcance absoluto del derecho de propiedad se ve implícitamente modificado. A pesar de esta modificación, la Constitución Nacional vigente, a diferencia de las constituciones de países limítrofes, no establece la función social de la propiedad y de la tierra como lo hace la Constitución de 1949<sup>3</sup>. En efecto, dicho concepto entra nuevamente en escena gracias a la acción de organizaciones sociales de la agricultura familiar; así, por ejemplo, el Foro Nacional de Agricultura Familiar<sup>4</sup>, a partir de la denuncia que hace sobre la desigual distribución de la tierra y el fuerte proceso de concentración, propone que se reconozca “la tierra como un bien social, cláusula primaria que da razón a la visión de que la tierra no es un bien de mercado, sino un bien integrado al ser humano con el que debe mantenerse una relación activa y dinámica en el tiempo”.

---

<sup>3</sup>La Constitución de 1949 (vigente hasta 1956) establecía que “La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva [...]”. Este marco constitucional dio lugar a la creación de instrumentos muy efectivos para la distribución de tierras, con fundamento en su función social, especialmente a través de la creación del Consejo Agrario Nacional (CAN), que permitió la expropiación de latifundios y la creación de colonias agrícolas que fueron las que dieron origen a una clase media agraria, que fue, a su vez, la base de lo que se denominó el chacarero medio argentino. (Documento Base, I Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra, Federación Agraria Argentina, Año 2004).

<sup>4</sup>El Foro Nacional de la Agricultura Familiar es un ámbito que ha sido institucionalizado en el año 2006 por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos de la Nación, como espacio de debate y concertación de políticas públicas para la agricultura familiar y en el que están representadas 900 organizaciones campesinas e indígenas de todo el país.

No obstante, a pesar de que la Constitución Nacional vigente nada dice en forma expresa sobre la función social de la propiedad, en la mayoría de las constituciones provinciales el principio está abiertamente reconocido: se contemplan pautas colonizadoras precisas, lineamientos fundamentales para regular la propiedad, el uso y tenencia de la tierra.

Así, lo encontramos en las siguientes constituciones provinciales: artículo 40, Constitución del Chaco; artículo 35, Constitución de San Luis; artículo 8, Constitución de Catamarca; artículo 20, Constitución de Chubut; artículo 67, Constitución de Córdoba; artículo 36, Constitución de Jujuy; artículo 33, Constitución de La Pampa; artículo 60, Constitución de La Rioja; artículo 51, Constitución de Misiones; artículo 90, Constitución de Río Negro; artículo 86, Constitución de Salta, artículo 111, Constitución de San Juan, artículo 35, Constitución de San Luis; artículo 15, Constitución de Santa Fe, y artículo 99, Constitución de Santiago del Estero. Algunas constituciones provinciales, aunque no enuncian la “función social de la propiedad” en forma expresa, ésta se puede fácilmente inferir de su articulado (Constituciones Provinciales de Tierra del Fuego, Santa Cruz, Neuquén y Formosa, así como la de Corrientes, luego de su modificación más reciente) al analizar los lineamientos y principios que enuncia. La Constitución de la Provincia de Neuquén (reformada en marzo de 2006) presenta una situación particular, porque al tratar el Derecho de Propiedad en forma genérica, el artículo 24 omite la consagración de la función social. Sin embargo, dentro de la parte relativa a la reforma agraria, el artículo 83 habla de la función social que debe desempeñar la tierra. En cambio, en las constituciones de algunas otras provincias se contempla la posibilidad de expropiar tierras rurales, con el fin de subdividirlas y entregarlas en propiedad, el reconocimiento de la tierra como instrumento de producción, evitando la especulación, el desarraigo y la concentración de la propiedad, fomentando su adjudicación a quien la trabaja directamente, o prohibiendo que las sociedades



mercantiles o quienes no tengan domicilio real en la provincia sean concesionarios o adquirentes de tierras fiscales. Entre las Constituciones que no contemplan la función social de la propiedad y/o de la tierra, ni apelan a principios rectores de distribución de la tierra pública, se pueden mencionar la Constitución de Mendoza de 1916, la Constitución de Entre Ríos de 1933, la Constitución de Tucumán de 1990 y la Constitución de Buenos Aires de 1994.

Desde otro punto de vista, tanto el Estado nacional argentino como cada una de las Provincias que integran la República Argentina, poseen tierras fiscales, inmuebles de dominio privado del Estado nacional o de las Provincias. Los inmuebles de dominio privado del Estado Nacional están afectados a distintos organismos para el cumplimiento de los fines propios de los mismos y distribuidos en todo el territorio nacional, dentro de la jurisdicción de las distintas provincias. El Organismo Nacional de Administración de Bienes (ONABE) tiene competencia para aplicar mecanismos de desafectación y afectación de los mencionados inmuebles con el objetivo de dar solución a problemáticas habitacionales y para el cumplimiento de fines sociales a instancia de gobiernos municipales o provinciales, así como de organizaciones de la sociedad civil y cooperativas de autoconstrucción de vivienda, entre otros actores sociales. En tanto, cada Provincia tiene competencia para dictar la legislación que regule la entrega de sus tierras fiscales provinciales. A su vez, algunas Provincias (por ejemplo, Chubut), han delegado la facultad de entregar (en venta, adjudicación, comodato, etc.) esos inmuebles, a los gobiernos locales.

Respecto a la propiedad de la tierra por parte de personas físicas o jurídicas extranjeras, no existe en nuestro país una ley que establezca restricciones y límites a la adquisición del dominio por extranjeros. Únicamente cierta legislación relativa a la seguridad en zonas de frontera, impone algunas restricciones, aunque contemplan a su vez, excepciones. Si nos remitimos a

la normativa de la Constitución Nacional, esta establece que “Los extranjeros gozan en el territorio de la Nación de todos los derechos civiles del ciudadano; pueden ejercer su industria, comercio y profesión; poseer bienes raíces, comprarlos y enajenarlos; navegar los ríos y costas; ejercer libremente su culto; testar y casarse conforme a las leyes. No están obligados a admitir la ciudadanía, ni pagar contribuciones forzosas extraordinarias.” En el año 2007, se sanciona la modificación a la Constitución de la Provincia de Corrientes, siendo, desde entonces, la única legislación existente sobre las operaciones de compraventa de tierras por parte de extranjeros. Así, en el Capítulo XII del Ordenamiento Territorial Ambiental, se establece que “Corresponde al Gobierno de la Provincia mantener la integridad del territorio provincial. El Estado Provincial propenderá a establecer incentivos con el fin de mantener la propiedad de los bienes inmuebles ubicados en zonas de seguridad o en áreas protegidas o que constituyan recursos estratégicos, en manos de habitantes argentinos nativos, o del propio Estado Provincial o de los municipios. Los extranjeros sin residencia permanente, las sociedades conformadas por ciudadanos o capitales foráneos y las sociedades sin autorización para funcionar en el país, no pueden adquirir inmuebles en las zonas determinadas en el párrafo precedente, con excepción de los extranjeros que acrediten residencia legal conforme la ley.”

El Código Civil argentino (de aplicación en todo el territorio argentino) no hace distinción alguna entre inmuebles urbanos y rurales, estableciendo que, para ser considerado propietario de un inmueble, es necesario poseer el Título de Propiedad -entiéndase por tal escritura pública- y que ese título esté inscrito en el Registro de la Propiedad Inmueble. Cada Provincia posee su propio Registro de Propiedad Inmueble. El mencionado Código, hace una diferenciación entre “tenencia”, “posesión” y “dominio”. Una persona física o jurídica tiene la tenencia de un inmueble cuando la detenta en su poder pero reconoce la propiedad en otra, como sucede cuando

un arrendatario goza del inmueble, pero reconoce que debe restituirlo a quien tiene el Título de Propiedad a su nombre, o sea, al dueño<sup>5</sup>. Para detentar la posesión, en cambio, son necesarios dos elementos: el corpus (la cosa) y el *animus domini* (el ánimo de dueño). Ello implica gozar de la cosa inmueble en carácter de dueño, sin reconocer en otra persona el derecho a la propiedad de la misma<sup>6</sup>. Veremos cómo la posesión de un inmueble, otorga derechos a quien la alega y prueba fehacientemente en un tribunal. En cuanto al dominio, se establece en el artículo 2.506, que “es el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona”. En nuestro Código Civil, el dominio es perpetuo y subsiste independiente del ejercicio que se pueda hacer de él. El propietario no deja de serlo, aunque no ejerza ningún acto de propiedad, aunque esté en la imposibilidad de hacerlo, y aunque un tercero lo ejerza con su voluntad o contra ella, a no ser que deje poseer la cosa a otro, durante el tiempo requerido para que éste pueda adquirir la propiedad por la prescripción. La posesión y también el dominio se pierden por abandono voluntario de la cosa con intención de no poseerla en adelante. De esta manera, el dominio, dadas ciertas condiciones, se pierde y generalmente existe una contraparte que lo adquiere, para lo cual, como veremos, será necesario que exista posesión.

Según el Código Civil, el dominio de un inmueble no se puede adquirir por apropiación, aunque sí por prescripción adquisitiva. Existen dos modos de adquirir el dominio por prescripción: a) mediante la posesión del inmueble, durante un plazo de 10 o 20 años, según el caso (conforme el artículo 3.999, “El que adquiere un inmueble con buena fe y justo título prescribe la propiedad por la posesión continua de diez años”); b) si se ha poseído el inmueble, continuadamente, durante 20 años, con ánimo de tener la cosa para sí, también se puede adquirir la propiedad por prescripción, aun sin justo título (al que ha poseído durante veinte años sin interrupción alguna, no puede oponérsele ni la falta de título ni su nulidad, ni la mala fe en la posesión).

Estas normas del Código Civil son las únicas herramientas jurídicas con las que cuentan en la mayoría de los casos, miles de poseedores de distintas regiones de nuestro país, para defender su derecho a la propiedad, ante los intentos de desalojo por parte de dudosos propietarios

---

<sup>5</sup>El artículo 2.352 indica que “El que tiene efectivamente una cosa, pero reconociendo en otro la propiedad, es simple tenedor de la cosa, y representante de la posesión del propietario, aunque la ocupación de la cosa repose sobre un derecho.”

<sup>6</sup>El artículo 2.351 establece que “Habrá posesión de las cosas, cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad.”

que, junto a la expansión de la frontera agrícola y los precios internacionales de los granos, ven esas tierras (abandonadas por unos primero y poseídas por otros durante varias generaciones) como el negocio de esta etapa histórica y económica.

Sin embargo, la posibilidad de encontrar la regularización dominial a través de un juicio de prescripción adquisitiva representa para los poseedores de la tierra un obstáculo a veces insalvable. Una primera dificultad radica en que numerosas familias no conocen que tienen derecho a adquirir la propiedad de la tierra que han ocupado -entiéndase, poseído- durante más de veinte años. Otro obstáculo suele ser la imposibilidad de acceder a un profesional capacitado en la temática que pueda asesorarlos correctamente, debido al costo que esto implica. Asimismo, generalmente los poseedores son pequeños productores que no tienen recursos económicos para cubrir los gastos de mensura del predio, gastos del juicio, honorarios profesionales y escrituración, requisitos éstos, indispensables para titularizar la propiedad mediante un juicio de prescripción adquisitiva. En los casos de prescripción veinteañal, el usucapiente (el interesado) será quien debe probar en el juicio que ha detentado durante 20 años la posesión continua, ininterrumpida, pacífica y pública del inmueble con ánimo de dueño.

Distintas son las posibilidades para los ocupantes y poseedores de inmuebles urbanos, que cuentan con una herramienta jurídica más práctica y de aplicación en la mayoría de los territorios provinciales. En efecto, la Ley Nacional 24.374 de Régimen de Regularización Dominial a favor de Ocupantes de Inmuebles Urbanos, ha sido reglamentada por la mayoría de las provincias argentinas. Esta norma, establece un régimen de regularización dominial en favor de ocupantes que acrediten la posesión pública, pacífica y continua durante 3 años, con anterioridad al 1/1/92, y su causa lícita, de inmuebles urbanos que tengan como destino principal el de casa habitación única y permanente. Los beneficiarios de este régimen gozan del principio de gratuidad en todos los actos y procedimientos contemplados en la Ley. El trámite establecido no es judicial, sino que cada provincia habilita una autoridad de aplicación donde se presenta la solicitud de regularización y se sigue todo el procedimiento hasta el momento de la escrituración.





©IFAD/Giuseppe Bizzarri

## SEGUNDA PARTE: LA ORGANIZACIÓN DE LA TIERRA EN ARGENTINA



La evolución histórica del territorio argentino y la dinámica de los mercados de tierras han definido una estructura agraria, una modalidad de tenencia y un sistema de usos muy complejos y variados que depende de las características de cada una de las regiones. En esta segunda parte analizaremos en forma sintética dichas modalidades de uso y tenencia de la tierra para todo el país y para cada una de las regiones, poniendo énfasis en su evolución actual y de mediano plazo vinculado a la consolidación de un modelo de organización y dinámica rural, más concentrado y deslocalizado.

---

## 5. La ocupación y valorización histórica de la tierra en Argentina. Una visión de síntesis para comprender la situación actual.

---

La divergencia y hasta la oposición contemporánea en el modelo de desarrollo de los espacios rurales no es fruto del azar, sino la cristalización de un proceso histórico, político y económico que se debe cuestionar para poder comprender la situación actual y para poder identificar opciones de políticas realistas. Se pueden reconocer diferentes etapas históricas en esta evolución.

### 5.1 Etapa colonial

Durante la etapa colonial, que se organiza a fines del siglo XVIII, el actual territorio de la República Argentina se extendía dentro de una jurisdicción político-administrativa creada en ese siglo por la Corona Española, el Virreinato del Río de la Plata, que comprendía, a su vez, ocho intendencias. En cuanto a las funciones de gobierno, con los intendentes, se ponía el acento en el fomento económico y el progreso material, protegiendo la agricultura y la ganadería, la industria, la minería y el comercio.<sup>7</sup> El territorio que hoy conforma Argentina estaba organizado en cuatro grandes áreas: el Noroeste como área de mayor dinamismo organizado en torno a los valles productivos y a un conjunto de ciudades y grandes haciendas destinadas a la producción ganadera en manos de españoles y criollos; el área Noreste, en estrecha vinculación con las misiones jesuíticas y Brasil, y basado en una organización económica dependiente de los cultivos locales; la Región de Cuyo, dependiente del comercio con Chile y la producción primaria, y la reciente Región del Río de la Plata, puerto natural del territorio, y con fuerte vocación ganadera.

---

<sup>7</sup>Petrocelli, Hector, Historia Constitucional Argentina, Tomo I, p. 46.

## 5.2 Etapa de valorización de la Pampa y consolidación de Buenos Aires

El segundo modelo de organización territorial, que se estructura en torno a Buenos Aires y la región pampeana, lo podemos ubicar entre mediados del siglo XIX y principios del siglo XX y coincide plenamente con la puesta en valor de la Pampa Argentina, desde un punto de vista agropecuario. Varios factores hacen posible este proceso de valorización territorial: la incorporación de tierras quitadas a los pueblos indígenas originarios, la distribución de las tierras a un selecto grupo de prestamistas, soldados y oficiales involucrados en la guerra contra el indio y el proceso inmigratorio que se vio favorecido a partir de la Ley 817 de Inmigración y Colonización conocida como "Ley Avellaneda". Esta migración dota de mano de obra a la región, aunque cabe aclarar que estos nuevos migrantes ya no encontrarán tierras a su llegada a Argentina, pues estaban ya ocupadas. Los inmigrantes que se dirigieron al campo tuvieron dos destinos diferentes:

- Muchos pudieron adquirir una porción de tierra en las colonias agrícolas recientemente creadas, tales como Olavarría, Chacabuco, San Javier, Cerro Corá, Corpus, Apóstoles, Conesa, Frías, Choele Choel y General Acha, entre otras. Fueron 13.016 habitantes (10.269 eran extranjeros) en un total de 295.485 has.<sup>8</sup> Para finales del S. XIX, las colonias de inmigrantes sobre el vasto territorio en la región pampeana, se habían multiplicado por miles, constituyéndose una clase media rural compuesta en su mayor parte por inmigrantes italianos, españoles, franceses y alemanes, entre otros.

- Muchos otros inmigrantes se vieron obligados a arrendar parcelas dentro de las grandes estancias ganaderas, como única posibilidad de empleo. Así, entre 1895 y 1914, el porcentaje de explotaciones trabajadas por arrendatarios, en la provincia de Santa Fe pasó del 37,59% al 69%, en Buenos Aires del 40,64% al 56,54%, en Córdoba del 13,14% al 56,86%, y en Entre Ríos del 20,91% al 43,06%.<sup>9</sup>

<sup>8</sup>Federación Agraria Argentina, "La Tierra, para qué, para quiénes, para cuántos", I Congreso Nacional y Latinoamericano sobre Uso y Tenencia de la Tierra, p. 4

<sup>9</sup>Gallo, Ezequiel, y Cortes Conde, Roberto, Historia Argentina, T. V, "Paldos", p. 180

De esta manera, a principios de siglo XX se había configurado una clara dualidad en el sector agropecuario argentino. Por un lado, los estancieros dueños de la tierra, en su inmensa mayoría dedicados a la cría de ganado vacuno. Por el otro, los pequeños y medianos agricultores que producían cereales y vivían en las colonias (en algunos casos con tierras propias) o arrendaban parcelas en las grandes estancias. En el resto del territorio nacional el poblamiento fue fragmentario, por parte de inmigrantes y criollos organizados en torno a actividades productivas dominantes (yerba mate, caña de azúcar, vid, algodón, etc.), en muchos casos asentados en colonias agrícolas recientemente creadas. No obstante, las dificultades del transporte y las comunicaciones y las grandes distancias a los mercados, sumados a una estructura agraria muy desigual, limitaron el desarrollo de dichas regiones.

Si bien la estructura agraria era dual e inequitativa, al final de este período las áreas cultivadas alcanzaban los 17 millones de has y Argentina se convertía en el segundo exportador mundial de carnes.

## 5.3 Etapa de concentración territorial y anclaje rural

A partir de la crisis de 1930, la política de intervención estatal marca el fin del período liberal y la emergencia de un período signado por políticas agropecuarias y de desarrollo rural muy ambivalentes. Estas políticas ocasionaron, por un lado, un estancamiento en la producción agrícola y ganadera, pero desde otro punto de vista, consolidaron como nunca antes en la historia el arraigo rural. Esto último se dio gracias a dos factores:

- El congelamiento y la prórroga de los contratos de arrendamiento de los chacareros a partir de dos leyes: la 11627 del año 1932, que extendía el plazo mínimo del arrendamiento de cuatro a cinco años, y la de Arrendamiento y Aparcerías rurales de 1948, que favoreció la compra de tierras a los arrendatarios. A partir de estas leyes los arrendatarios pudieron en muchas ocasiones comprar las tierras que arrendaban, ya que el propietario, por miedo a perder dicha parcela (debido a las expropiaciones que se realizaron en los años 40 y parte de los 50 para formar colonias agrícolas) o por no poder disponer de ella durante un período de tiempo prolongado prefería venderla aun a bajo precio.

• Un fuerte proceso de colonización promovido por el Consejo Agrario Nacional (CAN), creado por ley en el año 1940. El Consejo tenía como objetivo lanzar un plan agrario destinado a poblar el interior del país, racionalizar las explotaciones rurales, subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y procurar mayor bienestar a los trabajadores agrarios, estableciendo que “La propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley de acuerdo al interés colectivo”. El CAN tenía potestad para: adquirir inmuebles rurales y darlos en colonización; fomentar el cooperativismo en todas sus formas; propiciar la formación de industrias rurales; estimular el crédito agrario; incentivar en las escuelas rurales una instrucción que apuntara a desarrollar la capacidad técnica de los agrarios; implementar la utilización en común de las maquinarias industriales y agrícolas, y promover la aplicación del seguro agrícola en las colonias que administrase. Para ello, el CAN contaba con varios tipos de tierra: las tierras fiscales que se considerasen aptas; las que, por transferencia, pasaban a su disposición, y que se encontraban hasta entonces en poder de ministerios, bancos oficiales u otras reparticiones públicas; las que adquiriera por compra o expropiación; las de dominio privado o de las provincias o municipalidades ofrecidas para someterse al régimen de la ley. En un breve lapso de tiempo el CAN adquirió (por compra, expropiación de tierra ociosa o transferencia de otras áreas fiscales) 1.266.358 has que subdividió en lotes de acuerdo a la unidad económica de cada región y entregó a 7.841 productores, diseminados entre las Provincias de Buenos Aires, Corrientes, Santa Fe, Córdoba, Entre Ríos, Mendoza, San Juan y Río Negro<sup>10</sup>.

Las prórrogas de arrendamiento y la creación de colonias en tierras expropiadas y tierras fiscales fueron sumamente importantes: el objetivo era fijar una población que hasta entonces vivía en condiciones de desplazamiento permanente. Se produjo así la territorialización de un espacio rural hasta entonces recorrido por los arrendatarios nómadas, originándose una relación ciudad-campo muy dinámica en la cual los pueblos proveían de bienes y servicios al campo y este utilizaba los pueblos, no sólo como centro de acopio y comercialización de la producción agropecuaria, sino también como mercado de aprovisionamiento y

como centro económico, político (allí funcionaban las delegaciones de los partidos políticos), social (clubes, iglesias, etc.) y cultural (bibliotecas, museos etc.).

Si bien este proceso se produjo en todo el país, fue mucho más importante en la región pampeana. Las áreas rurales no pampeanas mantenían un retraso tecnológico y económico muy importante. Las producciones regionales (yerba mate, algodón, caña de azúcar, tabaco, vid, lana, frutas) estaban organizadas en áreas restringidas (muchas veces dependientes del riego o de ejes de comunicación) con estructuras duales: por un lado, grandes productores y, por otro, numerosos pequeños productores familiares con muy bajo capital, que generalmente eran de origen inmigrante o criollo. Dicha dualidad también se reflejaba en la estructura agraria, pues convivían muy grandes explotaciones con el minifundio.

La consolidación de la ruralidad en el país fue posible sobre todo gracias a la existencia de la Constitución Nacional del año 1949, vigente hasta 1956, que incorpora principios de justicia social, de soberanía económica y política que impactan con fuerza en el sector agropecuario debido a la concepción de la función social de la tierra. Así, la primera parte del artículo 38 comienza diciendo: “La propiedad privada tiene una función social y, en consecuencia, estará sometida a las obligaciones que establezca la ley con fines de bien común. Incumbe al Estado fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva [...]”. Lo que aporta este nuevo modelo constitucional a la idea de colonización es que rompe el molde de la simple distribución de tierras. El reparto de tierras está ahora acompañado de otras políticas estatales que la apuntalan, intentando procurar bienestar económico, social y cultural a las familias rurales de todo el país. Por ejemplo, políticas educativas; de protección a la unidad económica y al bien de familia; políticas que permitan el acceso al crédito y a la tecnología aplicada al sector rural; de acceso a la vivienda rural digna con las mejoras que sean necesarias para el bienestar de la familia agraria, etc<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> “La tierra, para qué, para quiénes, para cuántos”, Op. cit., p. 7

<sup>11</sup> Soumoulou, Luciana, y Moresco, Ana Clara, Op. cit., pág. 16

Paradójicamente, aunque se vivió un proceso muy importante de consolidación de la ruralidad y arraigo en las zonas rurales, se puso en marcha en esta etapa un fuerte proceso de sustitución de importaciones cuyo objetivo era industrializar el país. Este proceso conllevó una corriente migratoria interna de magnitud, que concentró a la población en el área metropolitana de Buenos Aires, Córdoba y Rosario, consolidándose definitivamente de esta manera el desequilibrio territorial que se venía construyendo desde hace varias décadas.

#### 5.4 Etapa de modernización y desarrollo rural

Entre los años 1955 y 1976 se afianzó en Argentina un modelo de modernización y desarrollo rural que se consolidó en la región pampeana pero que no alcanzó a madurar en el resto de las regiones.

Un primer aspecto que hay que señalar es la existencia de una política económica favorable al sector a través de la liberación del precio de la carne, la fijación de un precio mínimo para los cereales y una fuerte política crediticia que permitió la capitalización de los agricultores en maquinarias, herramientas y en infraestructura predial. Esto se acompañó de un fuerte desarrollo de la investigación y la difusión de prácticas y conocimientos agronómicos por parte del sector público (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria) y privado, que consolidó definitivamente el desarrollo agrario, en especial en la región pampeana.

Ante una situación económica estable, los productores pudieron comprar las tierras que ocupaban como arrendatarios o que recibieron como colonos. Así, muchos agricultores pudieron “instalarse” definitivamente en el sector agrario, definiendo un nuevo tipo de relación social y productiva en la que predominaban las explotaciones de carácter familiar. En este contexto, la producción de cereales aumentó notablemente, aunque la ganadería se mantuvo estancada.

Las regiones extrapampeanas, mientras tanto, también se vieron beneficiadas por una política de modernización y arraigo, especialmente a través de fuertes inversiones en riego y en la intervención en las cadenas productivas a través de créditos subsidiados. No obstante, la fuerte dualidad en términos de tenencia de la tierra y las dificultades de producción y comercialización de los

productos (mucho más vinculados al mercado interno) no permitieron superar los problemas estructurales de pobreza rural y de desequilibrios sociales y territoriales.

Más allá del balance que se pueda hacer desde el punto de vista económico de toda la historia agraria hasta el año 1976, cabe resaltar que, entre los años 1930 y 1973, período de consolidación de la ruralidad y concentración territorial y de modernización y desarrollo rural, surgieron, como consecuencia de las condiciones económicas internacionales favorables y de las políticas nacionales colonizadoras y distributivas, 95.000 nuevos propietarios rurales de carácter familiar, que constituyeron en líneas generales la clase media rural y fueron responsables en gran parte de la vida del interior rural de Argentina. Sin embargo, las etapas siguientes transformarán paulatinamente este modelo rural, avanzando hacia un proceso de desintegración de la pequeña y mediana agricultura, y la consolidación de una nueva clase agraria más concentrada y deslocalizada.

#### 5.5 Etapa de modernización excluyente (1976-2001)

A partir del año 1976 se puso en marcha un proceso de apertura económica y de reformas que terminó de disolver las herramientas para el desarrollo rural construidas en las décadas anteriores. Así, se suprime el CAN, la Junta Nacional de Granos, y se modifican o derogan leyes vinculadas a los arrendamientos y las aparcerías rurales. En estas leyes se establecían principios que reconocían la función social de la propiedad. En este marco, se produce la caída relativa de los precios agrícolas y la brusca caída de los créditos al sector, factores que repercutieron negativamente en los productores familiares medianos y pequeños, en tanto se consolidó una situación favorable para los sectores vinculados directamente a la exportación. En efecto, el proceso de modernización tecnológica que se venía desarrollando desde la década de los 50 se continúa, beneficiando a los grupos más concentrados, que, a pesar de la baja de los precios internacionales de los alimentos, pueden llevar adelante su proceso expansivo. En definitiva, en este período se amplifica el proceso de modernización previo, diferenciando y reestructurando al sector agropecuario en función de los profundos cambios en los mercados y las condiciones económicas. Se verifican entonces dos procesos paralelos: por un lado, la caída general de los productos tradicionales de las regiones extrapampeanas

(yerba, caña de azúcar, algodón, vid, etc.) y pampeanas (trigo, maíz, etc.) generadas mayormente por pequeños y medianos productores familiares; y por otro, la expansión de los sectores netamente exportadores (soja, aceite de girasol, etc.) ligados a los sectores empresariales. A partir de este período, comienzan a consolidarse diferentes mecanismos de gestión productiva, entre ellos el arrendamiento y los consorcios o pools de siembra, para aumentar la producción y proveer bienes para la exportación. Asistimos, pues, al nacimiento de un modelo de gestión empresarial y deslocalizado que toma tierras para la producción exportable.

En este período histórico podemos definir esquemáticamente tres grandes sectores agrarios. En primer lugar, encontramos una agricultura dinámica, la de las grandes empresas agropecuarias, muchas de ellas constituidas sobre la base de los antiguos "estancieros", ahora reconvertidos en empresas agropecuarias. Se trata de explotaciones grandes, ligadas al capital agrícola, industrial y financiero, y de carácter netamente capitalista. La empresa elige el tipo de inversión según la tasa de ganancia de los sectores de la economía pudiendo obtener beneficios, debido a que funciona en estrecha relación con los grupos exportadores y de comercialización de bienes y servicios agrícolas. Este tipo de empresas no sólo se dedica a la producción de cereales, oleaginosas y carnes, sino que interviene en todos los mercados de productos primarios y agroindustriales de Argentina (frutas, algodón, yerba mate, caña de azúcar, olivos, vid, etc.). En términos de superficie productiva este sector creció entre los años 1960 y 1988 un 3%.

Un segundo grupo, bastante numeroso, es el ligado a la agricultura familiar capitalista. Se trata del sector más dinámico y más heterogéneo con dos aspectos en común: un modo de producción centrado en la familia, y la agricultura como actividad principal. Este sector creció en términos de superficie productiva un 9% entre los años 1960 y 1988 gracias al proceso de modernización de la agricultura, especialmente en la Región pampeana.

En fin, un último grupo está compuesto por las explotaciones familiares con una reducida capacidad financiera, escasa cantidad de tierras, muy bajos niveles tecnológicos y muchas dificultades para producir y comercializar debido sobre todo al tipo de inserción condicionada que tienen con los mercados. Este sector

se concentra especialmente en las áreas extrapampeanas y disminuyó en término de superficie productiva en un 27% entre los años 1960 y 1988.

## 5.6 Etapa de valorización total del territorio y crisis rural

El proceso de ajuste estructural que se consolidó definitivamente en el año 1991, con el Plan de Convertibilidad, definió un nuevo contexto socioeconómico en Argentina. En efecto, las reformas implementadas durante la década de los 90, caracterizadas por la desregulación de los mercados, las privatizaciones y la inserción en los mercados mundiales, subordinó las políticas sectoriales a los equilibrios macroeconómicos, desapareciendo gran parte de los tradicionales instrumentos de política pública sectorial, como subsidios, tipos de cambio diferenciados, franquicias, poderes de compra de las empresas estatales, y fijaciones de precios a productos básicos.

En el sector agropecuario estas políticas se tradujeron principalmente en una mayor estabilidad de precios de los productos agropecuarios, altas tasas de interés, una creciente sobrevaluación de la moneda nacional con respecto al dólar y la escasez de financiamiento. Estas medidas sumadas a un fuerte aumento en los costos fijos, obligó necesariamente a las empresas agropecuarias a aumentar las escalas productivas, a mejorar los sistemas de gestión y modernizar los sistemas productivos de manera que pudieran encontrar un nuevo punto de equilibrio y rentabilidad que les permitiera continuar sus actividades. Este fenómeno se amplifica si tenemos en cuenta que el aumento de escala hace más eficaz la utilización de las nuevas maquinarias y tecnologías y la mano de obra especializada. Se privilegian mediante costos, entonces, la expansión agraria y la rentabilidad de las empresas más grandes, que pueden continuar su proceso expansivo incorporando capital y nuevas tierras en detrimento de los pequeños y medianos productores que abandonan la actividad y las áreas rurales. En efecto, un porcentaje importante de esos actores que no contaron con escalas y



tecnologías de producción adecuadas durante la década de los 90 debió mantenerse en las áreas rurales en condiciones de subsistencia o de marginación, o bien abandonar la actividad, migrando a las grandes ciudades en busca de nuevas oportunidades.

En síntesis: la lógica económica de la década de los 90 permitió, por un lado, la consolidación de los sectores empresariales y, por otro, la disminución y pérdida de capital humano en los estratos productivos familiares y campesinos de todo el país, pero muy especialmente de las regiones extrapampeanas. Ambos procesos son obviamente complementarios y se acompañan de otros fenómenos como la modificación en las estructuras agrarias.

Dentro de este marco político y cultural se consolidaron definitivamente los nuevos actores responsables de vehicular los cambios estructurales del agro argentino. Se trata de los grandes grupos empresarios que actúan en toda la cadena productiva, especialmente en la provisión de insumos así como en la logística y comercialización de los productos. Estos actores emergieron con fuerza a partir del proceso de desregulación de la economía y la reforma del Estado. Así, el desmantelamiento de las empresas públicas y de los órganos de control, regulación de la producción y comercialización de productos primarios tuvo como contrapartida una fuerte expansión de las grandes corporaciones agroindustriales nacionales o transnacionales, que ocuparon en gran parte el lugar que antes cubrían empresas y organizaciones estatales, especialmente en lo que a logística se refiere. Estas empresas operan en el sector agropecuario en todas sus ramas, a través de la provisión de insumos (semillas, fertilizantes, pesticidas y herbicidas, etc.), la logística y el transporte (vías férreas, puertos, terminales de carga, etc.), el procesamiento industrial de la producción agropecuaria (molinos, aceiteras, frigoríficos, fábricas de alimentos en general) y la comercialización.

Desde el punto de vista productivo, en términos agregados, el balance fue alentador: los cultivos anuales se expandieron un 25%, la producción agrícola creció hasta una tasa del 7% anual, con rendimientos agregados superiores a los de todos los países de la región.

Ya a fines de la década de los 90, el modelo económico puesto en marcha por el Gobierno Nacional comienza

a mostrar graves problemas, que desembocan en la crisis del año 2001 y la devaluación de la moneda en el año 2002. El impacto de la crisis económica no fue igual para todo el país y todas las actividades productivas. En especial, ciertos sectores industriales vinculados a la sustitución de importaciones, comenzaron un vigoroso proceso de recuperación luego de años de decadencia. Por otro lado los sectores agropecuarios ligados a la exportación consolidaron definitivamente su protagonismo en la economía nacional, arrastrando en ese proceso a los productores más grandes de las cadenas productivas dinámicas en las regiones. También en un primer momento los pequeños y medianos productores de la región pampeana se vieron beneficiados.

Cuatro factores permitieron este cambio:

- En primer lugar y como factor fundamental, la devaluación creó en los primeros años un tipo de cambio más alto, que, si bien generó un aumento de precios en muchos productos e insumos afectando a la población en general, ayudó por otro lado a mejorar la rentabilidad de la producción de bienes de exportación. No obstante, es necesario recordar que el efecto de la devaluación se fue erosionando sistemáticamente por dos elementos: el aumento sistemático de la inflación interna y el aumento de los costos de los insumos importados.
- En el momento del proceso devaluatorio, el sector agropecuario en general se encontraba con un alto endeudamiento con la banca privada y oficial. La pesificación de las deudas (conversión de las deudas en dólares a pesos) permitió a los productores más grandes licuar rápidamente las deudas debido a que los productos se cotizaban en dólares y las deudas se mantuvieron en pesos. Esto ayudó a numerosos productores agropecuarios a saldar sus deudas y levantar sus hipotecas consolidando su situación patrimonial.
- El tercer factor es que, a partir de la crisis, comienza un mejoramiento de los precios internacionales de los granos que permitió vender la producción argentina a valores en dólares más altos que los de años anteriores.
- En cuarto lugar, el proceso de devaluación y la fuerte demanda internacional encontró al país y al sector agropecuario con una fuerte disponibilidad y con potencial tecnológico y financiero para producir.

La consecuencia de todos estos factores fue una fuerte recuperación de los sectores agrícolas, especialmente en el primer y segundo años posteriores a la devaluación. Después, la recuperación de los costos en dólares de algunos de los insumos y el alza de los valores del impuesto a las exportaciones relativizó y limitó sustancialmente la recuperación del sector agropecuario, especialmente del sector familiar y campesino.

En términos agregados podemos afirmar que el período post-devaluatorio fue de gran crecimiento para los cultivos, que pasaron de 65 millones de toneladas en el año 2000 a 95 millones de toneladas en el 2007, en tanto que la ganadería mantuvo su stock en 50 millones de cabezas. Si analizamos la situación de las economías regionales, se puede observar lo mismo: aumento de escalas, modernización de la producción, procesos productivos más integrados y mayores exportaciones.

Además de estos valores de producción lo que interesa resaltar es que, por muy importante que sea el proceso de crecimiento sectorial para la generación de empleo (directos e indirectos), la generación de divisas, y el desarrollo del conjunto de la economía, la expansión del modelo empresarial y más concentrado genera cada vez mayores tensiones en las áreas rurales por la ocupación y el uso de la tierra, factor de producción que analizaremos con detalle en los capítulos siguientes.

Si se realiza una observación muy rápida del proceso de organización de la tierra en Argentina, se nota con claridad que existe un período de concentración de la tierra muy importante durante el siglo XIX, estructurado en la estancia como modelo productivo. A partir de los años 30 del siglo XX comienza un período de reorganización y redistribución de la tierra que se fue consolidando durante 40 años gracias a diferentes instrumentos técnicos, normativos e institucionales. Este proceso generó 95.000 nuevos propietarios rurales de carácter familiar, los cuales constituyeron en líneas generales la clase media rural, responsable de la vida del interior rural de Argentina. A partir del año 1976 en adelante entramos nuevamente en una fase de concentración de la tierra y de los recursos productivos, y, por consiguiente, de distorsiones territoriales que afectan sobremanera tanto a las áreas urbanas como rurales. Según la hipótesis planteada al inicio de este trabajo, este proceso de concentración se consolida en la actualidad, hipótesis que vamos a validar en las páginas siguientes a través del análisis empírico.

---

## 6. Uso del suelo, estructura agraria y tenencia de la tierra en la Argentina actual

---

### 6.1 El cambio de uso del suelo.

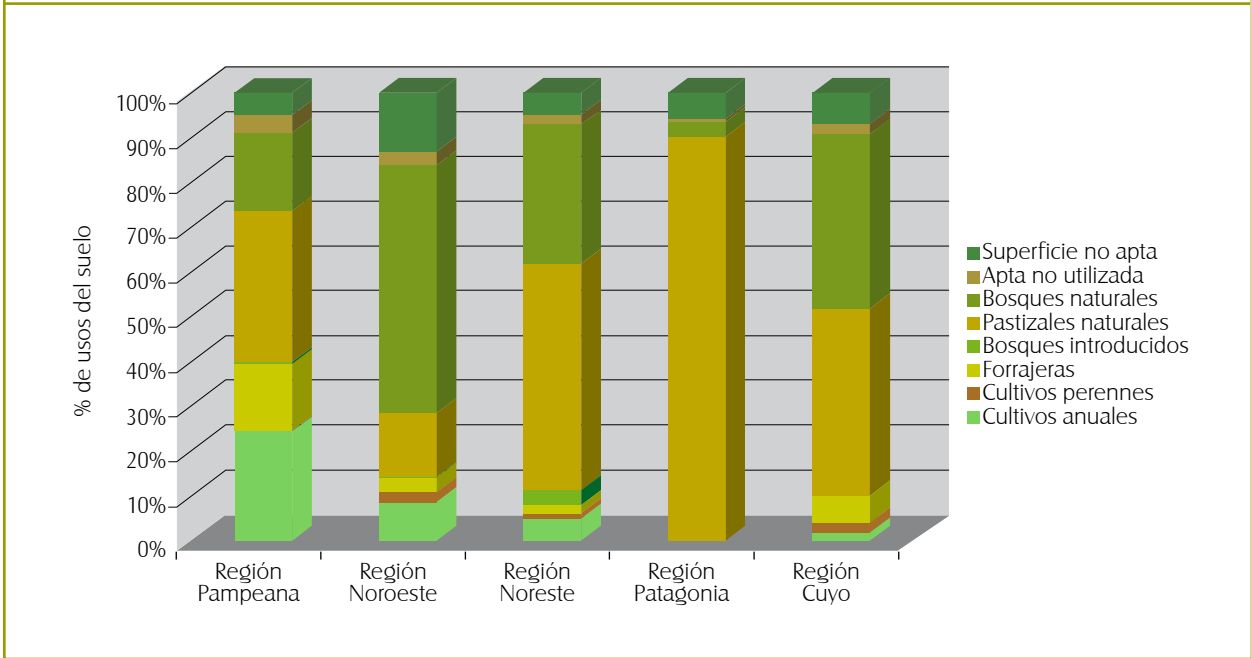
Según muestra el gráfico 1, las Regiones presentan una estructura de uso del suelo muy diferenciada. La Región pampeana presenta la distribución más equilibrada, en tanto que la Región patagónica presenta la mayor concentración de un solo tipo de uso como es el pastizal natural. Este modelo de uso del suelo es producto de las condiciones naturales pero también de las acciones del hombre a lo largo del siglo. Sin embargo, lo que interesa analizar con detalle es la evolución del uso del suelo en los últimos años y sus tendencias.

Tal como se observa en el gráfico 2, el cambio más notable a partir del año 1988 ha sido el aumento porcentual y absoluto de los cultivos anuales, que pasaron de 13 millones de has a 20 millones en 10 años. Se considera, a partir de múltiples fuentes secundarias, que en la actualidad se está cerca de las 25 millones de has. Este avance tiene clara vinculación con el avance de las oleaginosas y los cereales, sobre todo en la región pampeana, en el NOA y en el NEA. También crecieron notablemente en términos porcentuales los bosques introducidos: de 700.000 has pasaron a ser más de un millón. La información correspondiente al CNA 2008, no ha sido aún publicada por el Instituto.



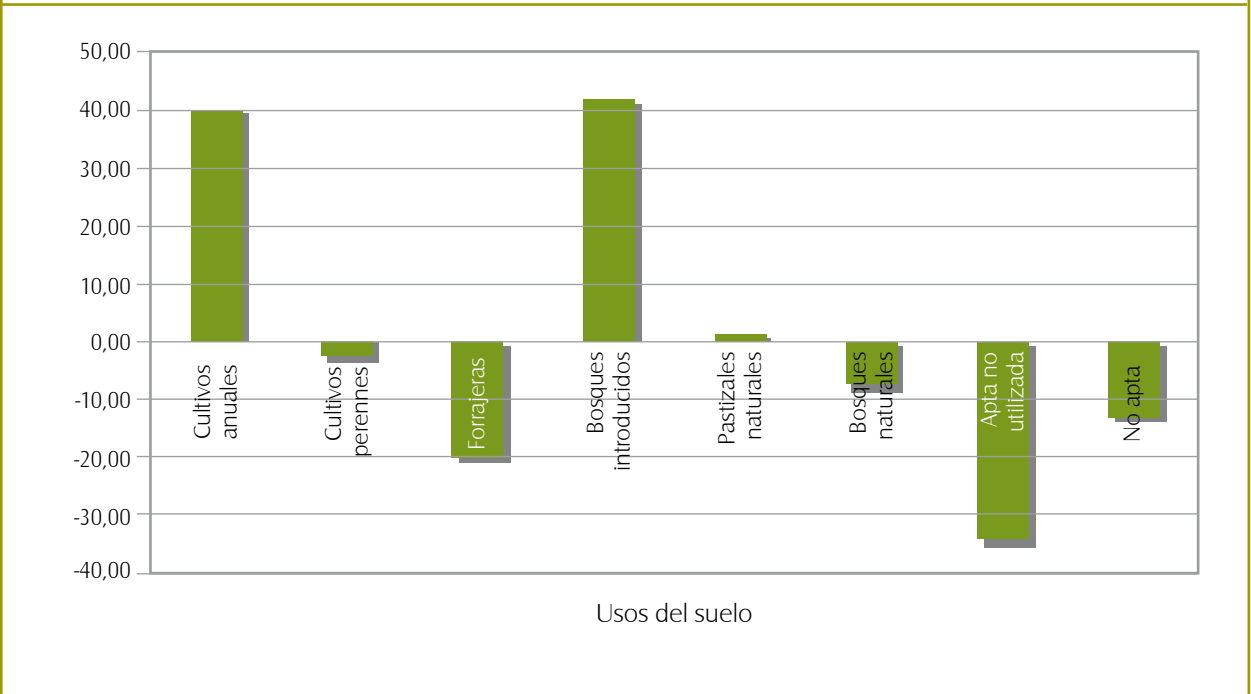


Gráfico 1: Uso del suelo de cada Región Argentina



Fuente: INDEC. CNA 2002

Gráfico 2: Porcentaje de evolución de los usos del suelo entre 1988 y 2002



Fuente: INDEC. CNA 2002

Cuadro 1: Evolución por Regiones del uso del suelo en Argentina entre 1988 y 2002						
	Región Pampeana	Región Noroeste	Región Noreste	Región Patagonia	Región Cuyo	País
Cultivos anuales						
2002	16.684.961	1.438.847	973.864	10.199	230.811	19.338.681
1988	12.041.863	842.528	789.598	5.089	125.700	13.804.778
Variación	38,56	70,78	23,34	100,43	83,62	40,09
Cultivos perennes						
2002	78.816	352.080	248.597	53.716	266.471	999.680
1988	82.443	353.630	258.374	63.120	267.254	1.024.820
Variación	-4,40	-0,44	-3,78	-14,90	-0,29	-2,45
Forrajeras						
2002	10.177.958	546.316	350.855	81.441	729.461	11.886.030
1988	13.819.766	263.812	126.122	79.180	581.287	14.870.165
Variación	-26,35	107,09	178,19	2,86	25,49	-20,07
Bosques introducidos						
2002	252.584	27.312	659.787	65.016	17.225	1.021.925
1988	238.808	33.863	382.111	43.219	21.268	719.269
Variación	5,77	-19,35	72,67	50,44	-19,01	42,08
Pastizales naturales						
2002	23.084.188	2.377.540	10.124.377	51.160.295	5.222.647	91.969.048
1988	23.962.153	3.836.089	9.287.264	50.474.339	3.286.953	90.846.797
Variación	-3,66	-38,02	9,01	1,36	58,89	1,24
Bosques naturales						
2002	11.944.532	9.268.548	6.188.191	2.062.480	4.910.320	34.374.070
1988	12.212.956	11.262.343	5.257.167	1.450.613	6.830.210	37.013.289
Variación	-2,20	-17,70	17,71	42,18	-28,11	-7,13
Apta no utilizada						
2002	2.682.627	497.461	452.209	370.281	267.600	4.270.178
1988	4.380.523	408.970	1.170.978	177.648	346.826	6.484.944
Variación	-38,76	21,64	-61,38	108,44	-22,84	-34,15
No apta						0
2002	3.368.828	2.180.187	967.409	3.310.778	876.586	10.703.788
1988	3.888.320	2.318.841	1.549.687	3.535.823	1.033.237	12.325.907
Variación	-13,36	-5,98	-37,57	-6,36	-15,16	-13,16

Fuente: INDEC. CNA 1988 y 2002

Como contraparte, interesa observar que mientras desciende en forma sustancial la cantidad de has de forrajeras, especialmente en la Región pampeana donde se han convertido esa extensión a la agricultura, el crecimiento de tierra para forrajeras en las restantes Regiones no alcanza a revertir la tendencia declinante de dicho uso del suelo. Esto implica que hay un corrimiento en este tipo de producción, que desciende en la Región pampeana, pues esta dedica cada vez más tierra a la agricultura, y aumentan los forrajes en las Regiones extrapampeanas, que albergan cada vez más a la ganadería que la región pampeana expulsa. Sin embargo, el dato más llamativo es el descenso sustancial de las tierras aptas no utilizadas y no aptas, que se redujeron en aproximadamente 4 millones de has, lo cual implica que han sido puestas en valor a través de algún cultivo, especialmente en la Región del NEA y en la Región pampeana. La información correspondiente al CNA 2008, no ha sido aún publicada por el Instituto.

Los cultivos perennes se redujeron en este período levemente en todo el país, aunque la tendencia parece revertirse a partir del año 2002 a partir de innumerables proyectos de inversión en gran parte de las provincias en fruticultura, olivicultura, vid, etc.. No obstante, a pesar de la leve disminución de la superficie, los rendimientos y la producción de los cultivos perennes han aumentado sustancialmente en todo el país, lo cual implica que existe mayor tecnología y productividad en el sector, muy especialmente en las áreas bajo riego.

Un tema crítico y sobre el cual hay abundante literatura en la Argentina es el descenso porcentual y absoluto de los bosques naturales, especialmente en toda la franja chaqueña, en la diagonal árida de nuestro país y en la Provincia de Misiones. Este descenso tiene que ver con el reemplazo del bosque por cultivos anuales, especialmente de soja y girasol y por nuevos bosques introducidos.

De esta manera se ha manifestado entre el período 1988 y hasta la actualidad un proceso muy importante de agriculturización, no solamente entendido como el crecimiento absoluto y relativo de la agricultura con respecto al PBI total agropecuario, sino también como incremento de la superficie dedicada a la agricultura sobre todas las demás actividades, incluyendo bosques, áreas forrajeras y tierras no utilizadas, lo que implica una mayor

valorización de la tierra en todo el país. La ganadería, por otro lado, se aleja del corazón pampeano para localizarse en áreas marginales, cosa que ha supuesto un mejoramiento en los niveles de productividad, ya que en tierras de menor calidad la ganadería ha podido mantener sus *stocks*.

Desde el punto de vista ambiental, el proceso de agriculturización no es neutro, pues significa una intensificación del uso del suelo (debido al aumento del número de cultivos por parcela por ciclo agrícola) y una erradicación de bosques naturales. Existe mucha controversia sobre los impactos reales de este proceso. En líneas generales, sin hablar de la desaparición del bosque, comporta la erosión del suelo y la degradación de su fertilidad natural, así como la obligación de incrementar el uso de fertilizantes, lo que aumenta en última instancia los riesgos de polución.

## 6.2 La concentración de la tierra

La estructura agraria es el reflejo del comportamiento global de una sociedad o una región. Las distorsiones y la inequidad en la estructura agraria son el fiel reflejo de las distorsiones e inequidades existentes en el sistema económico y social de la región o el territorio en cuestión. Una región y una sociedad que mantiene una estructura dual y polarizada entre un sector productivo empresarial concentrado y un vasto sector de agricultura familiar, con miles de explotaciones de pequeños productores familiares sin acceso a la educación, con bajos niveles de productividad, con deficiencias en las infraestructuras, con tenencias precarias de la tierra, es una región cuya estructura agraria se muestra muy inequitativa y concentrada, tal como sucede por lo general en las regiones extrapampeanas. Una Región cuya estructura agraria se muestra más equilibrada y con un mayor nivel de formalidad es probable que tenga niveles de productividad y desarrollo más altos, como es el caso de la Región pampeana en general.

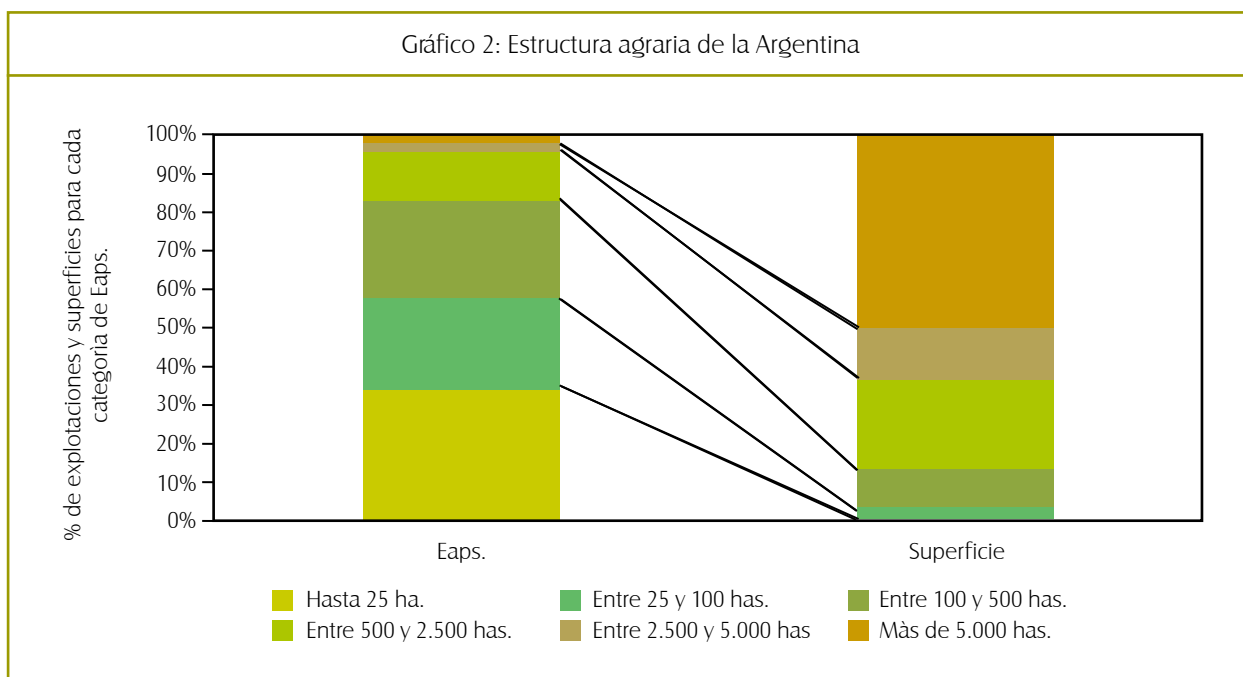
Desde el punto de vista de la estructura agraria, tomando el agregado general del país, tal como muestra el gráfico 2, la distribución de la tierra es inequitativa en términos generales: el 2% de las empresas agropecuarias controla el 50% de la tierra en el país, en tanto que el 57% de las explotaciones agropecuarias controlan el 3% de la tierra. Sin embargo, esto no puede llevarnos a ninguna

conclusión sólida, pues existen explotaciones de más de 5.000 has que son minifundios en algunas áreas del país, en tanto que hay otras de menos de 25 has que tienen un elevado nivel de capitalización y desarrollo. Para poder extraer conclusiones sólidas, es necesario analizar esta situación con mucho mayor detalle, puesto que la estructura agraria depende del tipo de clima, relieve, actividad productiva, y organización histórica del territorio, entre otros factores que analizaremos región por región. Ahora bien, si analizamos la distribución de los estratos de productores en cada una de las regiones, emergen elementos de suma importancia.

Se puede observar que, mientras la Región pampeana presenta la distribución más equilibrada, la Región del Noroeste presenta una estructura con una fuerte presencia de pequeños agricultores, al igual que la Región del NEA y Cuyo. Esto último está condicionado por el tipo de características ambientales y la presencia de sistemas de riego. La Región patagónica tiene una situación particular: presenta numerosas explotaciones de menos de 100 has que tienen estrecha relación con las actividades frutícolas de los valles irrigados, pero también posee la mayor proporción de grandes establecimientos dedicados a la producción ganadera extensiva.

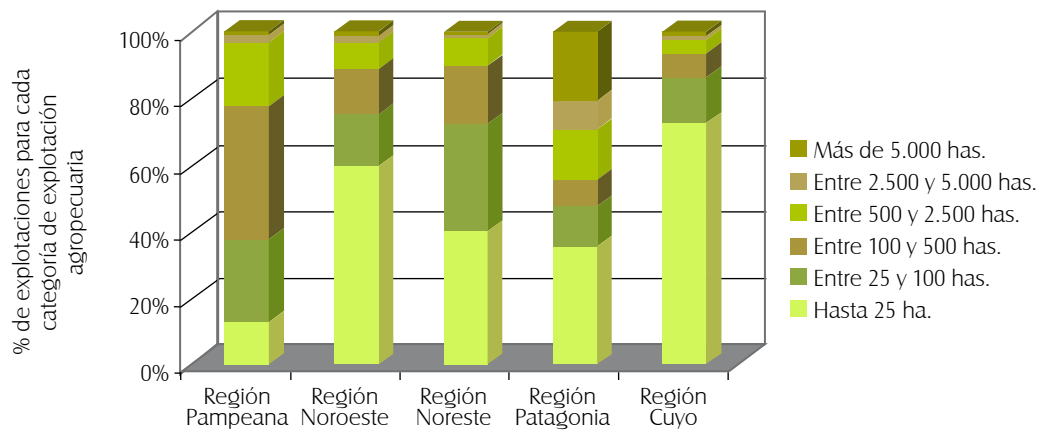
Más allá de la distribución de la estructura agraria en términos de cantidad de productores, nos interesa remarcar el proceso evolutivo de la misma. El gráfico 4 y el cuadro 2 muestran con claridad el proceso de reducción del número de explotaciones y de las superficies que ocupan las explotaciones de menos de 500 has.

Según el CNA, en el año 2002 había 80.000 productores menos que en el año 1988, lo que implicó una reorganización en la estructura agraria, con una disminución de 82.824 productores en el estrato de menos de 500 has (lo cual representa 5 millones de has), y un aumento en los estratos que tienen entre 500 a 5.000 has (que representan 4 millones más de has) e implican la incorporación de 2.000 productores más dentro de esta categoría. Esto significa una recomposición de productores más pequeños que por aumento de escala han avanzado a esta categoría (en términos de superficie), o la aparición de nuevos productores que ingresan en la actividad económica a través de la adquisición de tierras a los pequeños productores. La escala superior de más de 5.000 has se encuentra prácticamente inalterable; es decir, mantiene la misma cantidad de EAP y los mismos valores en términos de superficie. La información correspondiente al CNA 2008, no ha sido aún publicada por el Instituto.



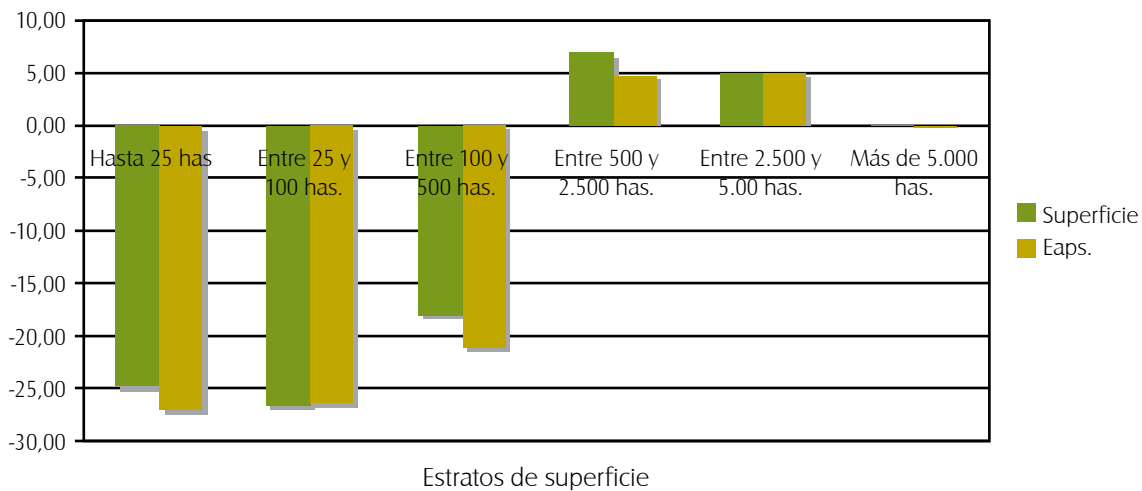
Fuente: INDEC. CNA 2002

Gráfico 3: Estructura agraria de cada Región Argentina en el año 2002



Fuente: INDEC. CNA 2002

Gráfico 4: Porcentaje de evolución de la estructura agraria entre 1988 y 2002



Fuente: INDEC. CNA 1988 y 2002

Cuadro 2: Evolución de la estructura agraria en cantidad de has entre 1988 y 2002

	Región Pampeana	Región Noroeste	Región Noreste	Región Patagonia	Región Cuyo	País	EAP
Hasta 25 has.							
2002	204.240	171.135	363.323	50.336	209.231	998.266	103.454
1988	367.727	215.969	430.540	64.718	247.897	1.326.851	141.654
Variación	-44,46	-20,76	-15,61	-22,22	-15,60	-24,76	-26,97
Entre 25 y 100 has.							
2002	2.056.378	366.841	1.162.565	85.767	278.584	3.950.135	68.668
1988	3.246.360	391.848	1.326.441	93.175	321.493	5.379.317	93.262
Variación	-36,66	-6,38	-12,35	-7,95	-13,35	-26,57	-26,37
Entre 100 y 500 has.							
2002	13.124.896	1.470.650	2.700.706	286.280	680.767	18.263.299	74.825
1988	17.283.118	1.407.305	2.580.693	203.284	745.168	22.219.567	94.855
Variación	-24,06	4,50	4,65	40,83	-8,64	-17,81	-21,12
Entre 500 y 2,500 has.							
2002	26.545.610	3.946.979	6.208.140	3.052.178	1.998.221	41.751.127	38.062
1988	25.877.207	3.620.198	5.280.576	2.218.296	2.030.086	39.026.363	36.358
Variación	2,58	9,03	17,57	37,59	-1,57	6,98	4,69
Entre 2,500 y 5,000 has.							
2002	10.958.576	2.392.220	2.794.074	4.660.293	1.720.183	22.525.345	6.256
1988	10.223.408	2.449.675	2.831.383	4.454.857	1.501.786	21.461.108	5.958
Variación	7,19	-2,35	-1,32	4,61	14,54	4,96	5,00
Más de 5,000 has.							
2002	15.481.403	8.392.790	6.777.910	48.988.026	7.679.757	87.319.886	6.160
1988	13.485.508	10.946.270	6.476.679	48.726.352	7.679.755	87.314.564	6.168
Variación	14,80	-23,33	4,65	0,54	0,00	0,01	-0,13

Fuente: INDEC. CNA 1988 y 2002

No obstante, como veremos en cada una de las Regiones este proceso de concentración de la tierra no fue homogéneo. Las que más perdieron en los estratos de menos de 500 has fueron la Región pampeana (perdió 54.000 productores) y el NEA (11.500 productores menos). La que más productores ganó en las categorías de explotaciones que tienen entre 500 has y 5000 has fue Patagonia (1.525 productores más), y las que menos, el NOA y Cuyo.

Esta recomposición es un proceso lógico de adaptación de la estructura agraria a los parámetros de rentabilidad de la década de los 90. Para muchas empresas agropecuarias poder mantenerse dentro del sistema productivo significó necesariamente aumentar su superficie productiva, especialmente en el caso de las producciones extensivas de secano (cereales y oleaginosas). Dicho reacomodamiento de las estructuras agrarias se verificó

con claridad en la Región pampeana, donde existe un mercado de tierras más transparente y formal que habilita rápidamente la transacción de tierras en el mercado. En cambio, en las Regiones extrapampeanas la falta de títulos perfectos y los altos costos de transacción derivados de la compra y venta de tierras no permitió reflejar los cambios en los parámetros de rentabilidad de los sistemas productivos, lo cual no quiere decir que estos últimos no existieran; al contrario: el cambio se dio pero no se reflejó en el conjunto de tierras con títulos formales como en la Región pampeana. Esta problemática de la tenencia de la tierra será analizada a continuación.

### 6.3 La tenencia de la tierra

Tal como se presenta en el anexo 1, el CNA define siete grandes categorías de tenencia aunque existe además la figura de campos comuneros en zonas de población indígena o de vieja colonización. Si consideramos estas siete categorías del CNA, se observa a través del gráfico que la mayor proporción de tipos de tenencia corresponde a la propiedad personal, con el 75% de la tierra, seguida a continuación por el arrendamiento, con el 12% de la superficie, y las sucesiones indivisas en tercer lugar con el 6%, que constituyen un porcentaje importante. Por su parte, la aparcería, los contratos accidentales, la ocupación con permiso y la ocupación de hecho suman en total un 7% de la superficie.

Si observamos ahora la evolución en términos porcentuales, queda claro que existe una caída muy importante de la superficie de sucesiones indivisas en el período 1988-2002, con una tendencia declinante entre el 2002 y la actualidad. Esta es una situación generalizada en todo el país, sumamente importante porque muestra cómo existe una tendencia muy fuerte a regularizar las tierras que tienen problemas jurídicos de manera que se puedan utilizar en el mercado formal, especialmente para poder arrendarlas. No obstante, la cantidad de tierras bajo esta forma jurídica es muy alta, y alcanza en la actualidad 11 millones de has. Es llamativa también la poca variación de las superficies en propiedad, que se mantuvieron casi inalterables. Esto no quiere decir que no hubiera compraventas, sino que las superficies se mantuvieron dentro del mismo modelo de tenencia. También la aparcería y el contrato accidental experimentaron una caída significativa, aunque ambas figuras mantienen un total de 5 millones de has.



Lo más destacable es el avance de la figura del arrendamiento como mecanismo para obtener y trabajar más tierras. El arrendamiento creció entre 1988 y el 2002 un 64%, aunque según fuentes calificadas, ese porcentaje subió mucho más aún en el período posterior a la devaluación debido al impulso de la agricultura. La Región pampeana es la que ha tenido un avance significativo en este tipo de figura jurídica, hecho que se vincula con los pools de siembra y los productores agropecuarios, que toman tierras en arrendamiento para la producción agrícola. Es importante observar un hecho relevante con respecto al arrendamiento: esta figura jurídica de tenencia de la tierra sólo se desarrolla con fuerza en las áreas donde existen títulos “limpios”; es decir, donde el título está saneado, es por ello que dicho modelo de tenencia se desarrolló con mucha más fuerza en aquellas áreas donde existían títulos formales que correspondían a pequeños y medianos productores que habían arrendado sus tierras porque no podían trabajarlas ellos mismos. Generalmente el arrendamiento se realiza por dos o tres cosechas, según el arreglo contractual para la realización de cultivos. El recuadro 1 presenta un análisis más específico de este modelo de tenencia que afecta a 20 millones de has en el país.

También avanzan significativamente en términos porcentuales las ocupaciones con permiso, con 5.6 millones de has en el total del país. La Región pampeana es la que lidera también este modelo.

Un primer elemento que se ha de destacar es que existe en Argentina una alta proporción de tierras y de productores con situaciones de tenencias de tierras muy precarias e informales. De un total de 173 millones de has el 12% presenta situaciones precarias de tenencia. Consideramos aquí como precarias las sucesiones indivisas (que pueden constituir un estado transitorio menos problemático que los otros casos), los contratos accidentales y la ocupación con permiso y de hecho, pero no el arrendamiento ni la aparcería, modalidad de contratación de un activo para el desarrollo productivo. Las cifras globales de tenencia irregular (22 millones de has) no son relevantes en términos de has pero sí representan un problema muy serio si consideramos que aproximadamente el 85% de esas situaciones de tenencia precaria afecta a pequeños agricultores. Estos no tienen posibilidad de alcanzar la titularidad de las tierras que trabajan u ocupan, en muchos casos después

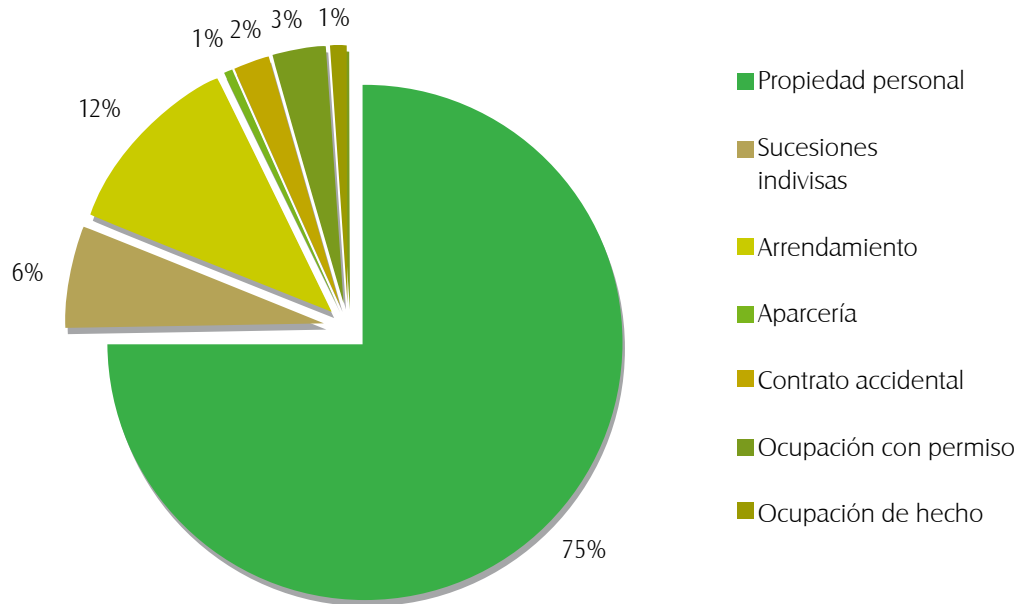
de décadas y varias generaciones familiares. En estos casos una política de regularización de tierras se torna imprescindible, pues la mayor parte de las tierras que ocupan son fiscales.

Desde otro punto de vista, la cantidad de tierras fiscales sigue siendo muy importante en Argentina. Las tierras fiscales son inmuebles de dominio privado del Estado nacional o de los Estados provinciales y son administradas por las áreas pertinentes (Organismo Nacional de Administración de Bienes del Estado o Direcciones Provinciales de Tierras, según corresponda). Sin embargo, en algunas Provincias las administran los Municipios, lo cual genera numerosos conflictos de administración y gestión, especialmente en un contexto de fuerte demanda. En estas tierras generalmente encontramos pequeños productores agropecuarios que –en numerosos casos– han habitado en ellas y las han trabajado durante mucho tiempo. Se les suele denominar “ocupantes”, “fiscaleros” o “crianceros” (según la zona o región del país). En algunos casos, las Direcciones Provinciales de tierras les han otorgado permiso precario de ocupación, y deben pagar un canon variable según la región y la productividad de la tierra. De todos modos, un elevado porcentaje no cuenta con ningún tipo de documentación que demuestre su permanencia en ellas. En caso que el poblador rural de tierras fiscales desee adquirirlas, debe iniciar un trámite ante el organismo provincial competente, que –a pesar de las diferencias de procedimiento entre provincias– generalmente consiste en el otorgamiento de un permiso de ocupación o de arrendamiento, de la adjudicación en venta, mensura, registración, cumplimiento de obligaciones tales como pago de precio (pago único o en cuotas) y realización de mejoras. Finalmente, el poder ejecutivo provincial entregará la escritura del inmueble. Una vez adquirida la propiedad de las tierras, éstas no pueden ser vendidas o subdivididas por un plazo de tiempo que varía según cada legislación provincial. La experiencia enseña que muchos de estos trámites rara vez se terminan de realizar por lo que dejan a una gran cantidad de productores en condiciones de incertidumbre y desprotección jurídica.

La importancia de las tierras fiscales varía según las Provincias y las Regiones. Patagonia es la Región que posee la mayor cantidad de tierras fiscales, especialmente en las Provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut. Las tierras fiscales en la Región de Cuyo y la Región pampeana

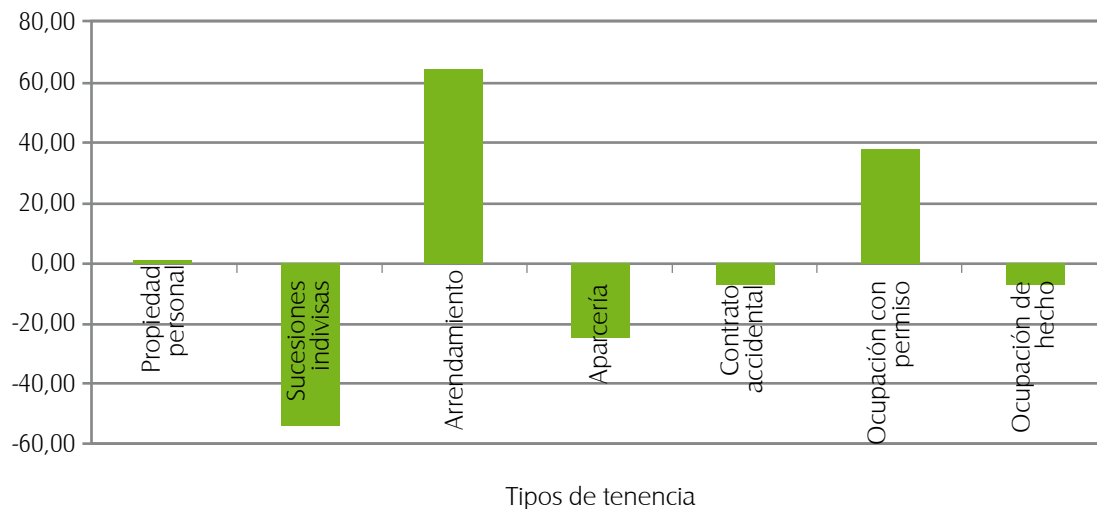


Gráfico 5: Distribución del tipo de tenencia de la tierra



Fuente: INDEC. CNA 2002

Gráfico 6: Porcentaje de evolución de los tipos de tenencia de la tierra entre 1988 y 2002



Fuente: INDEC. CNA 2002

Cuadro 3: Evolución del tipo de tenencia de la tierra en cantidad de has.

	Región Pampeana	Región Noroeste	Región Noreste	Región Patagonia	Región Cuyo	País
Propiedad personal						
2002	45.331.650	12.487.926	15.876.217	44.882.888	10.081.131	128.659.812
1988	46.634.610	14.596.136	14.313.567	42.337.641	9.329.133	127.211.088
Variación	-2,79	-14,44	10,92	6,01	8,06	1,14
Sucesiones indivisas						
2002	2.260.150	1.840.852	1.017.825	4.946.904	932.717	10.998.448
1988	8.495.614	3.155.211	2.068.824	8.305.531	1.846.454	23.871.635
Variación	-73,40	-41,66	-50,80	-40,44	-49,49	-53,93
Arrendamiento						
2002	14.213.072	755.736	1.433.544	2.812.558	911.729	20.126.640
1988	7.939.321	481.078	1.034.776	2.281.205	534.097	12.270.477
Variación	79,02	57,09	38,54	23,29	70,70	64,02
Aparcería						
2002	820.248	58.645	34.414	143.933	98.952	1.156.191
1988	961.716	79.101	69.421	288.553	132.754	1.531.544
Variación	-14,71	-25,86	-50,43	-50,12	-25,46	-24,51
Contrato accidental						
2002	2.983.895	158.077	370.438	176.484	48.841	3.737.735
1988	3.500.030	189.432	251.553	49.235	44.459	4.034.708
Variación	-14,75	-16,55	47,26	258,45	9,86	-7,36
Ocupación con permiso						
2002	1.124.838	529.704	957.325	2.828.152	233.123	5.673.141
1988	592.245	384.639	884.040	2.048.008	214.474	4.123.407
Variación	89,93	37,71	8,29	38,09	8,70	37,58
Ocupación de hecho						
2002	1.006.801	188.586	121.887	676.616	53.687	2.047.577
1988	1.299.674	412.503	181.785	262.505	46.909	2.203.375
Variación	-22,53	-54,28	-32,95	157,75	14,45	-7,07

Fuente: INDEC. CNA 1988 y 2002

### Recuadro 1: El arrendamiento de la tierra en Argentina

Desde el año 1948, rige en Argentina la Ley N° 13.246 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, con sus sucesivas reformas. En su espíritu original, la ley buscaba mayor equidad en las relaciones y favorecía la estabilidad de los productores arrendatarios (establecía un plazo mínimo contractual de 5 años). Constituyó un instrumento que permitió la constitución de nuevos propietarios y posibilitó el arraigo de la familia rural. En la actualidad, sin embargo, con la inserción de nuevos actores, nuevas tecnologías y la alta demanda de tierras, la modalidad de contratación por cosecha o contrato accidental es una práctica común, que viabiliza la renegociación del precio año a año. Tal como señala la Federación Agraria en su **Proyecto de Contratos Agrarios**, “esto provoca el desplazamiento de los agricultores familiares y, en general, de los productores agropecuarios estables y profesionales, a manos de estos grandes emprendimientos. Sin duda esta situación perjudicial para los agricultores se vio favorecida por una legislación permisiva, que tolera la generalización de la práctica del contrato por cosecha y con ello impone la inestabilidad y la discusión constante de los precios en los arrendamientos, que inspirada más en la lógica financiera de los inversores que en la de la producción llevó a las exageradas rentas actuales, inaccesibles para los productores comunes”. No obstante, también hay que señalar que la renegociación anual de los contratos de arrendamiento fue muchas veces impulsada y promovida por los propios dueños de la tierra, pues ante el aumento de los precios internacionales de commodities podían actualizar los precios de los contratos captando así las altas de precios internacionales.

Teniendo en cuenta esta problemática, la Federación Agraria Argentina realizó un análisis sobre la situación del arrendamiento basándose en una encuesta nacional efectuada a 588 productores en varias regiones del país. Los resultados más relevantes de la encuesta son los siguientes:

- Casi la mitad (44%) de la superficie de los productores encuestados es tierra tomada en alguna forma de arrendamiento.
- Los propietarios exclusivos constituyen sólo el 23%, los que combinan propiedad más arrendamiento constituyen el 70%, y el 7% restante son arrendatarios puros.
- La duración promedio del arrendamiento oscila entre uno y cinco años, lo que muestra a las claras la situación de inestabilidad del proceso de arrendamiento.
- La relación entre las partes se establece a través de un contrato escrito y firmado (75.6%), aunque el contrato también se establece de palabra (21.1%). En tanto, la forma de pago más común consiste en establecer una cierta cantidad de quintales por ha arrendada. No obstante, también en algunas zonas se pacta un valor fijo en dólares por ha o un porcentaje de la producción por ha, depende de las zonas y del tipo de productos.

A partir de los datos de la encuesta llama la atención que un 75% de los productores encuestados desearían recuperar sus tierras y volver a la producción. Esta situación se verifica principalmente en los pequeños productores que tienen mayor arraigo al campo, en tanto que los dueños de superficies más grandes no manifiestan el mismo deseo, lo cual puede asociarse a un manejo más empresarial basado en relaciones de mercado.

La encuesta indaga también sobre las condiciones de vida y los beneficios de la agricultura familiar. El 90% de los entrevistados se manifiesta de acuerdo con otorgar beneficios al productor que trabaje personalmente el campo con su familia, compromiso que también manifiesta una clara adhesión a la preeminencia de la agricultura familiar sobre la agricultura empresarial que privilegia las relaciones contractuales del mercado por encima de consideraciones sociales, territoriales e identitarias. Más allá de los datos de dicha encuesta, queda claro que la figura del arrendamiento ha sido fundamental para articular tierras, capital y tecnología en función de un aumento sustantivo de la producción, tal y como demuestra el aumento de la producción en Argentina. Con todo, la falta de regulaciones en el sistema de arrendamiento ha conllevado injusticias muy profundas en el agro argentino que es necesario resolver para preservar a los pequeños y medianos productores, actores imprescindibles del desarrollo rural.

son poco significativas en el conjunto regional, aunque sí son más representativas en el NOA y el NEA.

Con respecto al cuadro 4 hay que hacer una aclaración: se trata de tierras fiscales destinadas al uso agrícola exclusivamente; es decir, no incluyen las enormes reservas de tierra destinada al uso minero, que son de gran importancia en Cuyo y el NOA y que no se recogen en el Censo Agropecuario.

Más allá de la importancia que tiene la cantidad de tierras fiscales en cada Región, lo que es importante resaltar es

que las tierras fiscales constituyen una problemática en sí misma, pues son las únicas tierras disponibles en manos del Estado. En este sentido, en un contexto de debilidad institucional, estas tierras están sujetas a permanentes conflictos que afectan en forma directa a los pequeños productores, que no pueden consolidar sus sistemas productivos debido a la imposibilidad de acceso al crédito, ni a la generación de inversiones de largo plazo. Como consecuencia de ello, viven en un contexto de permanente incertidumbre sobre su futuro.

Cuadro 4: Distribución de las tierras fiscales en Argentina

Regiones	Superficie de tierras fiscales	% sobre el total de tierras fiscales del país	% sobre la superficie regional
Pampeana	413.245	10.8	0.6
NEA	481.600	12.6	2.4
NOA	388.000	10.1	2.4
Cuyo	46.000	1.2	0.3
Patagonia	2.487.000	85.3	4.7
Total	3.815.000	100	2.1

Fuente: INDEC. CNA 2002



## Recuadro 2: Las tierras fiscales en Patagonia

Patagonia es la Región más extensa y despoblada de Argentina; a pesar de ello, tiene una larga historia de ocupación territorial en la que la tierra jugó no sólo un rol fundamental desde el punto de vista económico, sino también desde el punto de vista del imaginario colectivo. La “conquista” de la tierra no ha terminado aún desde el punto de vista formal. Millones de hectáreas de tierras patagónicas pertenecen a los Estados provinciales, que las ceden a pequeños y medianos agricultores o ganaderos para su uso. En este contexto, la existencia de tierras fiscales está marcada por tres características fundamentales:

1. Son fuente de conflicto permanente entre la población rural que habita en ellas debido a que no existen mensuras ni delimitación clara entre los vecinos. De esta manera emprenden en muchas ocasiones acciones legales entre ellos para dirimir la cuestión de límites, y en ocasiones acaban dando lugar a escenas de violencia local.

2. La presencia de tierras fiscales bajo el modelo imperante en las Provincias patagónicas impide construir sociedades rurales estables a través del tiempo, debido al proceso de éxodo rural que se abre ante la baja o nula rentabilidad en las actividades productivas tradicionales y ante la inseguridad de posesión de la tierra.

3. La incertidumbre de la tenencia de la tierra limita el desarrollo rural y el normal desenvolvimiento de las actividades productivas, puesto que los ocupantes no desean invertir en equipamiento e infraestructura debido a la posibilidad de perderlas con todas las mejoras incorporadas por ellos.

Esta situación que vive la mayor parte de la Patagonia se hace aún más grave en la meseta central patagónica, debido esencialmente a las difíciles condiciones de vida, a la falta de perspectivas de desarrollo económico, a la fuerte complejidad de la temática y a la diversidad de situaciones, ya sea desde el punto de vista espacial (distribución y tamaño), ya sea desde el punto de vista jurídico (parcelas con mensura, sin mensura, sin deslinde, etc.).

Fuente: La última frontera. La regularización de la tierra fiscal en la Patagonia argentina. Sili, Marcelo, 2002, Revista de la Unión Internacional por la Conservación de la Naturaleza.



---

## 7. La diversidad de situaciones regionales en torno a la dinámica de la tierra en Argentina

---

### 7.1 La problemática de la tierra en el NEA

#### 7.1.1 La Región

La Región del NEA está conformada por las Provincias de Corrientes, Chaco, Formosa y Misiones. Tiene 340.000 km<sup>2</sup> de superficie y ocupa alrededor del 11% del territorio nacional. Desde el punto de vista ambiental, constituye un variado mosaico de paisajes geográficos que resultan de las diversas combinaciones de formas naturales y culturales a lo largo de su historia. De clima subtropical, presenta un gradiente climático, especialmente hídrico, con notables contrastes entre el este y el oeste: desde la selva misionera, con lluvias abundantes y excesos de agua, hasta el bosque del occidente chaqueño, donde los signos de la aridez y el arreísmo revelan un paisaje diametralmente opuesto. Entre ambos, los parques correntinos alternan con palmares y praderas, los esteros, cañadas y selvas en galería. Más hacia el oeste, los pastizales y sabanas de la gran planicie chaqueña dan paso paulatinamente al espinal, donde encontramos los quebrachales y el Impenetrable chaqueño, donde las fisonomías leñosas son homogéneamente cerradas. Estos paisajes se articulan en torno a dos grandes ríos, el Paraná y el Paraguay, que vertebraron también el proceso histórico de construcción de la región.

#### 7.1.2 Evolución y organización el territorio

La colonización y ocupación territorial del NEA coincide con los grandes ciclos productivos que se dieron sucesivamente en la región y que se basaron y aún se basan en una economía primaria, extractiva, básicamente de explotación agropecuaria y forestal. Desde el ciclo del tanino a fines del siglo XIX, pasando por el ciclo del algodón, de la yerba mate, la expansión ganadera, hasta el despegue de la actividad forestal y turística y el inicio del nuevo ciclo sojero a partir de la década de los 80, la región fue pasando sucesivamente por etapas de expansión, estancamiento, decadencia y fragmentación, siguiendo el pulso de los distintos ciclos productivos dependientes de las condiciones del mercado nacional

e internacional de los diferentes productos, aunque con rasgos diferenciales para las distintas provincias.

La región fue de este modo adquiriendo una organización territorial singular, caracterizada por una desigual distribución poblacional, que se explica básicamente por las características del medio natural, los procesos históricos de división y tenencia de la tierra y las inversiones para incentivar las actividades económicas diversificadas.

En líneas generales y a excepción de la población criolla asentada principalmente en la Provincia de Corrientes, el poblamiento de las provincias del NEA fue el resultado de una gran empresa colonizadora, en especial en Misiones, Chaco y Formosa.

En Misiones, la colonización efectiva comenzó en 1881, con la creación del Territorio de Misiones y la llegada de campesinos polacos y ucranianos que se asentaron en las tierras fiscales de Apóstoles, al sureste de la provincia. La primera fase de la colonización fue en tierras fiscales, y la segunda, en tierras particulares a través de compañías, principalmente en la zona del Alto Paraná. La ocupación del territorio fue el resultado de la necesidad de abrir la selva para plantar tabaco, yerba mate, té y tung para el mercado interno. Hacia 1940 la ocupación del territorio alcanzaba el 36% del territorio, el resto eran tierras fiscales vacías o latifundios improductivos. En ese momento finaliza la colonización, tanto privada como pública, y comienza la ocupación espontánea por parte de hijos de inmigrantes y migrantes brasileños, que hasta el día de hoy constituyen una importante corriente migratoria.

Por otro lado, en el año 1884, luego de la campaña militar, se crean los territorios nacionales del Chaco y Formosa, el Gobierno nacional comienza a repartir la tierra y en menos de 20 años, el área comprendida por Chaco y Formosa pasa a manos privadas, en un proceso de expansión latifundista, coincidente con la expansión de la frontera agropecuaria de la región pampeana y la ampliación de la red ferroviaria nacional, acompañadas de una fuerte demanda de los productos subtropicales. Fue así como se fraccionaron y vendieron amplios espacios en lotes no menores de 8.000 has. En el marco de la "Ley Avellaneda", y más tarde, por la llamada "Ley de liquidación" fueron otorgadas concesiones de 40.000 has en los territorios nacionales de Chaco y Formosa. Hacia

fin del siglo XIX, se totalizaron unos 3.300.000 has de tierras privatizadas en el Chaco oriental, el de los esteros, cañadas y selvas de riberas. Así, a principios de siglo XX, quedaron perfilados en el ámbito chaqueño tres amplios marcos: las primitivas colonias agrícolas y pastoriles en las riberas paranaenses (Florencia, Resistencia, Formosa); hacia el interior, la ancha corona de latifundios, y en el centro mismo de la planicie, un amplio sector de tierras fiscales.

El obraje fue el centro de actividad urbano forestal, especialmente en Chaco, Formosa y Misiones. Una vez agotada la riqueza boscosa, esta actividad dejó tras de sí el terreno arrasado, porque no se reforestó. Luego de la depredación avanzó el ganado, básicamente el cebú, y la tierra se subdividió en pequeñas y medianas estancias. Con la declinación del ciclo forestal del tanino, aparecen los primeros estímulos para un nuevo ciclo económico y de poblamiento: el cultivo del algodón. El nuevo frente pionero inició una etapa de acelerado poblamiento de la planicie centro-chaqueña, antiguas tierras fiscales del Territorio Nacional del Chaco, mediante el otorgamiento a los colonos de parcelas de algunas decenas de hectáreas. Con el paso de las generaciones se fueron subdividiendo en parcelas más pequeñas de menos de 25 has consolidando así el minifundio (el 40% de los productores estaba asentado en parcelas de menos de 10 has). Con la decadencia del ciclo algodonero a fines de la década de los 60, Chaco y Formosa (y también Corrientes y Misiones) perdieron población, la cual emigró a los grandes centros urbanos de la región y del país. La monoproducción algodonera se reemplazó con una creciente diversificación agropecuaria que combinaba la ganadería y los nuevos cultivos como la soja, los cereales, los cítricos, las hortalizas, el tabaco y las bananas en Formosa, además de la tradicional actividad extractiva de madera. En las últimas décadas, a partir de políticas de promoción nacional, la forestación, especialmente en Misiones y Corrientes, se fueron consolidando avanzando sobre tierras abandonadas o de bosques.

### 7.1.3 Población y condiciones sociales

La Región cuenta con una población de 3.367.000 habitantes, que representa el 9% de la población del país. Ha sido históricamente una fuerte receptora de migración internacional (2,4% de extranjeros): alemanes y

europeos del Este (polacos, ucranianos, checoslovacos...) a principios del siglo XX, y en los últimos sesenta años paraguayos y brasileros (89,2% de extranjeros limítrofes respecto al total de extranjeros). Es destacable además la alta proporción de población aborígen perteneciente principalmente a dos grupos étnicos: los guaycurú (tobas, mocovíes y pilagá) asentados del lado chaqueño, y los mbyá-guaraní, en la zona misionera.

Actualmente la población regional se halla concentrada en las márgenes de los ríos, en las ciudades gemelas de Corrientes y Resistencia, que funcionan como nodo regional, el Gran Posadas y la ciudad de Formosa. La discontinuidad y la dispersión geográficas de los focos de actividades intensivas y de poblamiento rural en el NEA explican la baja jerarquía de los centros urbanos y la presencia de centros menores con funciones reducidas al área de influencia inmediata. La pauta de distribución de los restantes centros urbanos se ajusta básicamente a las condiciones naturales del medio. Se encuentran mayores densidades en zonas aptas para la agricultura.

Un rasgo sobresaliente de la Región es su elevado índice de población rural, sobre todo en la Provincia de Misiones (37,5%). En tanto, los valores para el resto de las Provincias van desde un 25,9% en Corrientes, hasta un 31,4% en el Chaco o un 32,2% en Formosa, según los datos del censo de 2001. La densidad rural se presenta con altos valores en torno a las áreas de difusión de cultivos industriales intensivos como algodón, yerba mate, té, tung, caña de azúcar y variedades cítricas. La escasez o el exceso de humedad determinan espacios de bajísima densidad demográfica donde se desarrollan principalmente actividades ganaderas, forestales o turísticas: hacia el oeste, el Chaco Seco, una de las regiones menos pobladas del país, y en el interior de Corrientes, la zona de los Esteros del Iberá.

La pobreza es un rasgo dominante de la población del NEA, que manifiesta un bajo nivel de vida con altos porcentajes de necesidades básicas insatisfechas (NBI). En el NEA se registran el más alto nivel de hacinamiento del país y la mayor proporción de viviendas precarias. Las Provincias más desfavorecidas son Chaco y Formosa, con un 22% de hogares indigentes, y un 50% bajo la línea de pobreza, según datos de 2004. En lo que respecta a los valores del Índice de Desarrollo Humano Ampliado (PNUD, 2003), las Provincias del NEA muestran situaciones

críticas y graves con los más bajos niveles de ingreso total per cápita. Estos niveles de pobreza y las sucesivas crisis que ha sufrido, la convierten en una región expulsora de población, con saldos migratorios negativos.

#### 7.1.4 Sistemas productivos, uso del suelo y tenencia de la tierra

Las Provincias del Noreste se basan principalmente en una economía primaria, de explotación agropecuaria y forestal. Tal como se indicó anteriormente, la Región ha sufrido una fuerte transformación de su sistema productivo, adoptando un modelo productivo típicamente pampeano en el transcurso de los últimos 20 años, controlado cada vez más por empresas de mayor tamaño y con un modelo de gestión más moderno. Para analizar la distribución de las diferentes actividades y el cambio en el uso del suelo en la Región, nos remitimos a las figuras 2, 3 y 4. En cada una de ellas se muestra la distribución de cada uso del suelo con los porcentajes que dicho uso ocupa dentro de cada departamento. Para el análisis de la situación nos valdremos también de las tablas que sintetizan la dinámica de cada uso del suelo en la Región, considerando su tanto por ciento de variación, la tendencia que se manifiesta actualmente y la disponibilidad de tierras existentes.

En lo que respecta a los cultivos anuales, los principales cultivos de la región son la soja (que ocupa el 35% de las tierras cultivadas), el girasol y el algodón, aunque también tienen importancia el arroz, la horticultura de regadío y el tabaco. Estos productos se distribuyen en diferentes áreas de la región, pero muy especialmente en el centro y oeste chaqueño y en el centro y este de la Provincia de Misiones, ambas áreas de vieja colonización agraria europea, y hoy (especialmente el Chaco) área de desarrollo de la soja. Estos cultivos han aumentado su superficie un 23%, especialmente la soja y el girasol en la Provincia del Chaco, y levemente el tabaco en Misiones. La tendencia al aumento de la superficie de estos cultivos parece mantenerse en el futuro a pesar de que existe la nueva ley forestal, recientemente sancionada, establece limitaciones.

Los principales cultivos perennes son los cítricos, la yerba mate, el té y la banana. Se localizan en especial en las provincias de Corrientes, Formosa y muy especialmente en Misiones. Las superficies han disminuido en todas las provincias excepto en Corrientes (cítricos y yerba mate), donde ha habido nuevas inversiones de grandes empresas. Pese a ello, pareciera que la tendencia futura es un aumento de la superficie cultivada debido a nuevas inversiones en el sector, especialmente a partir del año 2003.









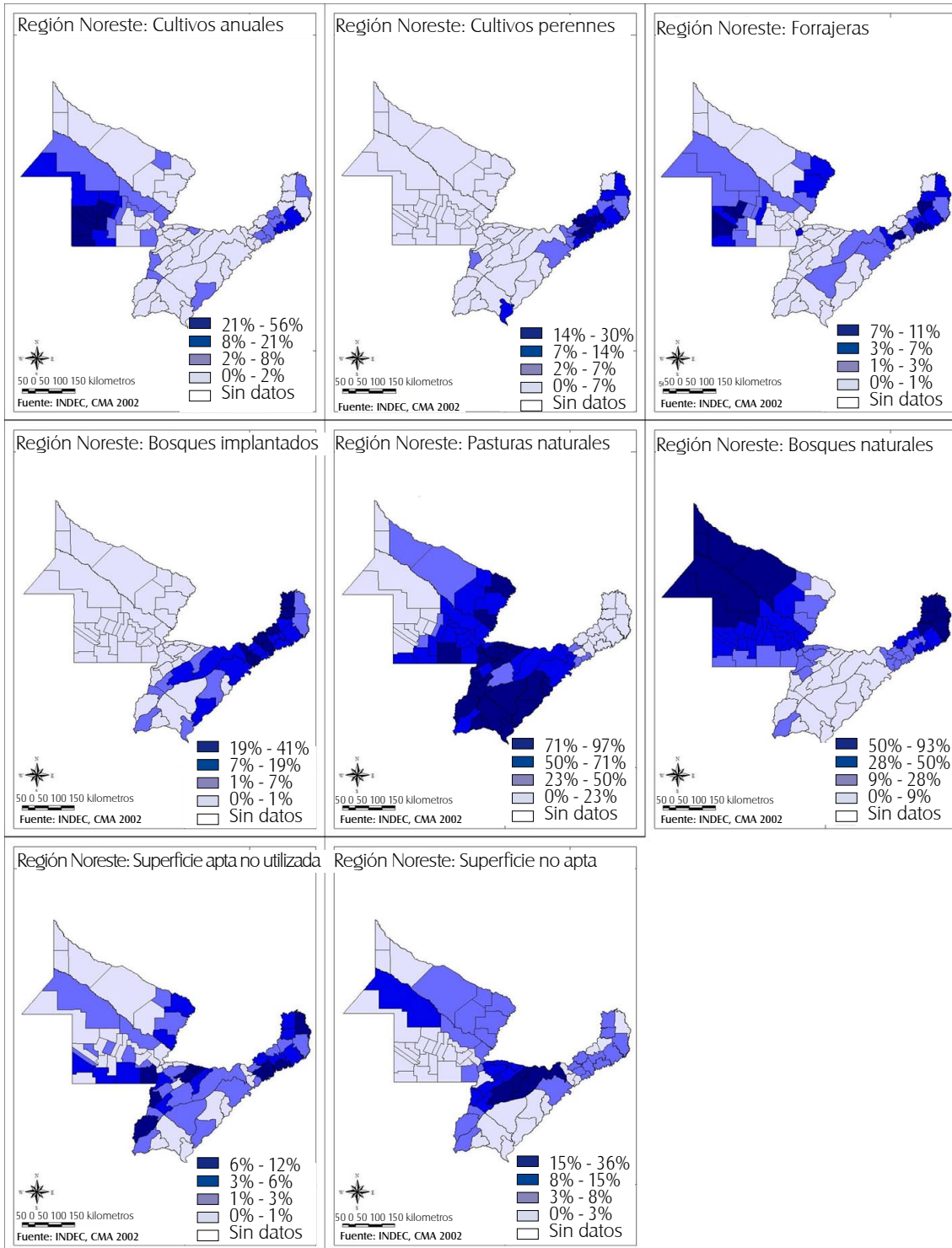
Modelo tendencial del uso del suelo en la región NEA			
Uso del suelo	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie actual
Superficie apta no utilizada	-61,38%		Baja
Superficie no apta	-37,57%		Media
Cultivos perennes	-,78%		Baja
Bosques naturales	s/d		Alta
Superficie forrajera	178,19%		Media
Bosques introducidos	72,67%		Media
Cultivos anuales	23,34%		Alta
Pastizales	9%		Alta



Figura 3: Uso del suelo en la Región del NEA



Fuente: INDEC, CNA 2002

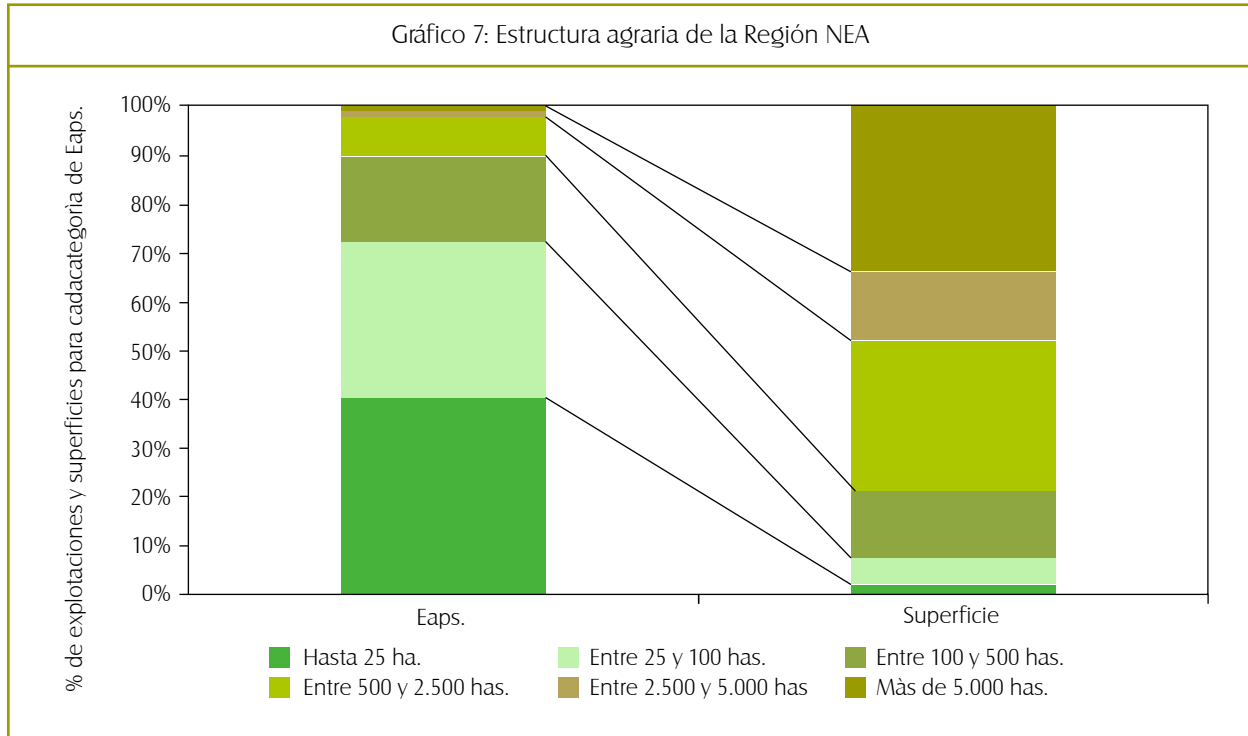
### Recuadro 3: La degradación de la tierra en el NEA

Los cambios en el uso del suelo han afectado notoriamente las condiciones ambientales de la Región del NEA, debido ante todo al proceso expansivo de la frontera agraria y a la deforestación, tanto en las zonas de monte misionero, como del monte chaqueño. El bosque chaqueño por ejemplo está siendo desmontado a un ritmo de casi 200.000 has por año para reconvertir el terreno con fines agrícolas. Esto genera varios efectos no deseados: se amenaza la existencia de la fauna local, que ya no cuenta con el bosque como ámbito de vida; los suelos descubiertos son sometidos a procesos erosivos o de lavado; se pierden, además, nutrientes y materia orgánica por la realización de cultivos con muy poco aporte de materia orgánica (soja, algodón y girasol), especialmente en las áreas recientemente deforestadas. En síntesis, a pesar de los esfuerzos por mejorar rotaciones y por ordenar el uso del suelo por parte de los organismos públicos, la tierra en el NEA ha sufrido un proceso de degradación que tiene efectos sociales y económicos claves para el desarrollo futuro de la región. La potencialidad de los suelos y del medio ambiente regional se ha visto afectada de tal manera que no es posible garantizar en la actualidad la continuidad del proceso expansivo de la agricultura, ni la sostenibilidad de las actividades realizadas por los pequeños y medianos productores agropecuarios. Es por ello que se prevén en el corto plazo situaciones imprevistas y no deseadas. Ante dicha situación, la puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial y ambiental que garanticen el adecuado uso del suelo y el sostenimiento de las actividades productivas de bajo nivel de impacto se torna más que nunca imprescindible.

Con respecto a la ganadería, esta actividad se desarrolla en áreas de pasturas, pastizales naturales y cañadas, en las Provincias de Corrientes especialmente, así como en Chaco y Formosa. La mejor producción se logra con razas más adaptadas a las condiciones ambientales, como son el Brangus, el Braford o el Santa Gertrudis, que combinan las características de las dos anteriores. La actividad ganadera ha experimentado un fuerte desarrollo en las últimas décadas en la región. Un indicador que refleja su creciente importancia es el crecimiento de la superficie forrajera (178% entre 1988 y 2002). En la actualidad, el aumento de la superficie forrajera continúa, aunque tal vez con menor porcentaje. Si esta tendencia se consolida, la superficie forrajera sustituirá a la superficie no apta y especialmente a los bosques naturales, a pesar -nuevamente lo afirmamos- de las limitaciones que plantea la ley forestal vigente. Las áreas de mayor desarrollo de las forrajeras se corresponden con las anteriores áreas de cultivos anuales, pero también con otras de reconocida tradición ganadera como sucede en Formosa y Corrientes. La actividad ganadera se asienta también en las tradicionales zonas de pastizales naturales que ocupan gran parte de las Provincias de Corrientes de Formosa y Chaco.

Por otro lado, la actividad forestal se ha desarrollado mucho en la Región, especialmente en las Provincias de Misiones y Corrientes. Las principales especies son las coníferas y los eucaliptos, tanto para pasta celulósica como para madera. El modelo productivo forestal se basa en grandes empresas de origen nacional o extranjero que ocupan áreas de pastizales o, en el caso de Misiones, tierras anteriormente ocupadas por bosques nativos. La expansión de la superficie forestada ha sido muy importante en la Región, en especial en la Provincia de Corrientes y en Misiones. Debido a ello, especialmente en Misiones se han producido conflictos con el sector productivo familiar y campesino que rechaza el desarrollo de la forestación con especies exóticas como el pino y el eucalipto por considerarlas perjudiciales para el medio ambiente y la biodiversidad. La tendencia al aumento de la superficie forestal parece sostenida; su aumento se realizará a expensas del bosque natural, de no mediar planes de ordenamiento y regulación del uso del suelo consensuado a nivel regional. Los bosques naturales también constituyen una fuente importante de recursos madereros, especialmente para la fabricación de muebles y carpintería en general (maderas del monte chaqueño y de la selva misionera). Sin embargo, el

Gráfico 7: Estructura agraria de la Región NEA



Fuente: INDEC. CNA 2002

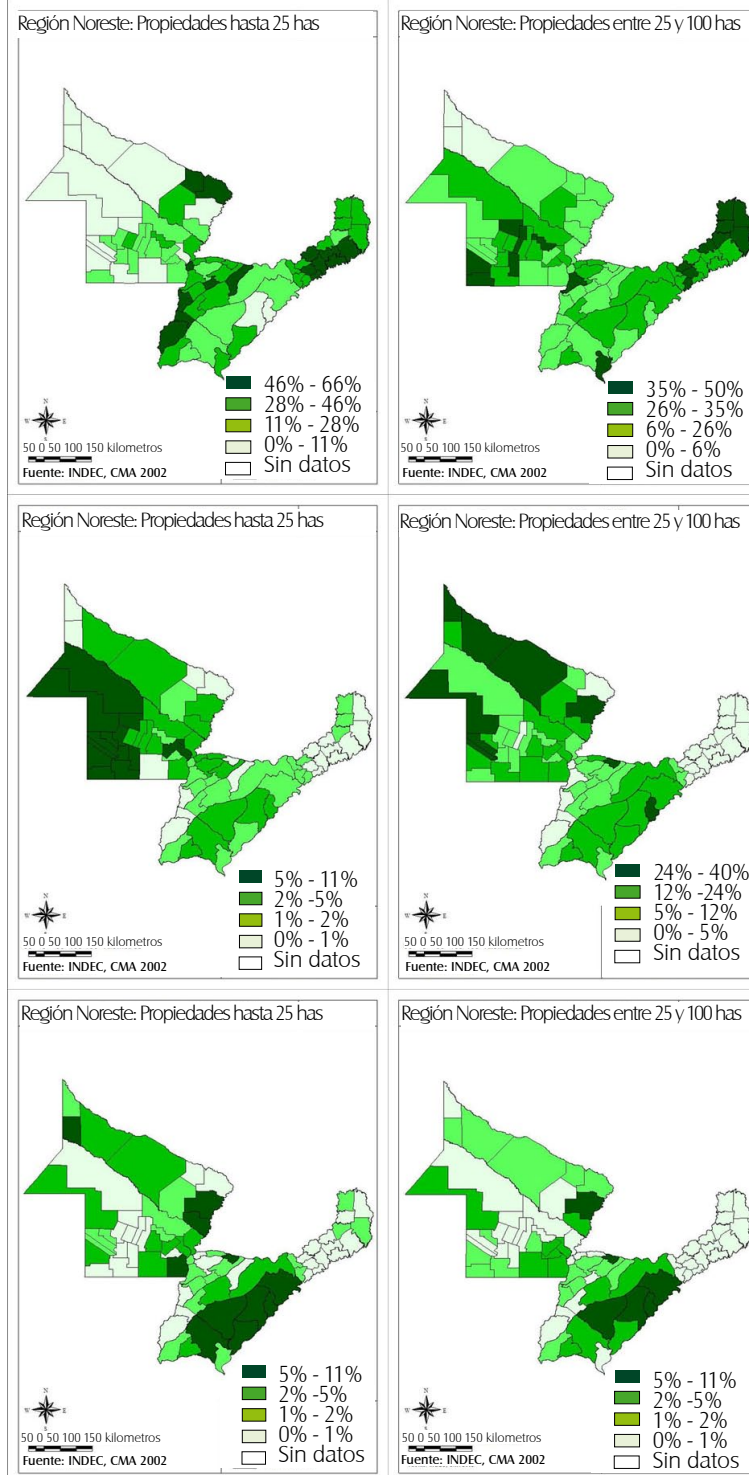
monte que se concentra en el centro y norte de Misiones y en el oeste del Chaco y Formosa está en pleno proceso de deforestación. En líneas generales, el aumento de las superficies para producción de cereales y oleaginosas, forestación y desarrollo ganadero se realizó a expensas de la disminución de las superficies aptas no utilizadas y de superficies no aptas. Ambas categorías de uso del suelo han disminuido notablemente en los últimos 15 años, y obviamente, como dijimos anteriormente, también lo han hecho los bosques naturales, que han sufrido un proceso de deforestación significativo. Según los trabajos de campo, este proceso de expansión de los cultivos -anuales y perennes- y de la forestación se intensificó a partir del año 2002, ha llegado hasta la actualidad, y se consolidará en los próximos años, seguramente a expensas del bosque natural y de las superficies aptas y no aptas, lo que implicará mayores inversiones para la preparación de la tierra o la reparación del daño, según el caso.

Este proceso de cambio en los sistemas productivos afecta a una Región que posee en sí mismo un altísimo nivel de desigualdad en la estructura agraria. En efecto,

como se observa en el gráfico 7, el 72% de los productores tienen menos de 100 has y todos ellos controlan sólo el 8% de la superficie productiva, en tanto que el 1% de las EAP (son 546) controla el 34% de la superficie productiva con explotaciones de más de 5.000 has. Esta fuerte desigualdad en la estructura agraria no sólo es poco eficiente en términos de productividad y desarrollo, sino que además genera conflictos permanentes por la tierra en la Región.

Analizando la situación de la estructura agraria desde una perspectiva evolutiva se observa -véase la tabla del modelo tendencial- que se produce una disminución en la cantidad de EAP de menos de 500 has con porcentajes diferentes según el estrato, pero que implicó la pérdida de aproximadamente 11.000 productores en la década de los 90, situación que se ha continuado durante el período 2002 a la actualidad. Estas EAP son las que se encuentran en las zonas de migración y colonización más tradicionales de la Región como son gran parte de la Provincia de Misiones, parte de la Provincia de Corrientes y muy especialmente la Provincia del Chaco.

Figura 4: Estructura agraria en la Región del NEA



Fuente: INDEC. CNA 2002

MODELO TENDENCIAL DE LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA REGION NEA			
Categoría	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Cantidad EAPs actual
Hasta 25 has.	-23,28%	↘	Alta
Entre 25 y 100 has.	-12,00%	↘	Alta
Más de 5.000 has.	-6,00%	→	Baja
Entre 100 y 500 has.	-1,11%	↘	Alta
Entre 2.500 y 5.000 has.	0,50%	→	Baja
Entre 500 y 2.500 has.	19,16%	↗	Media

También se produce una disminución del número de explotaciones mayores de 5.000 has, que se encuentran principalmente en la Provincia de Corrientes, y se destinan a actividades ganaderas. Paralelamente, se produce un aumento sustancial de las explotaciones que tienen entre 500 y 2.500 has, lo cual afecta al oeste formoseño, el área de expansión sojera del Chaco y el este correntino dedicado a la producción ganadera, pero también citrícola y de forestación. Este proceso muestra con claridad un proceso de consolidación del estrato de los productores medios capitalizados, que aumentan a la vez que disminuyen los productores más pequeños y los más grandes. Este reacondicionamiento se manifiesta mayormente en las Provincias de Formosa y Chaco, en las que el desarrollo de la ganadería y los cultivos anuales ha sido muy fuerte. De no mediar cambios estructurales significativos en las políticas públicas orientadas hacia la agricultura familiar, se vislumbra en el futuro una consolidación de los sectores productivos de medianos productores, que seguirán haciéndose con tierras de los pequeños productores a través de la compra o el arrendamiento.

Estos cambios en la estructura agraria se combinan con modificaciones en las formas de tenencia de la tierra. En efecto, desde el año 1988 hasta el año 2002 se produjeron transformaciones sustanciales en los modelos de tenencia de la tierra, cambios que persisten hasta la actualidad. La información correspondiente al CNA 2008, no ha sido aún publicada por el Instituto.

En primer lugar, lo que se puede observar con claridad es la drástica disminución de las explotaciones con sucesiones indivisas en todas las Provincias. Este cambio se produce en todas las categorías de productores, y se vincula con la necesidad que tienen estos de ordenar su situación jurídica para asegurar la propiedad efectiva y total de sus explotaciones. Esta novedad está afectando a la zona este de las Provincias de Chaco y Formosa especialmente, es decir áreas de vieja colonización. También disminuye la aparcería y las ocupaciones de hecho, si bien aquella mantiene un peso muy alto en la zona oeste del Chaco. Pero, por otro lado, se observa un sustancial aumento de la superficie en propiedad, en arrendamiento (para producción de cereales y oleaginosas en Chaco y ganadería en Corrientes), con contratos accidentales (producción de soja en Chaco) y las ocupaciones con permiso en las áreas con tierras fiscales o privadas (Formosa, Chaco y Misiones). Este proceso se debe a que muchos productores han resuelto su situación de precariedad comprando la tierra y obteniendo definitivamente el título. También se observa con claridad que aumenta la superficie en arrendamiento con contratos accidentales, sobre todo en las áreas de expansión de la soja.

Desde el punto de vista de las políticas de desarrollo rural, sería deseable que aumentara sustancialmente la tenencia de propiedad personal y disminuyeran fuertemente las sucesiones indivisas y las ocupaciones, tanto con previo permiso como de hecho, lo cual

MODELO TENDENCIAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA NEA			
Tipo de Tenencia	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie actual
Sucesiones indivisas	-50,80%	↘	Media
Aparcería	-50,43%	↘	Baja
Ocupación de hecho	-32,95%	→	Media
Contrato Accidental	47,26%	↗	Media
Arrendamiento	38,54%	↗	Media
Propiedad personal	10,92%	↗	Alta
Ocupación con permiso	8,29%	→	Media

implicaría una mayor transparencia de las tierras y una menor incertidumbre de los productores acerca del futuro de sus tierras.

## 7.2 La problemática de la tierra en el NOA

### 7.2.1 La Región

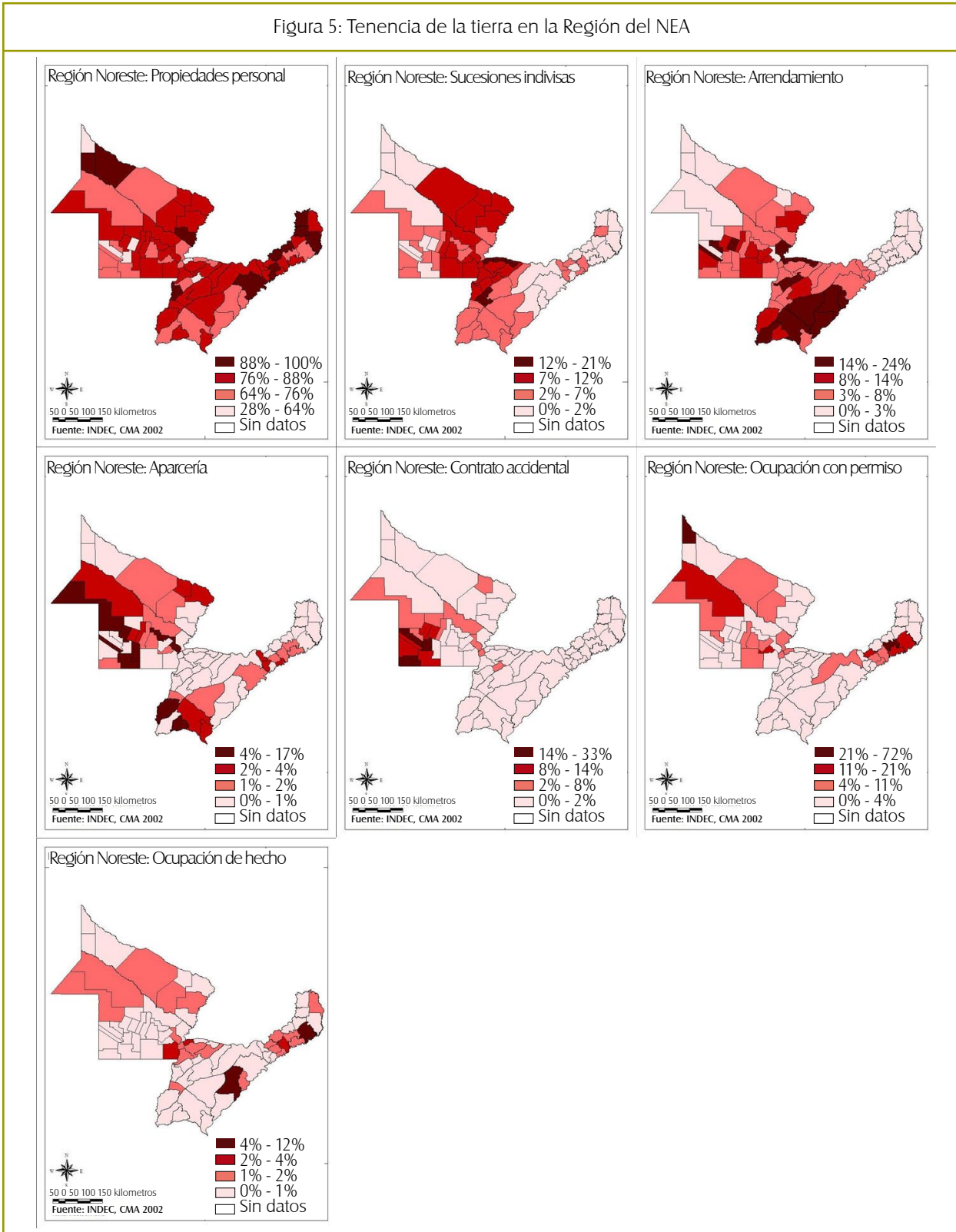
La Región del NOA está constituida por las Provincias de Catamarca, Jujuy, Salta, Santiago del Estero, Tucumán y La Rioja. Con una superficie de alrededor de 466.000 km<sup>2</sup> y una población de 4.180.000 habitantes, el Noroeste ocupa el 16,7% del territorio nacional y alberga el 11,5% de su población. Con una personalidad que se debe más a su historia que a su homogeneidad ambiental, el NOA se ha enriquecido gracias a una herencia histórica que ha dejado su impronta cultural en la población.

Desde el punto de vista natural, se trata de una región notablemente heterogénea. Hacia el Este se extiende la llanura chaqueña, con épocas de un intenso estrés hídrico, coincidentes con el verano. Hacia el oeste el relieve comienza a elevarse con las Sierras Subandinas, la Cordillera Oriental y las Sierras Pampeanas, para culminar en el desértico altiplano puneño y la línea de volcanes y cerros que marcan el límite con Chile. Esta gran diversidad de relieves hace que en la región existan al menos 5 variedades climáticas: cálida y semiárida

en la llanura; cálida y húmeda en las yungas y en las laderas orientales de la Sierras Subandinas; templada y húmeda en los valles bajos; templada y semiárida en los valles altos, y la variedad fría y seca de la Puna. El sector montañoso del NOA cuenta con una red de drenaje muy compleja que desagua en el río Bermejo en el norte, y en el Salí-Dulce en el sur, donde se dan crecientes en las épocas de deshielo. La diversidad climática se refleja en una variada vegetación, fuertemente alterada por la acción humana. Hay selva subtropical montana en las laderas orientales más bajas, bosque abierto en la llanura oriental, monte según penetra en el sur, y pastizales y estepas en las áreas más elevadas del Oeste.

En este mosaico de paisajes con variados recursos ha prosperado una economía mixta, agrícola y ganadera, minera y forestal, turística e industrial, que encuentra sus antecedentes en períodos lejanos de la historia. A su vez, conviven modos de vida diferentes, que gestaron, junto la diversidad productiva, el incesante tráfico e intercambio a través de los valles y quebradas, ejes sobre los que las sociedades trazaron los medios de comunicación. Coexisten en la zona la minería con la actividad pirquinera, el tallado artesanal de metales con la acería moderna, la agricultura de subsistencia con los complejos agroindustriales y el riego en terrazas con grandes emprendimientos hidroeléctricos.

Figura 5: Tenencia de la tierra en la Región del NEA



Fuente: INDEC, CNA 2002

## 7.2.2 Evolución y organización el territorio

Antecedentes históricos, pasados y actuales, han facilitado el crecimiento y desarrollo de este espacio regional a partir de “polos”. Muchos serán los centros urbanos que surgirán durante los siglos XVI y XVII, verdaderos “focos” para afirmar la dominación europea y la ocupación definitiva. En efecto, las ciudades y las haciendas fueron la base de la organización sobre la que se desarrolló el territorio del Noroeste argentino, cuya columna vertebral fue el camino que desde Córdoba subía por Tucumán, Salta, Jujuy y la Quebrada de Humahuaca hasta llegar al Alto Perú.

El sistema de haciendas trabajadas por indígenas bajo el duro sistema de encomiendas, las nuevas enfermedades, los conflictos armados y el cambio cultural impuesto a estas comunidades, hicieron que la población aborígen disminuyera en términos absolutos. En efecto, esta población, compuesta por varios grupos étnicos incluidos en la organización del Imperio Incaico, fue prácticamente diezmada por las nuevas formas de dominación españolas, y hacia el final del período colonial, el NOA se transformó en un espacio mucho más despoblado que el que hallaron los conquistadores en la segunda mitad del siglo XVI<sup>12</sup>. Mientras los llanos del este quedaron en manos de los indígenas, dentro de las haciendas los numerosos grupos étnicos se mezclaron y dieron lugar a una nueva etnia, los *collas*.

La población, mayoritariamente rural, se mantuvo aislada en las haciendas, viviendo de una economía cerrada basada en una producción de subsistencia y en el trueque. Luego de la Independencia, y hasta mediados del siglo XIX, la región permaneció marginada y las ciudades se estancaron al perder parte de sus funciones económicas y políticas, mientras el país se organizaba en torno a la región pampeana, y se consolidaba el poder de Buenos Aires y su puerto.

El ferrocarril favoreció tras años de marginación el desarrollo de la primera actividad económica importante del NOA: la caña de azúcar. Con la concentración del comercio regional y el tráfico de mercaderías de y hacia el Noroeste, las ciudades empezaron a crecer nuevamente.

Se produjo un reordenamiento del poder económico y regional con la aparición de grupos sociales que se enriquecieron con esta nueva actividad, y la decadencia de otros. Si bien el NOA no fue un polo de atracción para la inmigración europea, la expansión de la economía basada en la explotación de la caña de azúcar atrajo año tras año a inmigrantes de provincias vecinas que llegaron como trabajadores estacionales. Con toda la tierra en manos privadas y gobiernos provinciales sin interés por la colonización extranjera, el crecimiento demográfico quedó limitado al crecimiento natural y los pocos inmigrantes extranjeros que decidieron quedarse se concentraron en las ciudades.

Aunque la producción de caña ya existía en Tucumán de forma artesanal, sólo adquirió dimensiones masivas después de que el gobierno federal aumentara los impuestos a la importación de azúcar del Brasil. El piedemonte tucumano fue deforestado para dedicarlo a las plantaciones; se formó de este modo una angosta franja donde se concentró la mayor parte de la población y se ubicaron las ciudades más importantes, unidas primero por el ferrocarril y luego por la Ruta 38. La producción se organizó a partir de un reducido número de ingenios azucareros que utilizaban la caña producida por miles de pequeños productores minifundistas. El tamaño relativamente reducido del mercado interno y las escasas probabilidades de exportación provocaron sucesivas crisis de sobreproducción, como la de 1966, cuando, ante el cierre de gran parte de los ingenios, se produjo un éxodo masivo de pequeños productores, en especial hacia la ciudad de Tucumán. Por otra parte, el reemplazo de mano de obra estacionaria por maquinaria redujo notablemente la afluencia de migrantes temporarios. La diversificación realizada con la producción de limones obtuvo resultados positivos, aunque cabe aclarar que quienes cultivan limones no son los pequeños agricultores en crisis sino grandes productores capitalizados.

En la zona del Ramal, que se extiende hacia el Norte, a partir de la localidad de Güemes y a lo largo del valle de San Francisco hasta la frontera con Bolivia, la estructura agraria cañera adoptó la forma de plantación, que, dadas las características de su tamaño y necesidad de espacio tendía a ubicarse en zonas de baja densidad de población y tierra barata. La mano de obra, primero indígena, luego de los campesinos encerrados en las haciendas y

<sup>12</sup>Lorandi, Ana María, “El contacto hispano-indígena y sus consecuencias ambientales”, Reboratti, C. (coord.) De Hombres y Tierras. Historia Ambiental del NOA. Salta, GTZ, 1997.



obligados a trabajar mediante un sistema de contratación coercitivo, y más tarde de los inmigrantes bolivianos, fue reemplazada por las grandes cosechadoras introducidas en la región durante la década del 80.

En la década de los 40 se introdujo en los valles -tradicionalmente lugar de engorde para el ganado durante el esplendor de la Ruta al Alto Perú- una nueva producción: el tabaco rubio, que reemplazó al clásico tabaco negro del NEA. El cultivo se expandió por las tierras ya fragmentadas en unidades de tamaño mediano. La producción tabacalera, que demandaba mucha mano de obra durante todo el proceso productivo, otorgó a los valles características muy particulares, impulsando el crecimiento de las grandes ciudades capitales y muchos centros urbanos más pequeños. Sin embargo, también el tabaco sufrió los vaivenes de las crisis nacionales, así como la reducción del consumo a nivel internacional. Ello obligó a muchos agricultores a diversificar sus cultivos hacia las hortalizas, las frutillas o el poroto, con lo que el paisaje se volvió aún más heterogéneo.

A partir de 1970, al este de la selva basal de las yungas, en la angosta zona de transición con el ambiente chaqueño conocida precisamente como "Umbral al Chaco", comenzó a desarrollarse una forma de agricultura desconocida hasta entonces en el NOA, la producción masiva y altamente tecnificada de tipo pampeano. En un principio había estado centrada en la ciudad Rosario de la Frontera y en el este de Tucumán, pero luego esta producción se expandió hacia el sur, hacia el noroeste de Santiago de Estero y hacia el norte, hasta la frontera con Bolivia. Primero fue el poroto, luego la soja, en tomar la iniciativa de la expansión. La producción a gran escala en este ambiente frágil desde el punto de vista natural, muy diferente del pampeano, se enfrentó con dos problemas: la necesidad de desmonte indiscriminado y masivo, y el avance sobre áreas ya ocupadas por campesinos o indígenas, con economía de subsistencia basada en los recursos naturales del bosque o una ganadería extensiva.

El proceso de modernización de la economía del NOA fue incompleto y en ocasiones casi inexistente. Con rasgos particulares, en muchos lugares los campesinos eran el centro de la vida productiva, elemento que le dio al Noroeste su personalidad. Tres áreas muestran la importancia del pequeño productor como grupo social: la Puna y sus bordes, la Quebrada de Humahuaca, y los

Valles Calchaquíes. En estas zonas, la población rural, compuesta por pequeños productores, conserva una economía de subsistencia, donde alternan el trabajo en sus parcelas -cultivadas con hortalizas, flores, vegetales frescos o papas y quinoa- con la ganadería nómada y el trabajo asalariado en la zafra azucarera. La población, mayoritariamente rural, vive dispersa o se concentra en pequeños pueblos, eslabonados por caminos que siguen fielmente los ejes de circulación naturales, las quebradas y los valles o el trazado de la Ruta 40. Gran parte de estos pueblos, en especial los de la Puna, quedaron prácticamente deshabitados por la emigración de sus pobladores. Este sector campesino buscó modernizarse, aunque con fuertes limitaciones debido a la complejidad de los sistemas de industrialización y comercialización.

Emprendimientos turísticos, la explotación petrolera y la actividad minera conviven en este contexto, entremezclándose lo tradicional y lo moderno, de modo que la Región presenta profundos contrastes y desequilibrios sociales, económicos y territoriales.

### 7.2.3 Población y condiciones sociales

Los datos disponibles actualmente plantean importantes interrogantes relativos a la dinámica de la pobreza en el NOA. En lo que respecta a las condiciones sociales, el NOA se muestra junto con el NEA, como una de las regiones en situación más desfavorable, con alto crecimiento demográfico, altas tasas de natalidad y mortalidad, mayor proporción de población rural y tasa de dependencia demográfica alta (entre 0,70 y 1) asociados en términos generales a bajos niveles en los indicadores sociales y deficiencias en infraestructuras y en equipamiento social. Las mayores densidades poblacionales se observan en los valles y en unos pocos núcleos urbanos, inmersos en una geografía de características primordialmente rurales. Este contraste se manifiesta en los datos que muestran densidades poblacionales de menos de 1 hab/km<sup>2</sup> en el Oeste árido montañoso y en la Puna, hasta las fuertes concentraciones en los valles y oasis en el eje San Miguel de Tucumán-Santiago del Estero (de 10 a más de 50 hab/km<sup>2</sup>). En total, la Región posee gran cantidad de población rural. La Provincia de Santiago del Estero es la que presenta el mayor porcentaje (34%); le siguen Catamarca (26%), Tucumán (21%), Salta y La Rioja (17%) y Jujuy (15%). En Santiago del Estero, entre el 5 y el 15% de los hogares presenta condiciones de hacinamiento:

en esta misma Provincia un 13,88% de población vive en hogares con poca cobertura de desagües cloacales, mientras que un 40% de la población carece de acceso al agua potable. En Tucumán entre el 30 y el 60% de los hogares no tiene cañerías dentro de la vivienda. Por otro lado, en 2003 los valores de mortalidad infantil en la Región rondaban el 21%.

Según datos del 2004, en toda la Región, se observa entre un 20 y un 60% de población con NBI, un 43% de hogares bajo la línea de pobreza y un 17% de hogares bajo la línea de indigencia. Por otra parte, más del 80% de los hogares presenta déficit en la cobertura de desagües a red cloacal. En cuanto a los niveles de instrucción, sólo completó la educación primaria entre el 50 y el 70% de la población mayor de 15 años. En 2001 la Región presentaba un promedio de más de 4,5% de analfabetos mayores de 10 años. En la Provincia de Santiago del Estero se alcanzaba el caso más crítico: 6% de analfabetismo. Igualmente, las áreas rurales de esta Provincia tocaban la tasa más baja de matrícula escolar (medida como porcentaje de los jóvenes de entre 15 y 17 años que asisten a la escuela).

En cuanto a los valores del IDH Ampliado, en el NOA se dan los datos más graves: la Provincia de Jujuy se encuentra en una situación crítica, con un valor de 0,187 mientras que en las Provincias de Catamarca, La Rioja y Tucumán esos valores rondan el 0,37.

Sin embargo, tanto las áreas rurales agrupadas como las dispersas tienen crecimiento poblacional. Quizás se deba a la llegada de nuevos pobladores vinculada con el auge de la soja. También podría reflejar la movilidad relativamente baja de los productores agropecuarios existentes, que les ha impedido emigrar a pesar de sus condiciones de pobreza. En efecto, se presume que, entre otros factores, los cambios tecnológicos en la agricultura con el consecuente impacto en los niveles de desempleo, minimizan las posibilidades de desarrollar proyectos personales en los lugares de origen y contribuyen a la migración de la población rural a los centros urbanos de mayor jerarquía. En el presente, la población no emigra de la región como en otras épocas, sino que los movimientos poblacionales se producen mayoritariamente hacia los centros urbanos más grandes o las ciudades capitales de las provincias que la componen. En Jujuy, donde la producción de azúcar se realiza en grandes explotaciones, la reorientación del proceso de producción dio como resultado una alta desocupación y una acelerada migración a las áreas urbanas. Entre 1991 y 2001, la población rural dispersa disminuyó el 13,5%. Asimismo, es interesante observar la existencia de una cierta "municipalización", que se traduce en mayores transferencias para asistencia social y planes de vivienda que terminan haciendo que el poblador rural se arraigue en los centros urbanos.

Esto no es casual, si se agregan políticas "protectoras" del Estado que obligan a las familias



a enviar sus hijos a las escuelas en centros urbanos o aglomerados, en algunos casos a varios kilómetros de las residencias, lo que sustrae a los jóvenes de la economía familiar y termina desarraigándolos. También el grupo familiar termina abandonando su actividad y accediendo a un puesto público o subsidio y vivienda social -muchas veces de características inaceptables- en el pueblo. De este modo, terminan cediendo sus derechos de posesión o uso de tierras rurales. Este fenómeno es especialmente crítico en la Puna, donde, por otra parte, era normal que los viejos poblados estuvieran casi deshabitados, lo que encajaba con el modo de vida trashumante de las familias, generalmente ganaderos extensivos que movían su rebaño según la disponibilidad estacional de pasturas (la veranada). En estos casos, la contraparte de este fenómeno no debe buscarse sólo en la actividad agropecuaria: también interesa observar a las grandes compañías mineras.

Por último es necesario destacar la difícil situación de los pueblos indígenas: collas (en el oeste de Jujuy y Salta), diaguitas y calchaquíes (Tucumán, Salta, Santiago del Estero y Catamarca), wichis (este de Salta), ava guaraníes- chané (Salta y Jujuy), tonocotés y vilela (Santiago del Estero). Del total de hogares con integrantes indígenas casi el 24% presenta NBI. La degradación del medio ambiente, el empobrecimiento de los suelos, la escasez de agua, la asistencia médica insuficiente, la carencia de medios de transporte y comunicación y los servicios educativos deficitarios, se suman al incremento de las tensiones por el reconocimiento de sus derechos a la propiedad de la tierra, que los enfrentan a los ganaderos y agricultores criollos, y hacen la convivencia insostenible en muchos casos.

#### 7.2.4 Sistemas productivos y uso del suelo

Las provincias del Noroeste, al igual que las del Noreste se basan principalmente en una economía primaria, de explotación agropecuaria con áreas de importancia para el sector agroexportador. Tal como sucedió en todo el contexto nacional, el período de la convertibilidad y los años subsiguientes de la devaluación están signados por un cambio en el modelo productivo regional, con una desaparición de pequeños productores y la consolidación de los sectores empresariales que incorporan nuevas actividades o consolidan viejos sistemas productivos.

En lo que respecta a los cultivos anuales, la principal producción de la Región es la soja (con un aumento sustancial especialmente en el Chaco salteño, en la Provincia de Santiago del Estero, en Tucumán y en Catamarca). Otros cultivos anuales como el girasol, algodón, tabaco y la caña de azúcar vienen a completar este grupo de cultivos anuales en franca expansión. Se desarrollan en todo la franja norte-sur del Chaco salteño y del Chaco santiagueño. Al igual que en la Región del NEA, la tendencia de estos cultivos -especialmente la soja- para los próximos años muestra un aumento a pesar de la ley forestal en vigencia. Una mención especial debe hacerse con respecto a los cultivos hortícolas (tomate, morrón, ají, cebolla, etc.) y las legumbres (poroto), que aumentan levemente en todas las Provincias.

Los principales cultivos perennes en la región son los cítricos (limón), el olivo y la vid. Se localizan en especial en las Provincias de Salta (vid), Tucumán (limón, arándano, etc.), Catamarca (olivos, vid y nueces) y La Rioja (olivos, vid y nueces). Todas ellas requieren de riego para su desarrollo. Según el CNA, estas actividades se encuentran estables en los años 90 debido al tipo de delimitación de las categorías de explotaciones; en realidad, presentan un franco aumento en dicho período que se amplifica desde 2002 en adelante como consecuencia de las grandes inversiones realizadas en toda la región. La tendencia futura es un aumento de la superficie cultivada gracias a nuevas inversiones en el sector, tanto en vid, como en nogales, olivos y frutales.

Con respecto a la ganadería, se desarrolla en áreas de pasturas y pastizales naturales en todas las Provincias y bajo diferentes sistemas productivos, aunque desde el punto de vista territorial predomina un sistema muy extensivo de baja carga animal en torno a tierras de muy baja productividad. La producción más tradicional es la bovina en los valles y en áreas con disponibilidad de pasto, pero muy especialmente la caprina en áreas de montaña. La ganadería que mayor desarrollo ha experimentado ha sido la bovina gracias a sistemas de engorde intensivo (feedlot). Este sistema requiere mucha producción de forrajeras, cosa que explica el aumento



notable de este cultivo en los últimos 15 años. Según los trabajos de campo, se podría decir que la tendencia al desarrollo ganadero declina en el último año debido a las restricciones en los precios internos de la carne y a las limitaciones en las operaciones de exportación.

La actividad forestal tiene un desarrollo muy limitado en la Región. Las mayores inversiones en la implantación de bosques comerciales se llevan a cabo en el norte de la Provincia de Salta, en áreas de explotación petrolífera, y en algunos valles y lugares muy específicos en las Provincias de Tucumán o Catamarca. Sin embargo, su superficie ha decrecido en los últimos 15 años. La actividad forestal basada en los bosques nativos está desarrollada en pequeña escala. No obstante, ahora la actividad está virtualmente congelada debido a la sanción de la ley forestal, lo cual no limita la existencia de tala y explotación del bosque de manera ilegal. La superficie de los bosques nativos ha disminuido notoriamente en los últimos 15 años debido a la presión para que se produzcan cereales, oleaginosas y forrajeras.

Así, pues, en líneas generales, tal como fue expresado para el caso del NEA, el aumento de las superficies para producción de cereales y oleaginosas y para el desarrollo ganadero con la producción de forrajeras se realizó a expensas de la disminución de los bosques y

las superficies aptas no utilizadas. Según los trabajos de campo, este proceso de expansión de los cultivos anuales y de las forrajeras se ha intensificado desde 2002 hasta la actualidad y se consolidará en los próximos años, seguramente avanzando sobre el bosque natural y las superficies aptas. Ello implicará aún mayores inversiones para la preparación de la tierra, pero muy especialmente para la creación y gestión de sistemas de riego más sofisticados capaces de aprovechar los limitados recursos hídricos de la Región.



MODELO TENDENCIAL DEL USO DEL SUELO EN LA REGION NOA			
Uso de suelo	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie actual
Pastizales naturales	-38,02%	↘	Baja
Bosques introducidos	-19,35%	↗	Media
Bosques naturales	-17,70%	↘	Baja
Superficie no apta	-5,98%	↘	Alta
Cultivos perennes	-0,44%	↗	Media
Superficie forrajera	107,09%	↗	Media
Cultivos anuales	70,78%	↗	Alta
Superficie apta no utilizada	21,64%	↗	Media

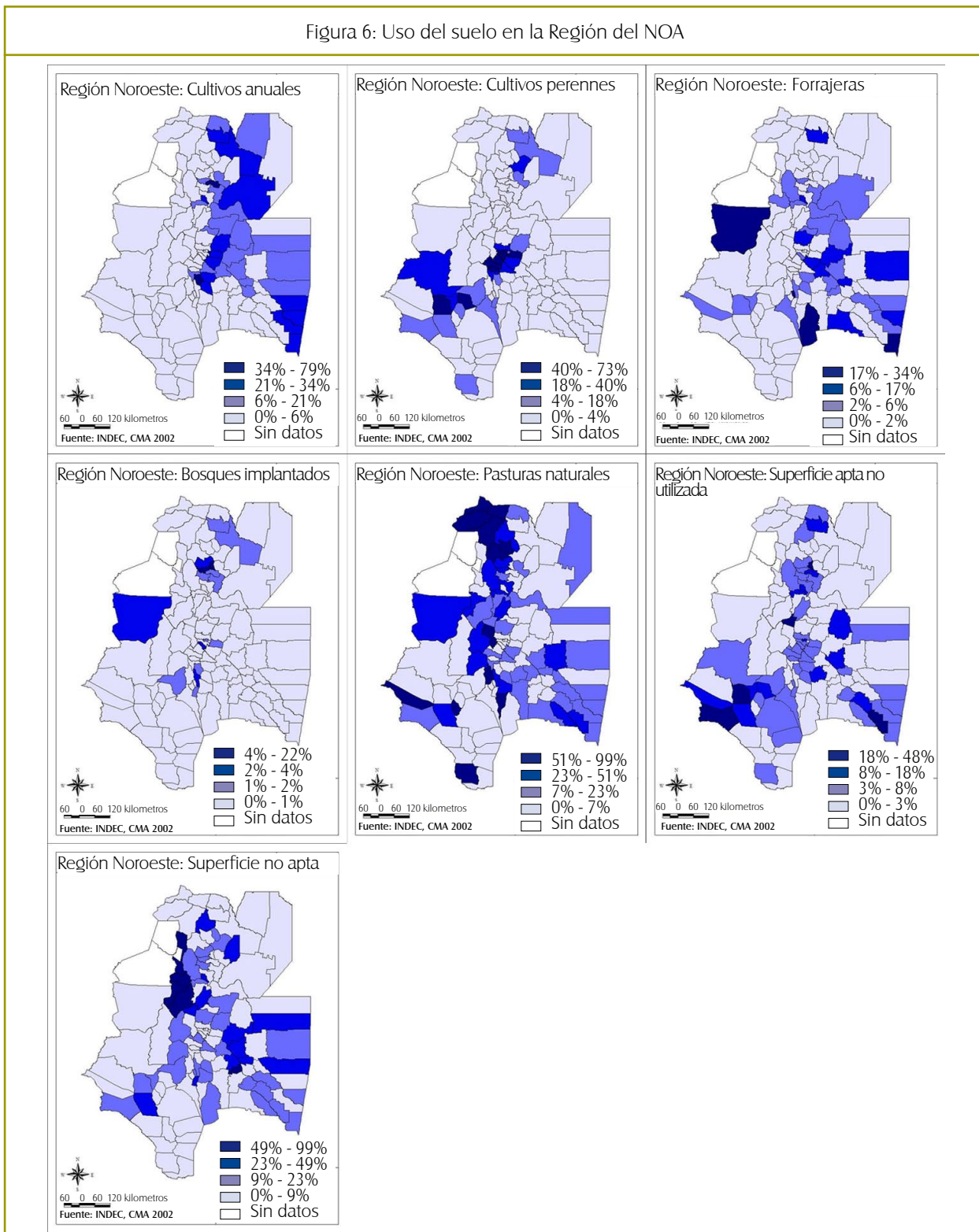


#### Recuadro 4 : La degradación de la tierra en el NOA

Los cambios de uso del suelo en la Región del NOA, especialmente en el sector oriental, ha generado los mismos efectos que los comentados en la Región del NEA; es decir, deforestación, erosión, reducción de nutrientes y fertilidad, etc. En la región de las yungas y en las zonas de montaña los procesos han sido obviamente diferentes. En las zonas de montaña y la Puna especialmente el sobrepastoreo de ovinos y llamas ha acentuado los problemas de erosión y desertificación, lo mismo que la extracción de leña del monte xerófilo por parte de las poblaciones locales.

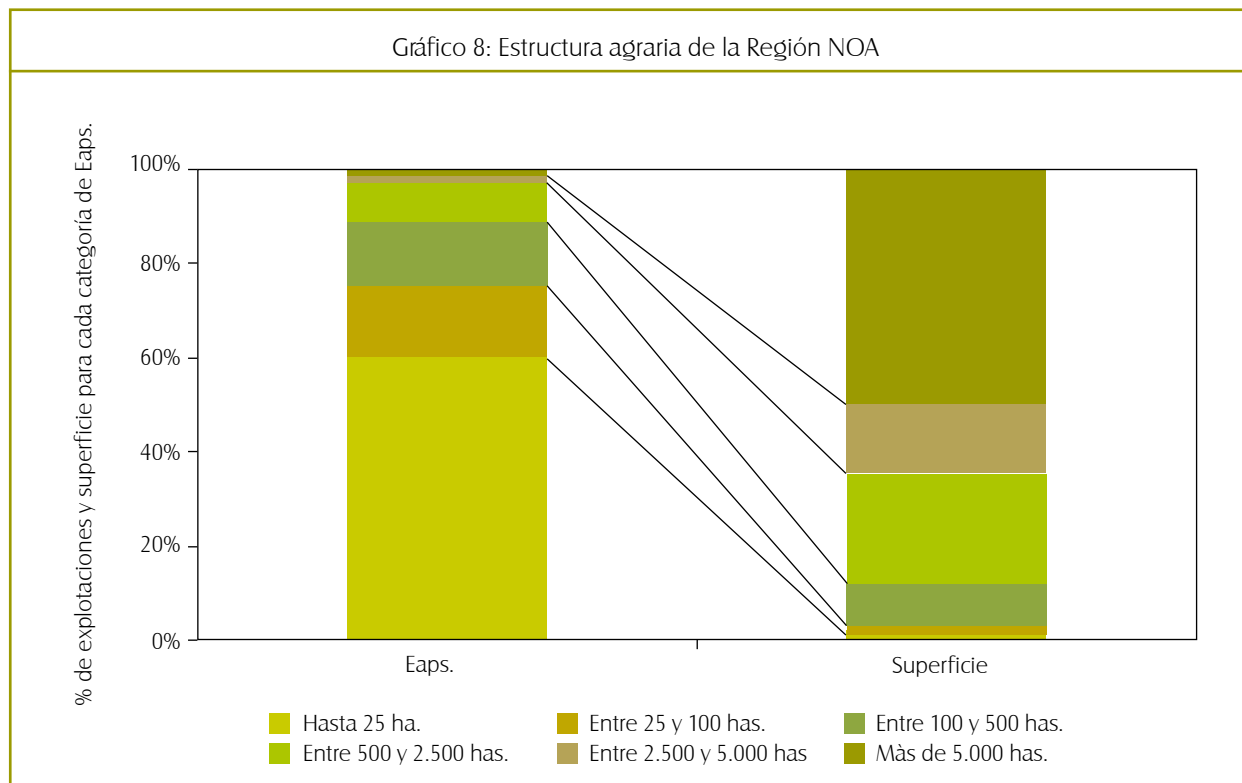
En la región de las yungas el problema más notable es la desaparición del bosque en las zonas con menores pendientes y con buenos suelos agrícolas, orientados ahora a una agricultura tecnificada, con riego y con elevados índices de productividad, aunque a partir de la década de los 80 la deforestación también afectó a las áreas sin posibilidad de riego, orientadas a la producción de soja a un ritmo de 10.000 has deforestadas por año. Este fenómeno afectó a la biodiversidad de dichas regiones en sí mismas, pero también a la continuidad y el contacto entre el bosque chaqueño y las yungas, continuidad que es necesario mantener, pues permite la integración de la flora y la fauna entre dos regiones muy ricas desde el punto de vista ambiental. En síntesis, la Región del NOA presenta, a partir del cambio del uso del suelo, graves procesos de deterioro muy similares a los que ya vimos a propósito de la Región del NEA. La puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial y ambiental con restricciones y planes de manejo, se vuelve imprescindible para sostener y proteger el medio ambiente y, por ende, la vida de las futuras generaciones, especialmente en las áreas rurales.

Figura 6: Uso del suelo en la Región del NOA



Fuente: INDEC, CNA 2002

Gráfico 8: Estructura agraria de la Región NOA



Fuente: INDEC. CNA 2002

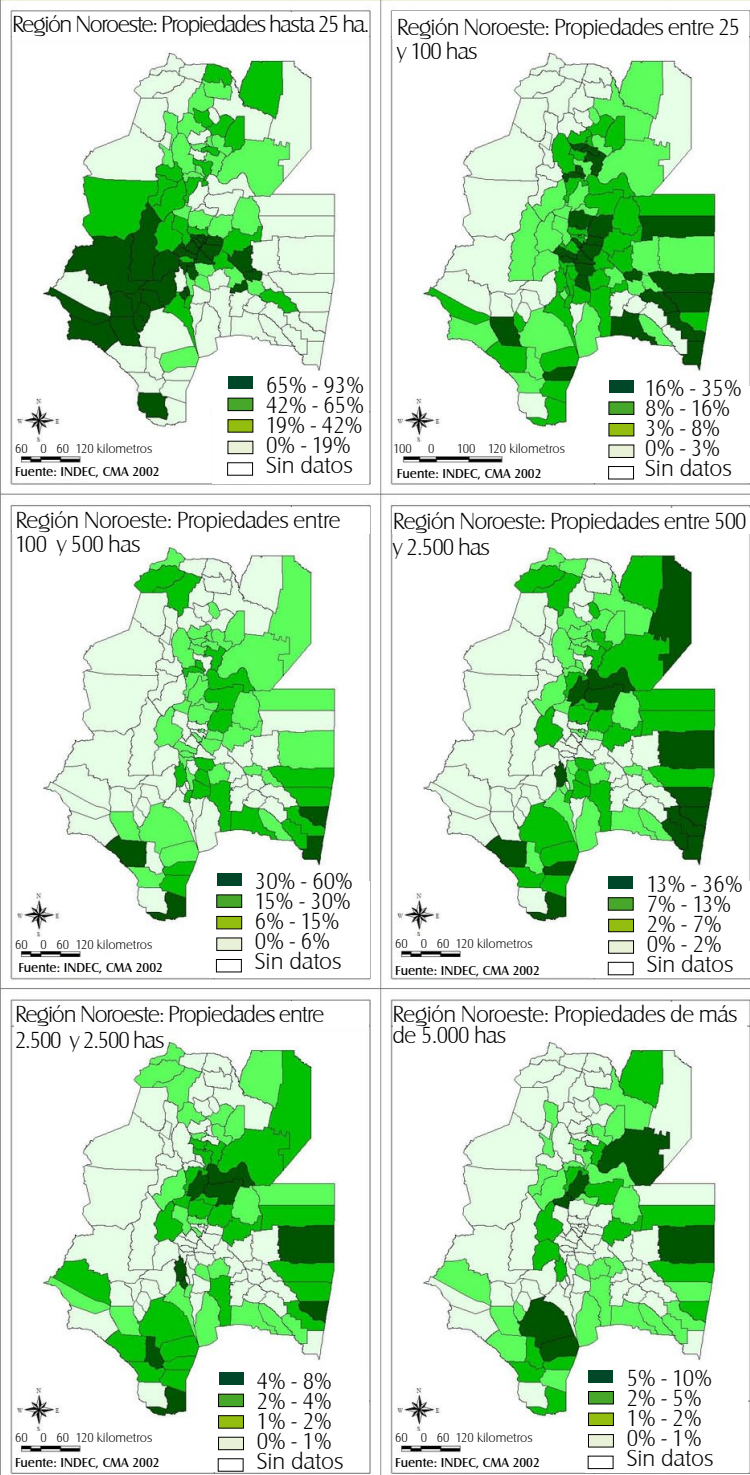
Desde el punto de vista de la estructura agraria, en esta Región también se manifiesta un proceso de concentración muy importante. El 60% de las EAP tiene menos de 25 has y posee sólo el 1% de la superficie, en tanto el 1% de las EAP (630) posee el 50% de la superficie productiva. El 11% de las EAP controla el 88% de la superficie en la Región. Más allá de las diferencias y las consideraciones que hay que hacer debido al peso de la agricultura irrigada (y por lo tanto de las pequeñas empresas agropecuarias), se ha de constatar que el nivel de desigualdad en la Región es muy elevado.

Con todo, este proceso de concentración de la tierra y del cambio en los sistemas productivos hay que observarlo desde una perspectiva evolutiva. Como bien muestra el cuadro, se produce una disminución en las últimas décadas en la cantidad de EAP de menos de 100 has con porcentajes diferentes según el estrato. Esta pérdida implicó la desaparición de 6.700 productores aproximadamente en la década de los 90, situación que ha continuado desde el período 2002 hasta la actualidad.

Estas EAP en peligro son las que se encuentran en los valles (muchos de ellos irrigados) y en zonas de monte y representan en la actualidad menos de 30.000 productores.

También se produce una leve disminución del número de explotaciones mayores de 2.500 has que se encuentran principalmente en las Provincias de Santiago del Estero, Salta y La Rioja. Dichas Provincias se dedican mayormente a actividades ganaderas aunque en la actualidad (especialmente en la Provincia de Santiago del Estero) predominan los cultivos anuales (soja y girasol especialmente). Paralelamente se produce un aumento muy leve de las explotaciones que tienen entre 100 y 500 has, y un aumento importante en las explotaciones que tienen entre 500 y 2.500 has, especialmente en las áreas de expansión sojera del este (Chaco salteño y Chaco santiagueño). Este proceso muestra con claridad el proceso de consolidación del estrato de los productores medios capitalizados cuyo número aumenta frente a una disminución muy leve de los productores más

Figura 7: Estructura agraria de la Región del NOA



Fuente: INDEC. CNA 2002



MODELO TENDENCIAL DE LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA REGION NOA			
Categoría	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie EAPs actual
Hasta 25 has.	-18,98%	↘	Alta
Entre 25 y 100 has.	-10,25%	↘	Media
Entre 2.500 y 5.000 has.	-2,18%	→	Baja
Más de 5.000 has.	-2,17%	→	Baja
Entre 500 y 2.500 has.	9,60%	↗	Media
Entre 100 y 500 has.	0,35%	→	Media

grandes así como de tierras fiscales o sin delimitación. Este reacomodamiento se observa, sobre todo, en las Provincias de Salta y Santiago del Estero, en las cuales el desarrollo de la ganadería y los cultivos anuales ha sido muy fuerte.

Al igual que en la Región del NEA, a menos que se produzcan cambios estructurales significativos en las políticas públicas orientadas hacia la agricultura familiar, se vislumbra en el futuro una consolidación de los sectores productivos de medianos productores.

Estos cambios en la estructura agraria se combinan con un cambio en las formas de tenencia de la tierra. En efecto, desde el año 1988 hasta el año 2002 se produjeron cambios sustanciales en los modelos de tenencia de la tierra que persisten hasta la actualidad.

En primer lugar, se observa con claridad una drástica disminución de las ocupaciones de hecho, las explotaciones con sucesiones indivisas, la aparcería y la propiedad personal en todas las Provincias. Este cambio se produce en todas las categorías de productores. Como ya dijimos anteriormente, ello va unido a la necesidad que tienen los productores de ordenar su situación jurídica con el fin de asegurar la propiedad efectiva y total de sus explotaciones. Que haya ocupaciones de hecho no significa que no se ocupen más tierras sino que se produce un blanqueo de estas situaciones debido a que los ocupantes se inscriben en el registro

provincial. También están disminuyendo las aparcerías y los contratos accidentales, modelos de tenencia de la tierra muy irregulares.

Por otro lado, se observa un sustancial aumento en la superficie en arrendamiento (para producción de cereales y oleaginosas en el Chaco salteño y Chaco santiagueño) así como en zonas de valles irrigados para la producción de hortalizas o forrajeras. También aumentan sustancialmente las ocupaciones con permiso en zonas de producción de soja y cereales.

Desde el punto de vista de las políticas de desarrollo rural sería deseable que aumentara sustancialmente la tenencia de propiedad personal y disminuyeran fuertemente las sucesiones indivisas y las ocupaciones, tanto con permiso como de hecho. Si así fuera, habría una mayor transparencia en el mercado de tierras y una menor incertidumbre de los productores ante el futuro de sus tierras.

Sería necesario asimismo que las políticas de desarrollo rural promovieran la regularización dominial y el acceso a la propiedad de la tierra por parte de la población rural. También sería fundamental que se revirtieran los casos de tenencias precarias (sucesiones indivisas, pobladores rurales sin títulos o permisos de ocupación), impulsando una mayor transparencia en las transacciones de tierras y garantizando el derecho de los productores al uso y propiedad de la tierra.

MODELO TENDENCIAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN EL NOA			
Uso de suelo	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie actual
Ocupación de hecho	-54,28%	↘	Baja
Sucesiones indivisas	-41,66%	↘	Alta
Aparcería	-25,86%	↘	Baja
Contrato Accidental	-16,55%	↘	Baja
Propiedad personal	-14,44%	→	Alta
Arrendamiento	57,09%	↗	Media
Ocupación con permiso	37,71%	↗	Media

### 7.3 La problemática de la tierra en la Región pampeana

#### 7.3.1 La Región

La Región pampeana está constituida por las Provincias de Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba, La Pampa y Buenos Aires. Tiene una superficie de unos 3.940.000 km<sup>2</sup> y una población de más de 21 millones de habitantes.

Dos circunstancias destacadas concurren para que sea la región nuclear y el motor económico del país: en primer lugar, desde un punto de vista geográfico, es precisamente una zona central con respecto al resto del territorio nacional; en segundo lugar, no hay que olvidar su importancia demográfica y económica, que deriva de sus cualidades físico-geográficas particulares.

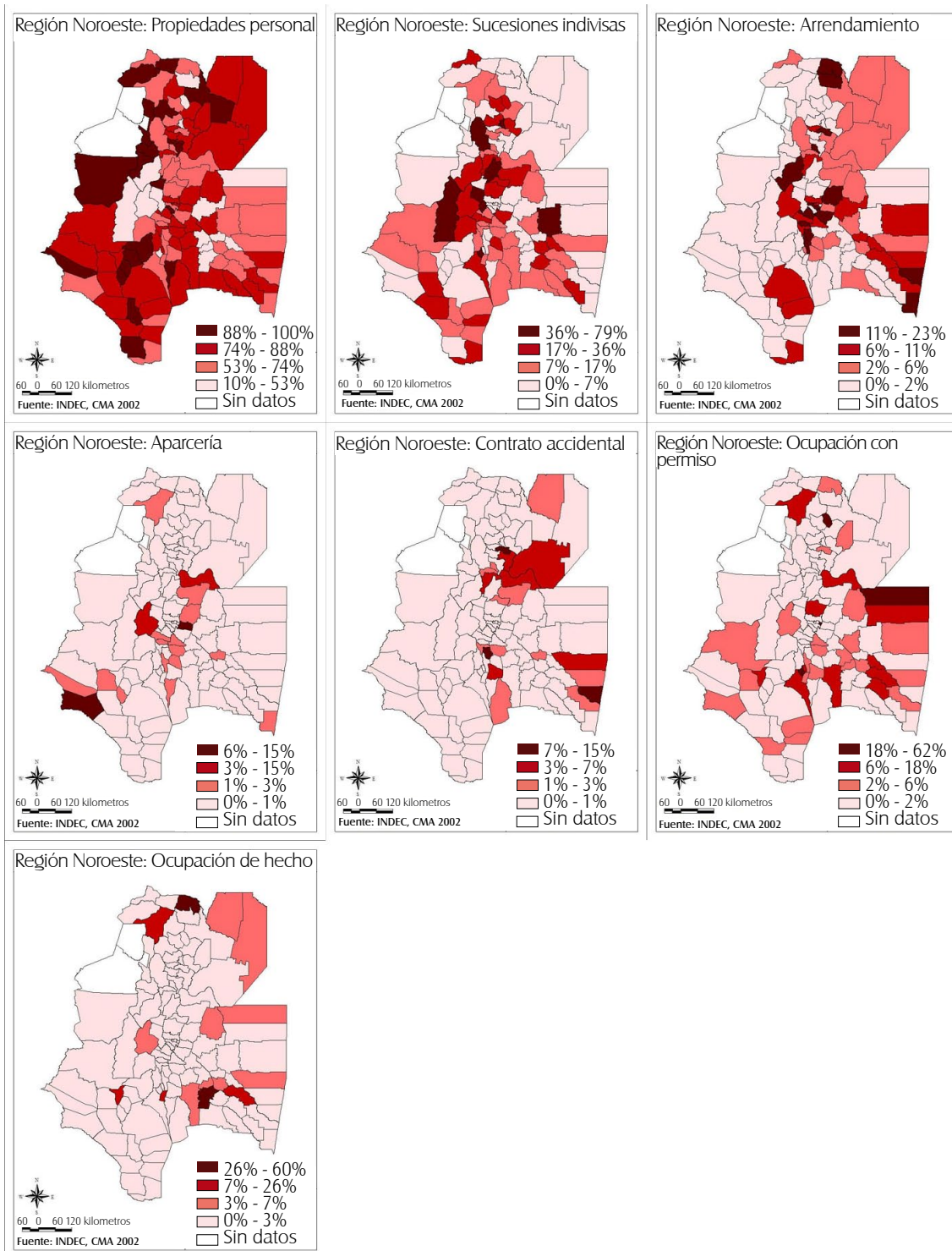
En efecto, esta región goza de una posición geográfica excepcional: limita con el mayor número del resto de las regiones del país y se comunica con todas por rutas naturales o caminos y a través de la hidrografía que hacia ella converge. Estas vías primarias de circulación confluyen en el Río de la Plata, que constituye el punto de apertura hacia el litoral atlántico y le otorga una función geoestratégica que aumenta su importancia a nivel nacional.

Entre los rasgos físicos generales de la región, el clima

destaca como el rasgo que le otorga una individualidad regional que la hace inconfundible. El criterio básico de regionalización de la Pampa deriva de la compleja interrelación entre la actividad agraria, la instalación humana y la circulación: dicho de otro modo, la organización regional deriva de la fuerte integración clima-vegetación-hidrografía.

Sin embargo, si la monotonía morfológica es evidente en sus partes central y occidental, hay, en cambio, áreas bien diferenciadas por su relieve, ya se trate de sierras, o comarcas donde el modelado fluvial ha gestado un relieve ondulado. Las lomadas entrerrianas, suavemente onduladas, con valles anchos modelados por las aguas fluviales; la Pampa Ondulada, limitada por la línea fluvial Paraná-Plata y el Río Salado de Buenos Aires; la Pampa Deprimida, que cubre casi el 13% del territorio bonaerense, cuyo relieve coincide con la muy baja pendiente longitudinal del río Salado y presenta terrazas fluviales surcadas por numerosos ríos y canales, bajos y lagunas de poca profundidad; la Pampa Interserrana, entre las Sierras de Ventania y Tandilia, espacio de singular belleza y aptitud para el cultivo de cereales y oleaginosas así como para la ganadería y donde numerosos arroyos surcan la planicie que desciende hasta Bahía Blanca. Hacia el poniente, comienzan a advertirse las lomadas formadas por médanos fijados por la vegetación, con la coincidente aparición de un piso arenoso en sustitución

Figura 8: Tenencia de la tierra en la Región del NOA



Fuente: INDEC, CNA 2002

del suelo loésico que forma la cobertura normal de la Pampa, y que constituye la franja de transfiguración hacia la estepa. Lindando con el sector de las Sierras Pampeanas se encuentra la Pampa Alta, de relieves llanos que se elevan hacia este sector. Finalmente, la Planicie Deltaica, formada por acción del Paraná, presenta islas con albardones separadas por riachos y canales.

Desde finales del siglo XIX, el clima templado y húmedo, la densa red hidrográfica y los suelos fértiles de la región pampeana favorecieron el desarrollo de la actividad agraria, que constituye el principal factor de organización del espacio pampeano.

En síntesis, los rasgos de regionalidad de la Pampa quedan fijados por su integración física en el espacio nacional y la unidad funcional que le otorga la homogeneidad de una organización agraria definida que trasciende a todo el sistema regional, rural y urbano-portuario.

Así, es posible precisar el límite de la Pampa en sus sectores norte y oeste. La estructura agraria pampeana tiene un término suficientemente claro por el oeste, donde la integración física sufre un cambio reflejado en el paisaje y en la ocupación del espacio agrario, que se evidencia en el gradiente hídrico y en la entrada al dominio de la Diagonal Árida. También hay una diferencia del paisaje natural en el límite con el Chaco, pero en este caso la expansión de la frontera agraria ha tendido a borrarlo, con la eliminación del bosque y la incorporación de los claros sobrevinientes a la actividad agrícola.

### 7.3.2 Evolución y organización el territorio

Las bases de la organización territorial pampeana se encuentran en la llegada de los europeos a nuestro país. Durante la colonia, los europeos estaban instalados en el sector norte y este de la región pampeana. Se generaron allí las rutas de transporte hacia el noroeste, o Camino Real. La creación del Virreinato del Río de la Plata en 1776 y la apertura al intercambio luego de 1810 dieron más dinamismo a la zona, con una actividad comercial que continuó concentrada en la ciudad de Buenos Aires y el corredor de rutas que comunicaban con el Norte.

La explotación rural se basó casi exclusivamente en la producción de cueros cobrados del ganado vacuno

cimarrón y del criado en las estancias. Esta modalidad esencialmente pastoril ejerció una poderosa influencia en las condiciones de vida y de temperamento del gaucho argentino, y contribuyó además al progreso del centro urbano exportador de los frutos de la tierra: el puerto de Buenos Aires.

Las guerras por la Independencia y las luchas intestinas que la siguieron retardaron el proceso de crecimiento económico y de ocupación de la tierra de la totalidad del suelo pampeano. No fue hasta mediados del siglo XIX, una vez logradas la estabilidad política y la organización del Estado nacional, que Argentina se insertó en el esquema de producción especializada e intercambio desigual conocido como la primera división internacional del trabajo. Y lo hizo como exportadora de carnes enfriadas, lana y cereales, orientándose hacia un modelo netamente agroexportador basado principalmente en la riqueza natural de la región pampeana. Los pastizales y los suelos pampeanos, donde se organizaba la producción en estancias, se revalorizaron y se emprendió la incorporación compulsiva de las tierras ocupadas por los indígenas. Las tierras incorporadas fueron cedidas o donadas a unas pocas familias de hacendados que controlaban el poder económico local, ligadas a comerciantes ingleses residentes en Buenos Aires y a comerciantes criollos enriquecidos por las exportaciones. Se afianzó así la concentración de la propiedad de la tierra, rasgo que definirá a partir de ese momento la estructura del agro pampeano.

Rápidamente se cubrió el territorio de la planicie con una red ferroviaria tendida hacia los puertos del Plata y del Atlántico, casi al tiempo en que las colonias de inmigrantes se diseminaban en todo el ámbito de tierras fértiles. La masiva llegada de inmigrantes contribuyó a difundir la agricultura en vastas proporciones y formas extensivas. Muy ceñida a la vida de la Pampa se halló siempre la colonización de las lomadas entrerrianas. En la banda del Paraná frente a Santa Fe, las primeras estancias, embrión de futuras ciudades, se poblaron a partir del núcleo originario pampeano, difundándose también los métodos de explotación pecuaria y agrícola de esta región. La ocupación de las islas del Delta es más reciente y su ocupación progresó por la vía de la fruticultura, y actualmente esta zona se considera propicia para la explotación forestal de madera blanda.

### 7.3.3 Población y condiciones sociales

La ocupación global de la región pampeana durante el S. XX, fue un hecho trascendente que modificaría permanentemente el paisaje natural al tiempo que producía una transformación étnica, económica y cultural. A raíz de la dispersión del hombre blanco por las tierras antes ocupadas por pueblos originarios, éstos, fueron perseguidos y expulsados hacia zonas marginales. La colonización de la Pampa tuvo además otra consecuencia singular, al poner de manifiesto en los planos económico y demográfico una diversidad que perdura hasta nuestros días entre las regiones argentinas. Dicho de otro modo, creó desniveles de medios de vida que no existían con anterioridad.

La Región pampeana aporta cerca del 73% de la población del país, y concentra más del 87% de población urbana. La Pampa Ondulada, el núcleo urbano de Córdoba, las márgenes de los ríos Paraná y Uruguay y el frente oceánico destacan por su densidad, que decrece en la Pampa Deprimida y hacia el oeste. De ese total regional destaca el área metropolitana, con casi el 40% de la población. Con una densidad de casi 15.000 hab/km<sup>2</sup> en Capital Federal, y de 1.900 hab/km<sup>2</sup> en los 19 partidos que la integran, esta zona constituye una de las mayores aglomeraciones urbanas del mundo.

En Entre Ríos, los principales centros urbanos encuentran su origen en las primeras estancias destinadas a la cría de ganado vacuno, desde las cuales se llevaba el ganado hacia los saladeros ubicados en los alrededores de Buenos Aires. En esta Provincia, la localización de los principales núcleos de población se explica a través de la historia de la circulación e intercambios fluviales. Las islas del Delta, en su porción próxima a la Pampa, poseen una población dispersa con ausencia de centros urbanos.

En relación con las otras Regiones, los indicadores de calidad de vida de la Región pampeana son altos: las cifras de pobreza rural y de NBI son las más bajas de todas las regiones (alrededor del 11% de hogares bajo la Línea de Indigencia y 32% bajo la Línea de Pobreza, en el segundo semestre del 2004)

En la Provincia de Buenos Aires un 17% de pobres vive en la capital provincial; en Córdoba un 27%; en Entre Ríos y Santa Fe un 29%, y en La Pampa el 21%. Los

niveles educativos son los más altos. Sin embargo, la concentración en el tamaño de las explotaciones se está produciendo con mayor rapidez en la zona pampeana que en cualquier otro lugar del país por lo que la tasa de emigración de las áreas dispersas es creciente.

En lo que respecta al Índice de Desarrollo Humano, estas Provincias presentan situaciones muy favorables o favorables, con valores que rondan el 0,78 y que las hacen muy atractiva para inmigrantes provenientes del resto de las regiones del país.

### 7.3.4 Sistemas productivos y uso del suelo

Las provincias pampeanas constituyen el ámbito de producción agropecuaria más importante del país, con una producción de cereales, oleaginosas y carnes de buena productividad a nivel internacional gracias a la combinación de recursos naturales de calidad, altos niveles tecnológicos y calidad del modelo de gestión. La región ha atravesado diferentes momentos históricos. A partir de la década de los 90, se produjo un cambio sustancial en los parámetros económicos que llevó a la Región a una transformación sustancial en su modelo productivo, aunque supuso la pérdida de numerosos pequeños productores y un reacomodamiento de las estructuras agrarias. El análisis de la situación de la región y su dinámica a partir del año 1988 se realiza en base a las siguientes tablas y mapas adjuntos.

En lo que respecta a los cultivos anuales los principales productos de la región son: soja, trigo, maíz, girasol y arroz, además de horticultura. Estos productos se distribuyen en dos grandes ámbitos, la zona núcleo (norte de Buenos Aires, centro-este de Córdoba, sur de Santa Fé, Entre Ríos y norte de la Pampa) y en la zona sudeste y sudoeste de la Provincia de Buenos Aires. En los últimos años estos cultivos han tendido a expandirse en tierras que anteriormente estaban dedicadas a la producción ganadera. Si las políticas macroeconómicas fueran favorables, se esperaría que continúen con su proceso expansivo, lo cual requeriría mayores tecnologías y modelos de gestión productiva, no sólo para utilizar tierras más marginales (soja resistente a la sequía), sino para incrementar la productividad por ha. A propósito de los cultivos anuales, hay que reconocer también la importancia de la horticultura, especialmente en los cordones periurbanos de las ciudades más importantes,

especialmente de la región metropolitana.

En la Región también se desarrollan cultivos perennes, aunque sin lugar a dudas son actividades muy marginales salvo en zonas muy reducidas de Entre Ríos (citricultura) y de la Provincia de Buenos Aires (frutales). De todos modos, en términos de superficie ocupada estos cultivos muestran una tendencia declinante.

La ganadería, uno de los tradicionales pilares del desarrollo agropecuario argentino, se desarrollaba históricamente en toda la Región con mayor o menor intensidad. Durante la década de los 90 la superficie ganadera se retrotrajo en toda la Región, lo cual puede observarse con claridad en la variación de la producción forrajera, de pastizales naturales, de superficie apta y no apta y de bosques naturales, tierras que históricamente eran utilizadas para la ganadería. Según los trabajos de campo realizados, podemos afirmar que el retroceso de la producción ganadera ha sido muy importante en los últimos cuatro años debido a dos causas paralelas y complementarias: por un lado, el bajo precio de la carne en el mercado interno debido a las políticas de precios impuestas; y, por otro, las mayores expectativas de rentabilidad en el sector oleaginoso y sojero. De continuar la actual política de precios en el sector cárnico, es de esperar una retracción mayor de la ganadería y, por ende, de las superficies ganaderas en la Región, con

consecuencias ambientales negativas en toda la región de la Pampa semiárida (La Pampa, San Luis, Río Negro, etc.).

La actividad forestal se ha desarrollado muy limitadamente en la Región, aunque su superficie ha crecido levemente gracias a las mayores inversiones en la implantación de bosques comerciales que se llevan a cabo en el área del Delta del Paraná, y en la ribera del río Uruguay en la Provincia de Entre Ríos. Por otro lado, los bosques naturales se distribuyen por toda el área peripampeana, especialmente en el oeste de la Provincia de La Pampa (caldenal), y en el centro-norte de Entre Ríos y Santa Fe, además de en el monte xerófilo del norte de Córdoba. El monte ha sufrido una disminución importante en los últimos 15 años y se espera que dicha tendencia declinante continúe.

Tal como ya se ha dicho a propósito de las demás Regiones, el aumento de las superficies para producción de cereales y oleaginosas se realizó a expensas, principalmente, de las áreas aptas pero no utilizadas (lo que significa una valorización importante del recurso tierra), del monte natural y de las tradicionales áreas de pastizal y de forraje. Esto implica un proceso de avance de la agricultura en detrimento de la ganadería. Esta tendencia parece firme y no parece que vaya a cambiar en los próximos años.

MODELO TENDENCIAL DEL USO DEL SUELO EN LA REGION PAMPEANA			
Uso de suelo	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie actual
Superficie apta no utilizada	-38,76%	↓	Media
Forrajeras	-26,35%	↓	Alta
Superficie no apta	-13,36%	↓	Media
Cultivos perennes	-4,40%	↓	Baja
Pastizales naturales	-3,66%	↓	Alta
Bosques naturales	-2,20%	↓	Media
Cultivos anuales	38,56%	↗	Alta
Bosques introducidos	5,77%	↗	Baja

#### Recuadro 5 : La degradación de la tierra en la Región Pampeana

Más allá del cambio de uso del suelo de pastizal a cultivos anuales, históricamente los suelos de la región pampeana no sufrieron alteraciones muy importantes debido a un sistema de rotación entre agricultura y ganadería extensiva. No obstante, tal como señala Viglizzo, el proceso de agriculturización sustituyó un sistema dual por un sistema de especialización de alta productividad, que afecta en forma negativa al suelo y el ambiente en general debido al uso de insumos contaminantes -fertilizantes, plaguicidas, combustibles fósiles, etc.- además de a una mayor propensión a la erosión de muchas áreas marginales de la región. A todo ello hay que sumarle también la deforestación del bosque pampeano, especialmente en la Provincia de la Pampa y en el sur de la Provincia de Buenos Aires, además del clásico proceso de deforestación del norte de Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba.

Estos procesos no sólo han afectado el suelo, sino que además se pueden observar varios efectos paralelos. La concentración de fertilizantes y plaguicidas ha exacerbado el proceso de eutrofización de lagunas en toda la región, situación que afecta a la vida acuática y, por consiguiente, al desarrollo de actividades en torno a dichos espejos de agua. Un ejemplo claro de este proceso es la eutrofización de las Lagunas Encadenadas por sobreabundancia de fertilizantes y nutrientes agrícolas, que supuso la desaparición de peces y la pérdida de biodiversidad. Otro efecto ha sido la desaparición de aves en toda la región por efecto de los plaguicidas, que, al interrumpir las cadenas tróficas provocan una pérdida de biodiversidad.

Por otra parte, el cambio en el uso del suelo afecta en forma potencial al ciclo de inundaciones y sequías. Al reducirse las pasturas en detrimento de los cultivos anuales con poco aporte de materia orgánica, se reduce la capacidad del ecosistema para amortiguar los ciclos climáticos, y reducir sus efectos perjudiciales (inundaciones y sequías extremas).

Por último, el cambio del uso del suelo ha abierto las puertas a procesos erosivos y de desertificación que ya constituyen un grave riesgo, especialmente en el sur de la región (provincias de La Pampa y Buenos Aires).

Aparte de los procesos de cambio en el uso del suelo, la Región mantiene la estructura agraria más equilibrada del país. No obstante, el proceso de concentración de la tierra también es importante, pues los productores de menos de 100 ha. constituyen el 38% de las EAP y controlan solamente el 3% de la tierra, en tanto que los productores de más de 2.500 has controlan el 39% de la tierra. Es necesario resaltar en el caso de la Región pampeana la importancia de las explotaciones medianas (dependiendo del área), que poseen entre 100 y 2.500 has. Valga el siguiente dato como prueba de la importancia de los medianos productores en la Región: las explotaciones medianas constituyen el 58% de las EAP y controlan el 60% de la superficie productiva aproximadamente.

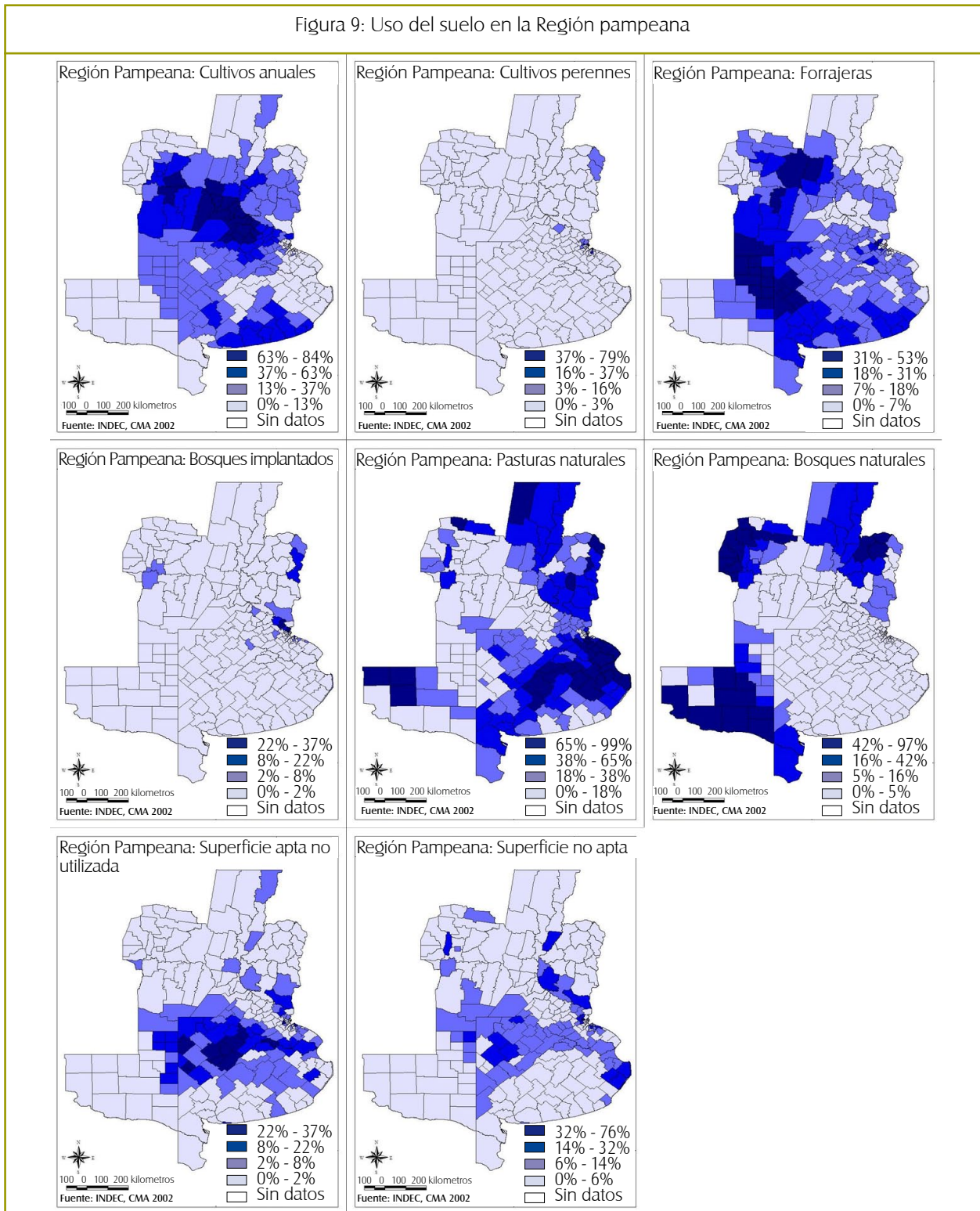
Si se observa la situación desde una perspectiva dinámica desde el año 1988 hasta la actualidad, se aprecia una disminución importante en la cantidad de EAP de menos de 500 has con porcentajes diferentes

según el estrato. Esta disminución se tradujo en la pérdida de aproximadamente 54.000 productores en la década de los 90, pero no se ha de olvidar que esta tendencia ha continuado desde 2002 hasta la actualidad. Estas EAP se encuentran en la zona núcleo de la Región y en otras áreas más marginales que se organizaron en torno a colonias agrícolas de principios o mediados de siglo (Provincia de Entre Ríos, centro y sur de la Provincia de Santa Fe y este de la Provincia de La Pampa, además del sudoeste de la Provincia de Buenos Aires). La mayor parte de estas explotaciones que han desaparecido se dedicaban a actividad mixta (agricultura y ganadería) así como a la producción de leche.

Los productores medios que tenían entre 500 y 2.500 has mantuvieron sus explotaciones; estos se localizan en toda la Región, pero sobre todo a lo largo del límite de lo que se denomina como zona núcleo.

Paralelamente, se produce un aumento de las explotaciones de más de 2.500 has, que no ocupan

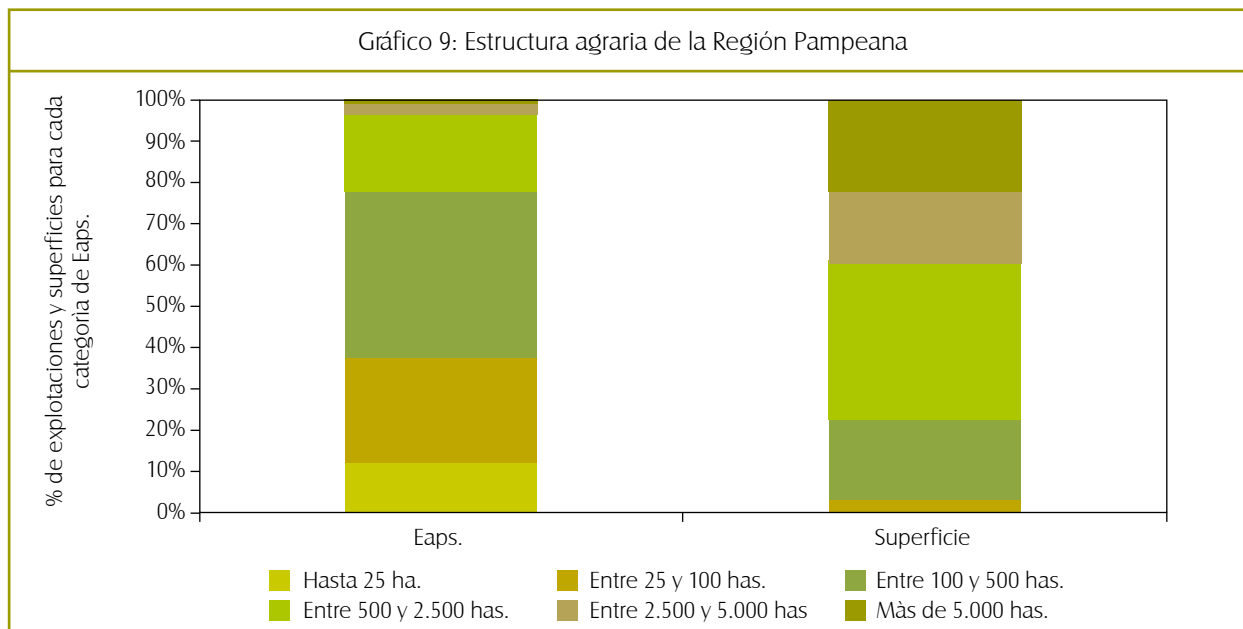
Figura 9: Uso del suelo en la Región pampeana



Fuente: INDEC, CNA 2002



Gráfico 9: Estructura agraria de la Región Pampeana



Fuente: INDEC. CNA 2002

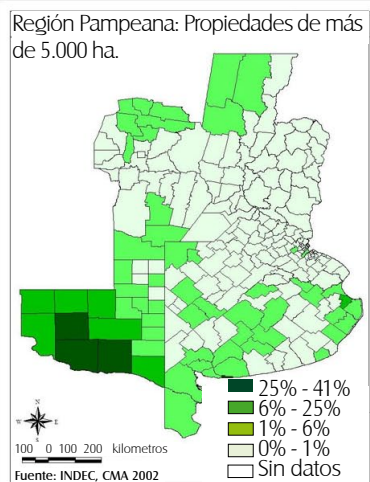
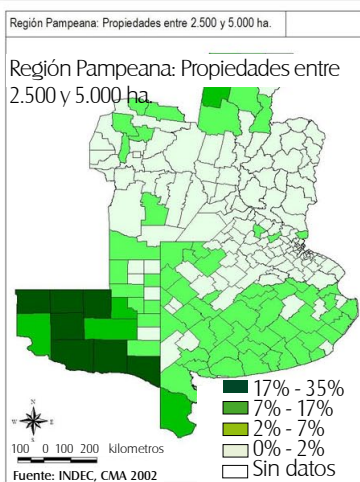
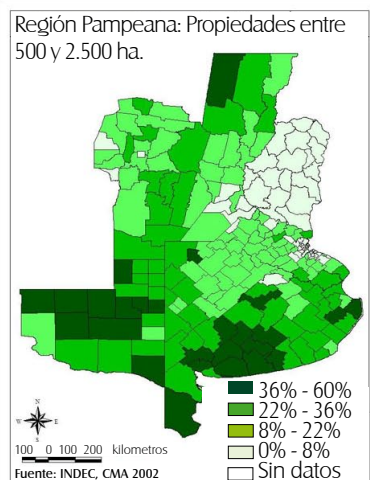
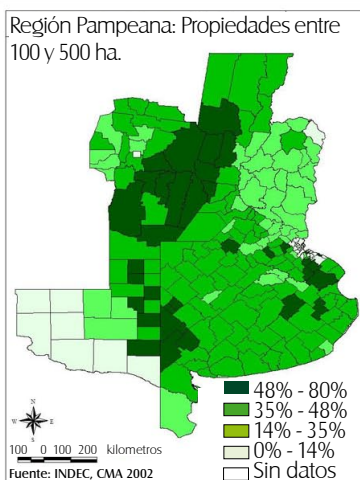
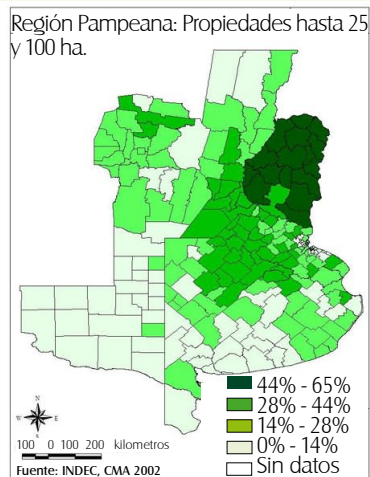
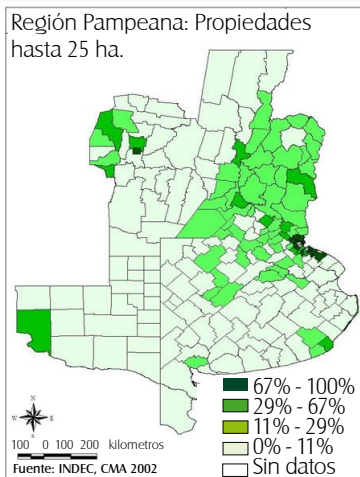
el corazón pampeano, sino sus márgenes y muy especialmente las áreas más periféricas de la Provincia de La Pampa y el Norte de Santa Fe, zonas con mayor actividad ganadera que agrícola, que son las que han crecido a expensas del avance de la ganadería, es decir no son explotaciones agrícolas, sino ante todo explotaciones dedicadas a la cría de animales.

Como en las otras Regiones, se observa un proceso de consolidación del estrato de los productores

medios y grandes altamente capitalizados frente a una disminución sustancial de los productores de menos de 500 has. Este proceso, que se inició en la década de los 90, ha continuado en esta década y pareciera consolidarse, por lo cual, de continuar las políticas de control de precios en los sectores más pequeños, sería de esperar en los próximos años una disminución sustancial de esta categoría de productores y un aumento de las explotaciones mayores.

MODELO TENDENCIAL DE LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA REGION PAMPEANA			
Categoría	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Cantidad EAPs actual
Hasta 25 has.	-44,00%	↘	Media
Entre 25 y 100 has	-37,12%	↘	Alta
Entre 100 y 500 has.	-27,00%	→	Alta
Entre 500 y 2.500 has	0,00%	→	Alta
Más de 5.000 has.	10,58%	→	Baja
Entre 2.500 y 5.000 has.	7,14%	→	Baja

Figura 10: Estructura agraria de la Región pampeana



Fuente: INDEC, CNA 2002

Por otra parte, se observan también cambios en las formas de tenencia de la tierra. En efecto, desde el año 1988 hasta el año 2002 se produjeron cambios sustanciales en los modelos de tenencia de la tierra, que persisten hasta la actualidad.

Se puede observar con claridad el aumento sustancial de las ocupaciones con permiso y el arrendamiento. Las ocupaciones con permiso, a pesar de su aumento porcentual no son significativas en la Región; destacan, en cualquier caso, como áreas de mayor concentración de ocupaciones el oeste de la Provincia de La Pampa y el norte de Córdoba. El arrendamiento como figura jurídica es la que más interesa comprender por el modelo de gestión productiva que impulsa y por la amplia cobertura de este sistema. En el año 2002 existían 14 millones de has en arrendamiento; actualmente se cree que esa cifra ha aumentado sustancialmente. Eso implica que hay 14 millones de has que no son trabajadas por los propios dueños de los campos sino por otros agricultores o empresas que tienen la capacidad técnica, operativa y financiera para hacerlo (agricultores vecinos, empresas de servicios, pools de siembra, etc.). Este modelo fue el que permitió cruzar el puente entre sectores financieros o empresarios con recursos para invertir (pero sin tierra) y propietarios sin capacidad de ponerlas en valor debido a la falta de tecnología, escalas adecuadas o a otras consideraciones específicas. En muchos casos, los dueños de esas tierras son productores que ahora

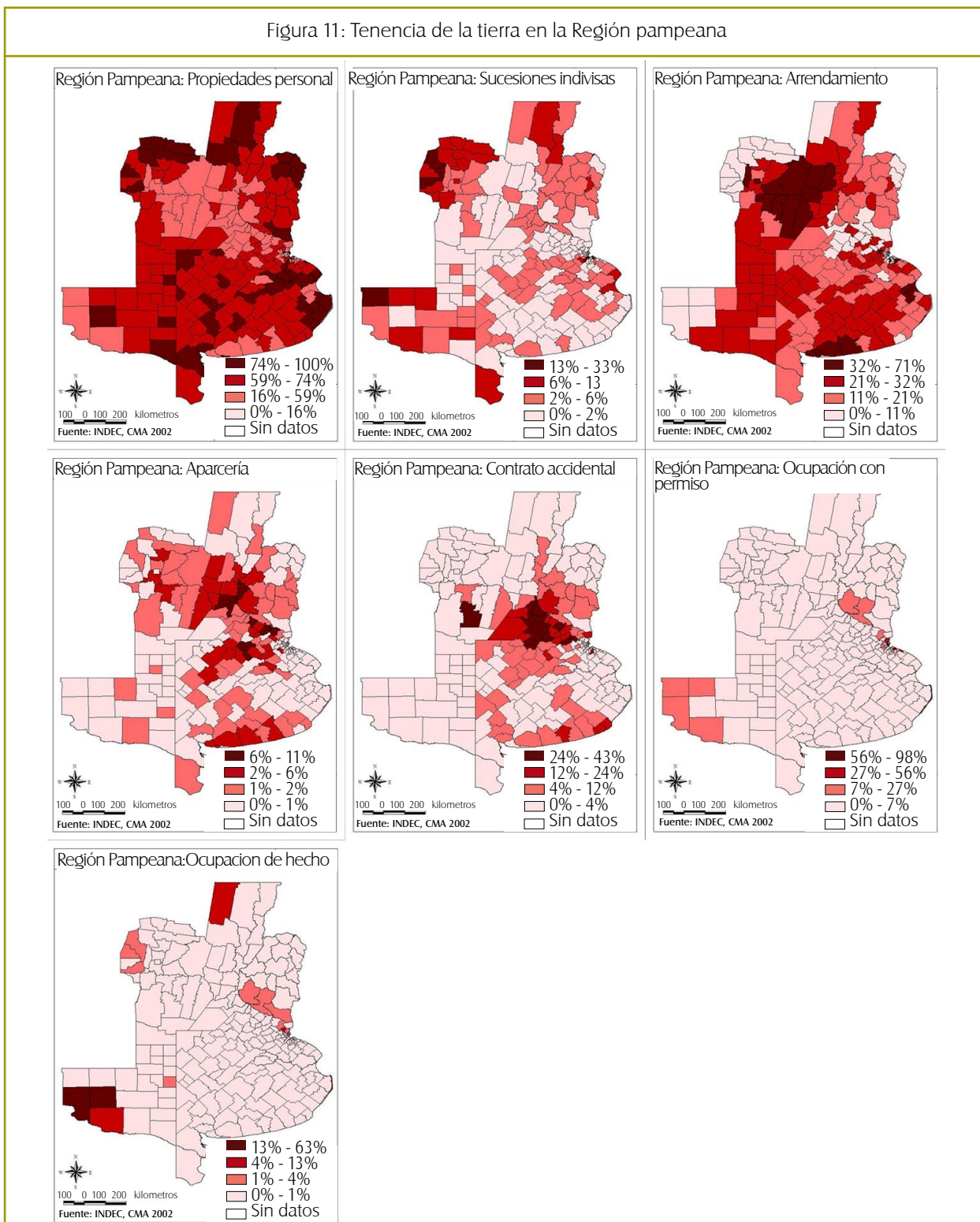
viven en los pueblos; en otros, se trata de campos que han sido adquiridos por inversores que nunca formaron parte del mundo rural y que deben necesariamente arrendar la tierra para poder obtener una renta. Esto es obvio en las zonas agrícolas y de colonias en las que los productores han tenido problemas económicos para sostenerse durante la década de los 90, así como en las zonas dedicadas a la ganadería que fueron arrendadas a valores más altos que la renta ganadera. En estos casos, la tierra fue arrendada a ganaderos que llevaron sus rodeos de zonas agrícolas a zonas ganaderas, aunque el valor del arrendamiento fuera más alto.

Frente a este aumento importante en términos relativos y absolutos de los dos modelos de tenencia descritos, se produce una reducción significativa de las sucesiones indivisas, las cuales, como en otras partes del país, se han ido saneando para poder de ellas en el mercado formal de arrendamiento o venta. También se reduce el contrato accidental y la aparcería, aunque ambas formas de tenencia mantienen mucha importancia en la zona núcleo para la realización de una cosecha.

Como hemos visto en las otras regiones, sería necesario resolver el problema de las sucesiones indivisas y de las tenencias precarias. Si se hiciera, se notaría un impacto muy importante en términos de reducción de la pobreza y la marginalidad rural.

MODELO TENDENCIAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA REGION PAMPEANA			
Tipo de Tenencia	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie actual
Sucesiones indivisas	-73,40%	↘	Media
Ocupación de hecho	-22,53%	↘	Media
Contrato Accidental	-14,75%	→	Media
Aparcería	-14,71%	→	Baja
Propiedad personal	-2,79%	→	Alta
Ocupación con permiso	89,93%	↗	Media
Arrendamiento	79,02%	↗	Alta

Figura 11: Tenencia de la tierra en la Región pampeana



Fuente: INDEC, CNA 2002

## 7.4 La problemática de la tierra en la Región de Cuyo

### 7.4.1 La Región

La Región de Cuyo está constituida por las Provincias de Mendoza, San Juan y San Luis. Tiene una superficie de 315.0000 km<sup>2</sup> y una población de 2.565.579 habitantes. Con una fuerte identidad histórica, originalmente más ligada a Chile que al resto de Argentina, esta área del país definió, luego de la Independencia americana, una personalidad regional por los lazos culturales y económicos que nacieron y se acentuaron, en su relación con el territorio argentino y le dieron coherencia interna.

Desde el punto de vista ambiental, la región cuyana es heterogénea y contrastante. El paisaje está dominado por las montañas y las sierras: se distinguen de oeste a este la Cordillera de los Andes, la Precordillera, los valles y planicies al pie de estos cordones, donde los ríos forman oasis de riego, y las travesías, vastas planicies desérticas que limitan el este de la región.

Como su nombre indica, Cuyo –desierto de piedra y arena según la etimología indígena– es una región cuyo signo insoslayable es la aridez, que es también el rasgo natural que marcó la forma como el hombre ocupó el espacio y explotó los recursos. Resalta entonces el papel sustancial de los oasis, no sólo por su relevancia paisajística y su gravitación económica, sino también por la irradiación de sus ciudades, cuyos flujos conforman una verdadera región funcional.

Los ríos que conforman la Cuenca del Desaguadero llegan a piedemonte formando valles extensos donde se concentra la mayoría de la población cuyana. Este contraste se evidencia en los primeros tiempos de la ocupación española, y culmina en el presente en un patente desequilibrio, como atestiguan su hábitat y la distribución de la población.

Si bien la vid constituye el soporte económico de la región, la frutihorticultura se presenta como alternativa de producción. Y, considerando la inigualable belleza paisajística de la cordillera, así como las riquezas del subsuelo, también la región de Cuyo atrajo fuertes inversiones, nacionales y extranjeras para el desarrollo del turismo, la minería y la extracción de hidrocarburos (petróleo).

### 7.4.2 Evolución y organización del territorio

Desde sus orígenes, dos provincias cuyanas, Mendoza y San Juan parecen marcadas por un destino rural, en una profunda unión con el agua, que da vida a una floreciente actividad agrícola basada en el cultivo de la vid, el olivo y el maíz. En efecto, el papel protagónico de los oasis se evidencia desde un principio en el proceso de ocupación del territorio, especialmente con la llegada de los españoles, que encontraron en el marco natural cuyano (clima, suelos, ríos) una base para la reproducción de la agricultura de las áridas mesetas de su tierra natal. Así, desde mediados del siglo XIX, estabilizado institucionalmente el país, se inicia la configuración de los actuales paisajes geográficos. La década de 1880 puede señalarse como un periodo clave, ligado a la coincidencia de circunstancias favorables que prepararon la eclosión definitiva de lo que iba a constituir la actividad esencial de Mendoza y San Juan: la vitivinicultura asentada en los oasis fluviales y orientada hacia una economía de mercado. Hubo factores decisivos en este afianzamiento: la afluencia de decenas de miles de inmigrantes provenientes de países de tradición vitícola (españoles, italianos, franceses y también de otros países europeos: rusos, polacos, alemanes, sirio-libaneses, ingleses), la construcción de grandes obras hidráulicas, la llegada del ferrocarril en 1885 a las dos provincias andinas, las disposiciones destinadas a racionalizar el riego, como la Ley de Aguas de Mendoza (1884) y las medidas proteccionistas y de fomento del cultivo.

Lentamente, se afianza una creciente concentración de población en los oasis. Esto puede apreciarse en el contraste entre las áreas cultivadas, con densidades superiores a 100 hab/km<sup>2</sup>, y el resto del territorio, hacia el oeste de San Juan con índices siempre inferiores a 5 hab/km<sup>2</sup>. Tales diferencias son patentes en la distribución poblacional y en la ocupación del suelo: en el Gran Mendoza se reúne el 50% de la población provincial, mientras que en el Gran San Juan se concentra más del 63%.

La jerarquía de las ciudades cuyanas está en relación directa con el tamaño del oasis de riego en el que se asientan. Un enorme oasis hace del Gran Mendoza la indiscutida metrópoli regional. Mendoza goza en la actualidad de una gran proyección internacional acentuada por los procesos de integración de las últimas

décadas, al ubicarse como nodo urbano fundamental en el Corredor Bioceánico, en el marco del Mercosur. Otros oasis le siguen en importancia: San Juan, San Rafael y General Alvear, en el sur mendocino. Ciudades de menor rango son Jáchal, Iglesias, Valle Fértil y Calingasta, en San Juan; y Tunuyán y Malmogüe, en Mendoza.

La reestructuración de la actividad vitivinícola en la década de 1950 implicó fuertes inversiones nacionales y extranjeras que impulsaron un nuevo perfil en la actividad, volcada a la producción de vinos finos para el mercado interno e internacional. Los sectores no reconvertidos, en general pequeños y medianos productores, se vieron fuertemente afectados. Muchos debieron migrar hacia los centros urbanos, engrosando los cinturones pobres de las principales ciudades cuyanas, que padecieron la pobreza y la desocupación.

En estos últimos años, el boom turístico atrajo inversiones que potenciaron el desarrollo regional. Por otra parte, también en las actividades extractivas concernientes a la minería y los hidrocarburos se han potenciado fuertemente las posibilidades de inversión y de desarrollo en estos sectores productivos.

De manera contrastante, existe otra realidad regional en las zonas áridas de la cordillera al oeste y de las travesías al este. Estos espacios, con población dispersa, han mantenido su estilo de vida pastoril, que alterna formas

extensivas típicas en la ganadería con transhumancia vertical bien definida. Esta transhumancia se realiza de manera precaria con caprinos y ovinos, y en menor medida, con bovinos. En las travesías una población dispersa realiza actividades de subsistencia con la cría de cabras y realizando tareas de hacheros. En la franja oriental que acompaña al río Desaguadero, se desarrollan actividades muy extensivas con una subsistencia en base a caprinos y algunas estancias con vacunos para el mercado local.

### 7.4.3 Población y condiciones sociales

En general, la Región de Cuyo presenta valores relativamente favorables en los indicadores socio-económicos básicos: bajas tasas de crecimiento, bajas tasas de mortalidad, alta proporción de población urbana y buenos registros en los indicadores sociales, así como buen acceso a la infraestructura y al equipamiento social.

Sin embargo, existe una desigual distribución poblacional, con grandes desequilibrios socio-económicos y territoriales, que se explican tanto por limitantes naturales -básicamente la falta de acceso al agua- como por limitaciones de orden social y de equipamiento e infraestructuras, en especial, redes viales, infraestructura de riego y dotación de servicios que satisfagan las necesidades productivas y sociales básicas de la población.





Según el Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas del año 2001, la Región en general presenta un 10% de hogares bajo la Línea de Indigencia y 29,8% de hogares bajo la Línea de Pobreza. San Juan es la Provincia que muestra valores más desfavorables.

En la Provincia de Mendoza, los asentamientos humanos se organizan alrededor de los tres oasis de riego (Mendoza, al norte, San Rafael en el centro y General Alvear, más al sur), donde se concentra el 95% de la población en menos del 4% del territorio, con una densidad media de 300 hab/km<sup>2</sup>. No obstante, el 21% de la población vive en asentamientos rurales, duplicando la media del país (10,7%). El sector centro-este provincial, más allá de los oasis agroindustriales, presenta áreas con población dispersa, fuertes carencias en infraestructuras y altos porcentajes de población

vulnerable por viviendas deficitarias (más del 50%) y sin acceso a agua potable (más del 40%).

La Provincia de San Luis alcanza los 367.933 hab. según el Censo 2001, distribuidos en un 87,22% de población urbana y un 12,78% de población rural. Próxima al epicentro geográfico del sistema regional de rutas nacionales y provinciales que conectan a la Provincia con el resto del país, en la ciudad capital de San Luis se concentra el 41% de la población provincial, y junto con la ciudad de Villa Mercedes, representa el 76% de la población total provincial. El resto se distribuye en sólo 6 ciudades con más de 5.000 hab. y en pequeños poblados de entre 300 y 1.000 hab. Según el Censo 2001, el total de hogares con NBI en esta provincia era del 15%, sexto lugar entre las Provincias con valores más bajos. Su capital posee el índice más bajo de desempleo del país. El oeste provincial presenta un desarrollo económico relativamente menor al resto. Se observan algunas localidades que superan la media provincial en lo que respecta a la población sin acceso a infraestructura de saneamiento.

La Provincia de San Juan es la que presenta condiciones menos favorables dentro de la Región. La disposición concentrada de sus recursos básicos, en especial de agua, ha estimulado el crecimiento urbano de muy pocas ciudades, particularmente del Gran San Juan, donde se concentra el 77% de de la población total de la provincia, con una fuerte dependencia del sector

#### Recuadro 6 : La degradación de la tierra en Cuyo

Los cambios en el uso del suelo han afectado también a las condiciones ambientales de la Región de Cuyo. Los principales factores han sido la expansión de la frontera agropecuaria, especialmente en la Provincia de San Luis, la deforestación del monte y el avance de la agricultura en tierras ganadas al monte y al pastizal. Todo ello ha provocado la degradación y la salinización de los suelos así como la pérdida de biodiversidad. Por otro lado, según señalan algunos autores, el avance del riego y la construcción de embalses y diques ha contribuido a la desertificación de algunas zonas y al secado de lagunas. También se verifica un proceso de degradación y desertificación a causa del sobrepastoreo en muchas zonas de monte. Pero tal vez un factor decisivo en la degradación de tierras de la región sea el desarrollo de la minería en el norte de la región y el petróleo en el sur. Si bien estos focos de contaminación son puntuales, sus efectos suelen ser regionales por la dispersión de contaminantes en áreas periféricas o en aguas debajo de las fuentes contaminantes, caso de especial relevancia en la Provincia de San Juan.

agrario (14% de la población). El resto de las ciudades del sistema urbano provincial también adolecen de equipamientos incompletos. Existen departamentos con fuertes déficit en servicios e infraestructuras, tanto para la población como para la producción, siendo particularmente delicada la situación de las áreas rurales de mayor incidencia en la producción provincial. Así, en el oeste montañoso de la Provincia encontramos una alta proporción de población rural con NBI elevado (20 a 30% de la población). También se da esta condición en el este provincial. En esta zona, pese a que el potencial turístico de Huaco-Valle Fértil es importante, se observan carencias en servicios de apoyo, además de registrarse pérdidas demográficas importantes y NBI mayor al 30%, debido al aislamiento del corredor de conectividad central de la Provincia.

En general, en la región se observan datos favorables en lo que respecta a la esperanza de vida. Según el Censo 2001, en la Provincia de Mendoza los valores de este indicador son de los más altos del país (más de 73 años), mientras que los de San Juan y San Luis son de 71 a 73 años.

En lo que respecta al IDH provincial, en 2004 en Mendoza y San Luis se apreciaba una situación favorable, con valores que rondaban el 0,70, mientras que en San Juan el valor era de 0,68.

#### 7.4.4 Sistemas productivos y uso del suelo

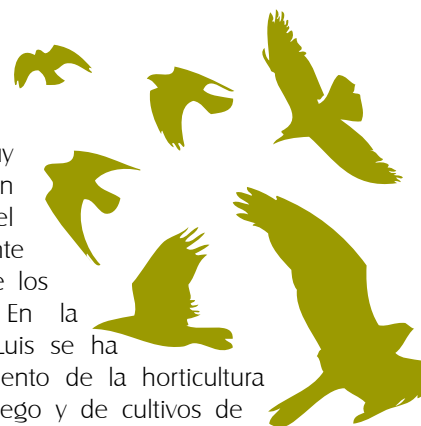
Las provincias de Cuyo tienen una base productiva predominantemente primaria, pero estructurada en el sistema de riego. De esta manera, las principales producciones se basan en la vitivinicultura, la fruticultura, la horticultura, además de la producción ganadera, generalmente extensiva. En las últimas décadas, la región ha vivido un proceso de transformación muy importante a través del cual se modernizaron los sistemas productivos en general, y el sector vitivinícola en particular, especialmente en el sector ligado a los vinos finos y de exportación, aunque sigue predominando la producción de uvas comunes y la elaboración de vinos comunes y mostos. No obstante, este proceso, que se caracterizó por las fuertes inversiones extranjeras en el sector, también acarrió la salida de numerosos pequeños productores. Siguiendo la tabla y los mapas adjuntos, se observará el proceso de cambio a partir del año 1988 a la actualidad.

En la región se ha detectado un cambio muy importante con respecto al uso del suelo, especialmente por el aumento de los cultivos anuales. En la Provincia de San Luis se ha producido un aumento de la horticultura en las zonas de riego y de cultivos de secano (sorgo, girasol, trigo y soja). También los pastizales aumentaron al igual que las forrajeras, especialmente las perennes, debido a un avance de la ganadería, especialmente en la Provincia de San Luis y en menor medida en el este de San Juan.

Por otro lado, disminuyó el monte xerófilo característico de la diagonal árida cuyas tierras se destinan cada vez más a cultivos anuales o pasturas. Esta disminución del monte es clave en la Provincia de San Luis. También disminuye notoriamente la superficie apta no utilizada y la superficie no apta, que se ha destinado a pasturas o cultivos.

Con respecto a los cultivos perennes, el CNA no refleja un cambio sustancial en la década de los 90, aunque a través de fuentes indirectas se puede corroborar un aumento sustancial de estos cultivos. La explicación la da el tipo de identificación de las explotaciones durante la operación del censo. En líneas generales la región produce uvas, aceitunas, ciruelas, damascos, duraznos, nueces, peras, manzanas y almendras, cultivos que aumentaron significativamente su productividad, pues desde los 90 y hasta la actualidad se han ido cambiando las plantaciones por variedades más avanzadas y productivas.

Fuera de las áreas de oasis en las Provincias de Mendoza y San Juan y de las áreas de cultivos de secano, la ganadería juega un rol muy importante. Se desarrolla en áreas de pasturas y pastizales naturales en todas las Provincias. Predomina un sistema muy extensivo de baja carga animal en torno a tierras de muy baja productividad, aunque en algunas zonas se han ideado sistemas combinados de secano y riego que permiten una mayor productividad. La producción más tradicional es la caprina, pero también se realiza una importante





MODELO TENDENCIAL DEL USO DEL SUELO EN LA REGION CUYO			
Uso del suelo	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie actual
Bosques naturales	-28,11%	↘	Alta
Superficie apta no utilizada	-22,84%	↘	Media
Bosques introducidos	-19,01%	↘	Baja
Superficie no apta	-15,16%	↘	Alta
Cultivos perennes	-0,29%	↗	Media
Cultivos anuales	83,62%	↗	Media
Pastizales naturales	58,89%	↗	Alta
Forrajeras	25,49%	↗	Media

actividad bovina en las zonas más marginales. La actividad forestal está muy desarrollada en la región.

Se observa, pues, que el cambio en el uso del suelo en la región valida una vez más nuestra hipótesis de base: a la vez que aumentan los cultivos anuales (pampeanos) y las pasturas necesarias para la cría y engorde de animales, disminuyen todos los demás usos. Se consolida de este modo un proceso de valorización de la tierra, pues lo que se reduce significativamente son las tierras aptas que estaban sin utilizar en la región.

Según los trabajos de campo realizados, este proceso de expansión de los cultivos anuales y de las forrajeras se intensificó a partir del año 2002 y ha proseguido hasta la actualidad. De consolidarse en el futuro dicho proceso, será a expensas del bosque natural y de las superficies aptas, lo que implicará en algunos casos mayores inversiones para la preparación de la tierra o en la mejora

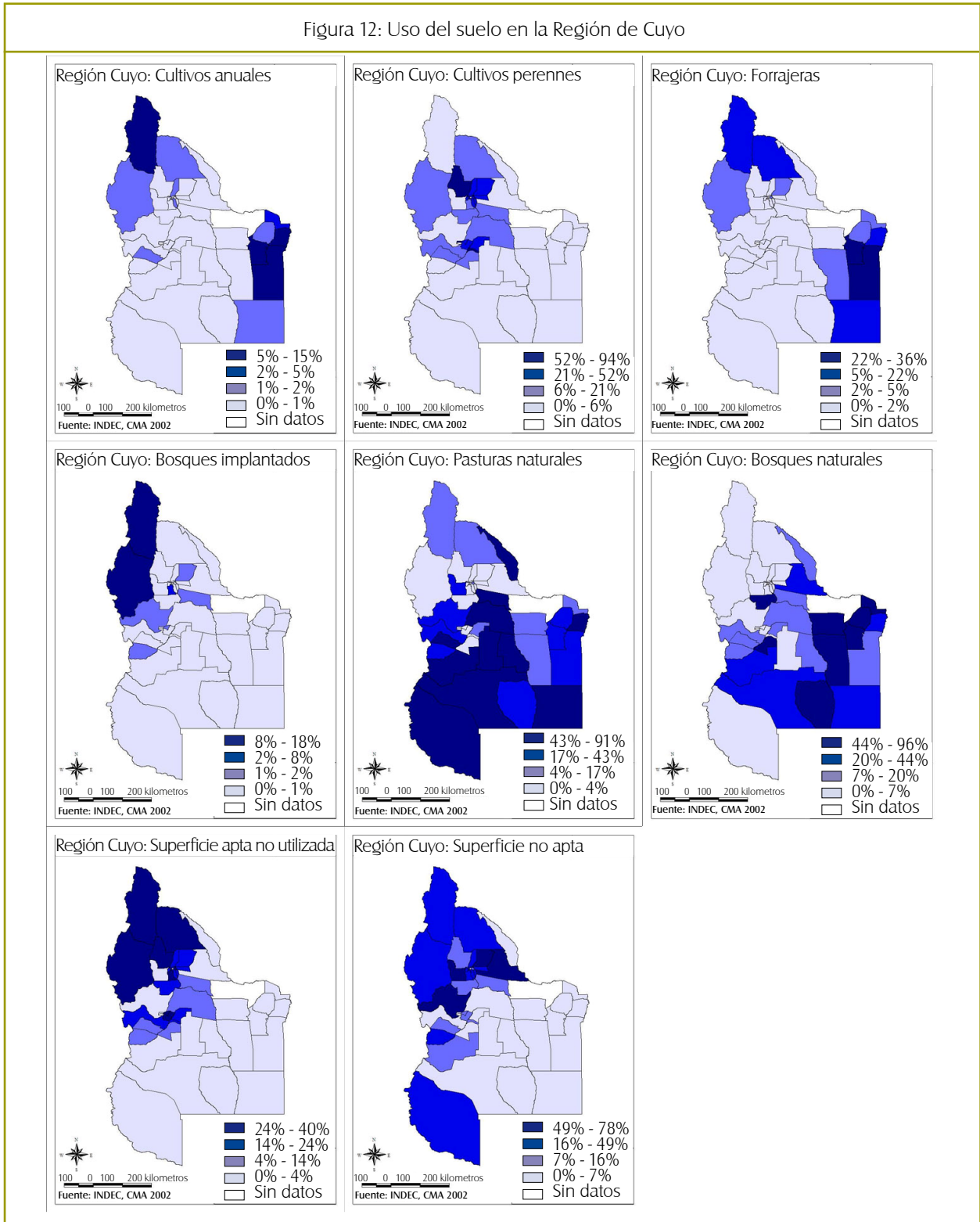
genética de los cultivos. Sin embargo, lo que cabe esperar en el futuro inmediato es el aumento de las áreas de riego para la producción de cultivos perennes, ya que se escudriñan en esta región horizontes muy favorables para su desarrollo.



La estructura agraria de la Región es muy desigual, debido en gran parte al tipo de organización territorial y a la fuerte división entre áreas de riego y seco. Así, el 2% de los productores (1.000 EAP) controlan el 75% de la tierra en la Región, en tanto que el 86% de los productores controlan sólo el 4% de la tierra, aunque esta es tierra bajo riego.

Las características productivas y la presencia del riego como factor clave para el desarrollo agropecuario son elementos que distorsionan una mirada simple sobre el proceso de concentración de la tierra. En efecto, el proceso de modernización de la producción con riego y de *pampeanización* en la zona este de la Región va acompañando

Figura 12: Uso del suelo en la Región de Cuyo



Fuente: INDEC, CNA 2002

el cambio en la estructura agraria. Como se ve en el cuadro, se produce una disminución en la cantidad de EAP de menos de 100 has con porcentajes diferentes según el estrato. Este fenómeno implicó la pérdida de aproximadamente 8.725 productores en la década de los 90, situación que ha continuado desde 2002 hasta la actualidad. Estas EAP se encuentran en los valles irrigados y en la actualidad constituyen 34.000 productores aproximadamente. Actualmente este tipo de explotaciones tiende a disminuir, tal como sucede en otras Regiones del país.

También se produce una leve disminución del número de explotaciones que tienen entre 100 y 2.500 has, que se encuentran principalmente en la Provincia de San Luis. Las únicas explotaciones que aumentaron son aquellas que tienen más de 2.500 has y que predominan en el sur de la Región, en las Provincias de Mendoza y San Luis. Lo que se produce en la Región es concretamente un proceso de reorganización dentro de cada escala productiva. Es decir, muchos pequeños productores salen de la actividad y otras empresas compran dos o tres pequeñas explotaciones pero se mantienen dentro del mismo umbral productivo, lo que no permite que las estadísticas revelen este proceso de cambio. Sucede especialmente en las zonas de riego, donde desaparecen muchas explotaciones pequeñas pero quedan agrupadas en una explotación de mayor tamaño para producir en mayor escala en aras de la rentabilidad. Con respecto al aumento de las superficies más grandes, este proceso se

relaciona con la búsqueda de una mayor escala para el negocio ganadero, que recibe los rodeos liberados de la zona pampeana.

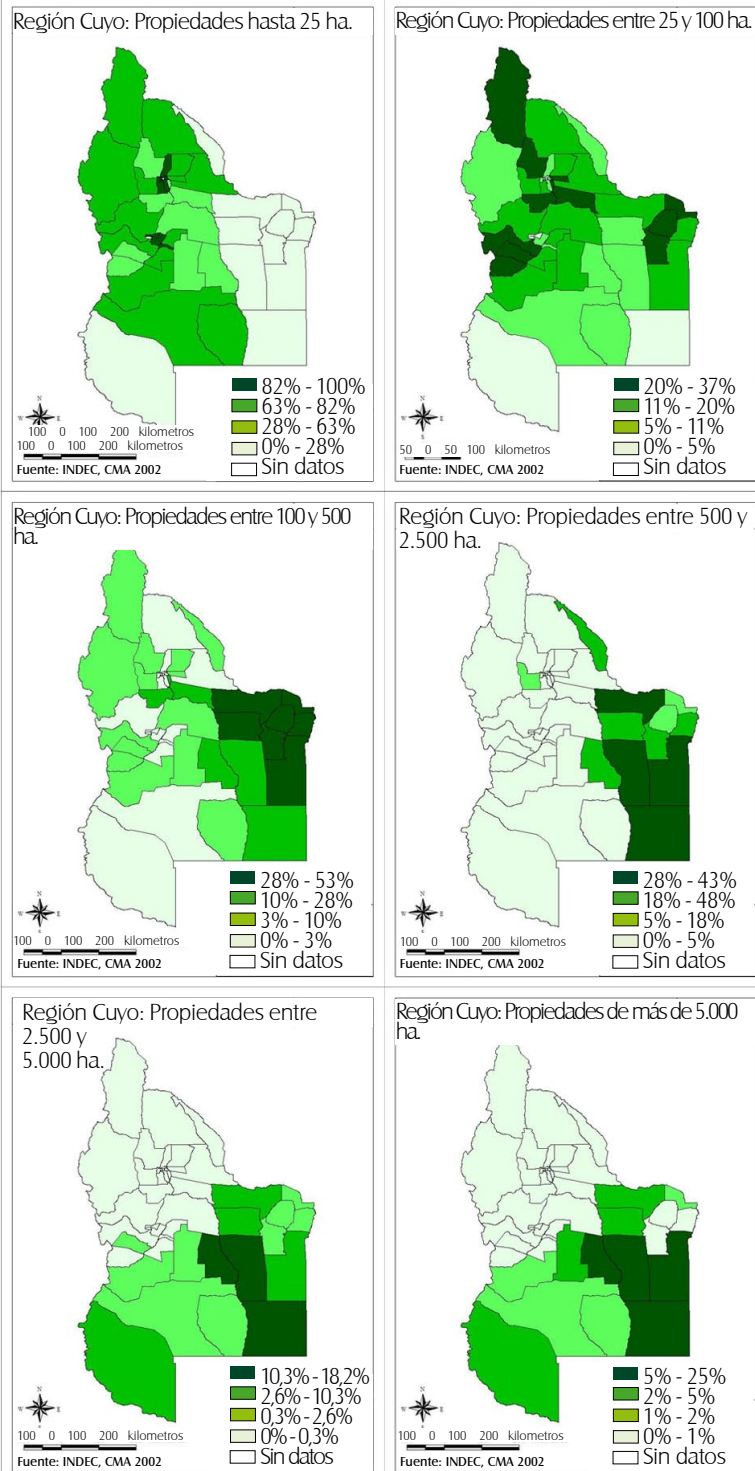
Así, pues, como en todas las otras Regiones, el proceso de concentración se verifica en esta Región con dos sistemas productivos diferentes: el sistema de riego con actividades hortofrutícolas -especialmente vitivinícolas- y el sistema de secano dedicado a la ganadería. Según informantes calificados, este proceso es muy dinámico. Se estima que el proceso de consolidación de los estratos medios y grandes está en su fase final en la actualidad, aunque la situación de los pequeños productores es la más dinámica y tiende a su mayor concentración.

Estos cambios en la estructura agraria se combinan con un cambio en las formas de tenencia de la tierra. Cabe destacar en este sentido una disminución de las sucesiones indivisas y de las aparcerías similar a la del resto de Regiones que tiene que ver con la necesidad de regularizar la precariedad de la propiedad de los sucesores.

Como en las otras Regiones se observa también un aumento significativo del arrendamiento y en menor medida de la ocupación de hecho, contratos accidentales, ocupaciones con permiso y de la propiedad personal. El aumento de estas formas de tenencia se explica por dos razones: en primer lugar, por el avance de cultivos anuales en el este de la Provincia de San

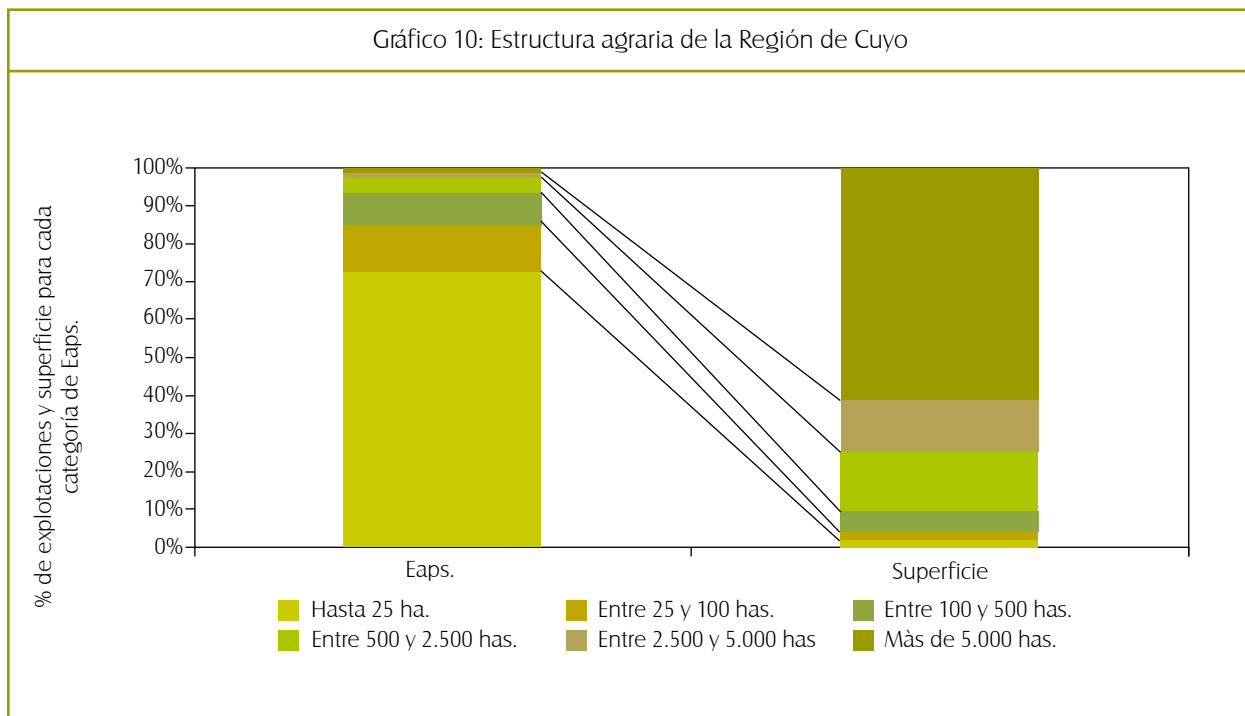
MODELO TENDENCIAL DE LA ESTRUCTURA AGRARIA EN LA REGION CUYO			
Categoría	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie EAPs actual
Hasta 25 has.	-21,14%	↘	Alta
Entre 25 y 100 has	-14,00%	↘	Media
Entre 100 y 500 has	-9,71%	→	Media
Entre 500 y 2.500 has.	-6,17%	→	Media
Entre 2.500 y 5.000 has	14,29%	→	Baja
Más de 5.000 has.	7,28%	→	Baja

Figura 13: Estructura agraria en la Región de Cuyo



Fuente: INDEC, CNA 2002

Gráfico 10: Estructura agraria de la Región de Cuyo



Fuente: INDEC. CNA 2002

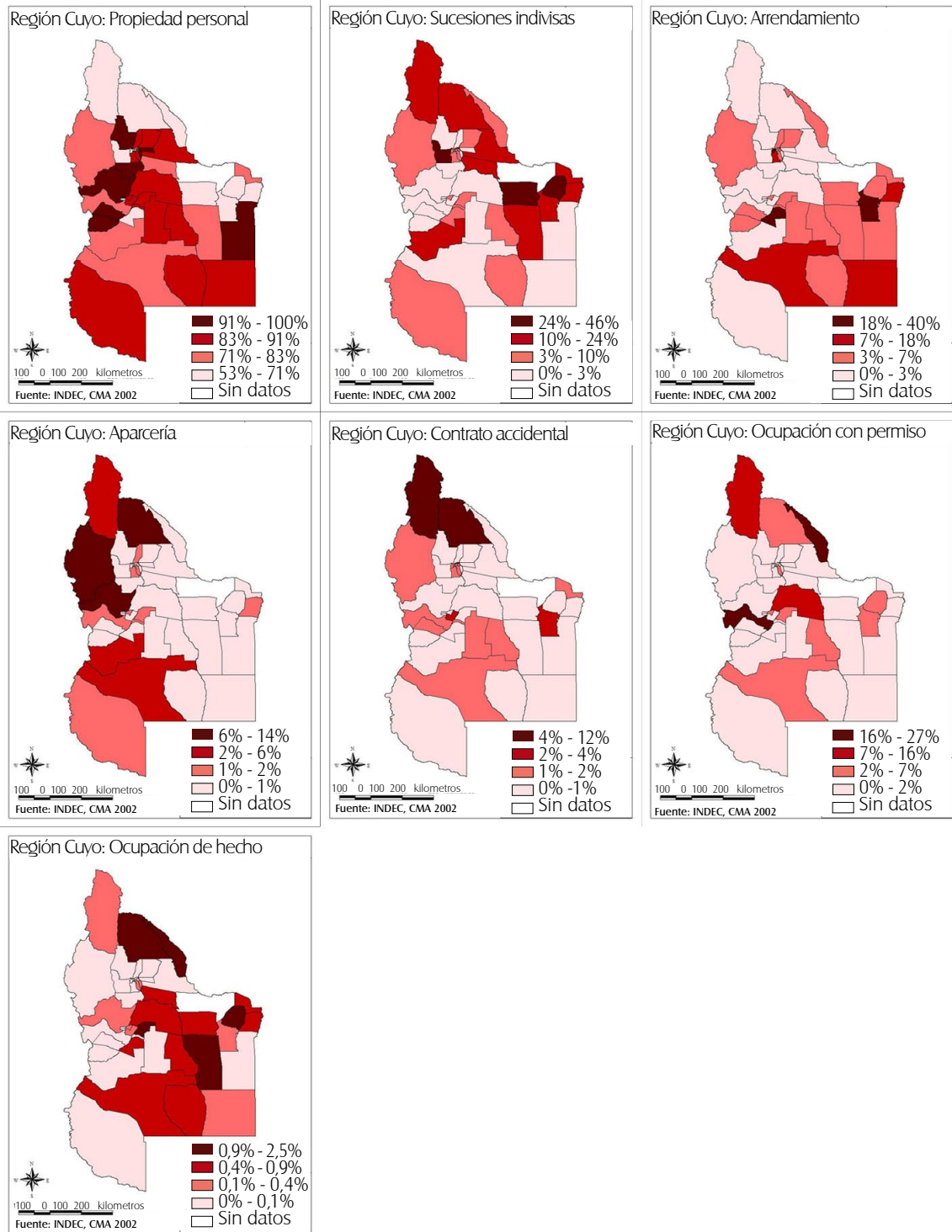
Luis, que impulsa el arrendamiento de tierras, y, por otro lado, una diversidad de situaciones de arrendamientos, ocupaciones con permiso y contratos accidentales en las zonas de riego que afectan a productores hortícolas

sin tierras que contratan la tierra por períodos de pocos años (cebolleros, tomateros, etc.). Las ocupaciones con permiso y de hecho se producen especialmente en las zonas de producción caprina en las áreas de monte.

MODELO TENDENCIAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN CUYO

Tipo de Tenencia	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie actual
Sucesiones indivisas	-49,49%	↘	Media
Aparcería	-25,46%	↘	Baja
Arrendamiento	70,00%	↗	Media
Ocupación de hecho	14,45%	↗	Baja
Contrato Accidental	9,86%	↗	Baja
Ocupación con permiso	8,70%	↗	Media
Propiedad personal	8,06%	→	Alta

Figura 14: Tenencia de la tierra en la Región de Cuyo



Fuente: INDEC, CNA 2002

## 7.5 La dinámica de la tierra en la Región de Patagonia

### 7.5.1 La Región

Formalmente, la Región patagónica está conformada por las Provincias de Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego. Se toma como límite convencional de la Región el Río Colorado; sin embargo, las condiciones morfológicas y estructurales así como la distribución de la población y sus formas de organización muestran transformaciones espaciales paulatinas que configuran un área de transición con las Regiones de Cuyo y pampeana. Así, el norte de Patagonia es un área de transición cuyo eje central coincide con las nacientes del río Neuquén y continúa por los ríos Atuel, Salado, Chadileuvú, Curacó y Colorado. Esta zona de transición forma parte de las Provincias de Mendoza, La Pampa y Buenos Aires.

El ambiente natural y los procesos de ocupación y organización territorial permiten diferenciar dos grandes conjuntos o sub-ambientes dentro de la región. La Patagonia andina, caracterizada por la presencia de encadenamientos montañosos discontinuos con cimas que no superan los 3.000 metros, separados por valles transversales de origen tectónico y glaciario, que permiten el paso de los vientos húmedos del Pacífico y favorecen la presencia del bosque templado-húmedo de los Andes patagónico-fueguinos; y la Meseta patagónica, dominada por un relieve escalonado de mesetario, atravesado por serranías bajas y cruzado de este a oeste por grandes valles fluviales y cañadones. En ocasiones, en lugares bajos, con agua y al reparo de los fuertes vientos, se hallan los mallines, humedales con suelos turbosos cubiertos por gramíneas.

### 7.5.2 Evolución y organización el territorio

Hasta la llegada de los europeos, el territorio patagónico estuvo ocupado por grupos culturales de hábitos nómadas dedicados a la caza, la pesca y la recolección: pehuenches, tehuelches, selk'nam y alacalufes.

En la segunda mitad del siglo XIX Argentina se incorporó al mercado mundial como productora de materias primas agropecuarias. Fue entonces cuando comenzó el avance sobre el territorio patagónico para incorporar tierras a la producción. Paralelamente surgió la necesidad de afirmar los derechos territoriales en la región ante una eventual disputa fronteriza con Chile. Se realizaron así campañas militares que ampliaron la frontera agropecuaria de la región pampeana y exterminaron al indio con la excusa de la pacificación interna. La región fue organizada política y administrativamente como un territorio nacional subdividido en gobernaciones con autoridades designadas por el poder central. En estos nuevos territorios nacionales (Ley 1532 de 1884), que incluían Santa Cruz, Chubut, Río Negro y Neuquén, se trató de poner en marcha una política de poblamiento, con una subsiguiente puesta en producción de las tierras.



Con el desplazamiento de la ganadería ovina desde la Región pampeana a la Patagonia comenzó una nueva etapa de poblamiento. Se fundaron ciudades que se convirtieron en sedes del poder político y militar y que crecieron inicialmente a la par de las necesidades rurales.

En 1879 la tierra se subdividió y se otorgó en arrendamiento. Se organizaron dos tipos de productores: las grandes sociedades especulativas -la *Patagonian Sheep Farming Company* arrendaba unas 200.000 has- y las familias pioneras, cuyas unidades no superaban las 40.000 has. La aridez de los suelos, la pobreza del drenaje y una vegetación arbustiva discontinua hicieron de la meseta una región con escasa capacidad ganadera, en la que destacaban las explotaciones de los cañadones y mallines y los valles más resguardados de la subregión cordillerana.

La ganadería ovina se asoció con el cultivo extensivo de alfalfa en los valles fluviales de los ríos Negro y Chubut. Hacia 1916 se introdujeron sistemas de riego y los suelos fueron revalorizados; el Alto Valle del Río Negro orientó su actividad hacia la fruticultura y el área se dinamizó.

La expansión ganadera de fines del siglo XIX favoreció la fundación de ciudades sobre la costa atlántica. Estas se convirtieron en centros de abastecimiento y servicios y sedes de los frigoríficos. El crecimiento de la actividad ganadera se mantuvo hasta 1920, momento en el que se abatió sobre la zona una profunda crisis que se agravó con la intensificación en el uso de la tierra, el avance del proceso de desertificación y la emigración rural.

El descubrimiento de petróleo en 1907 en Comodoro Rivadavia permitió una salida a esta crisis y, hacia la década de 1940, el aumento de la demanda de combustibles, como consecuencia del desarrollo industrial, el mayor consumo de energía y la aparición del automóvil determinaron el crecimiento y dinamismo de los centros cercanos a los puntos de explotación (Comodoro Rivadavia, Neuquén, Caleta Olivia). Se configuraba así una red de relaciones estructurada en torno a los recursos energéticos.

En 1970, las políticas de promoción del sector industrial básico y de la participación de inversiones extranjeras, la construcción de la central hidroeléctrica de El Chocón sobre el Limay, la ampliación de la red de oleoductos y gasoductos, el mejoramiento de la red vial y de las comunicaciones, las nuevas inversiones relacionadas con la producción primaria (frigoríficos, procesadoras de fruta, industrias pesqueras) y la creación de complejos industriales, favorecieron la atracción de mano de obra y el crecimiento urbano, transformando a las provincias patagónicas en polos de atracción de migración, principalmente del norte argentino y de Chile. Las inversiones respondieron a la zona más dinámica del país, pero no modificaron el eje económico de la región basado en la producción y comercialización de bienes primarios.

Desde finales de la década de los 80, la región ha sufrido la influencia negativa del nuevo esquema económico nacional y mundial, la desregulación económica y la apertura de los mercados. Se abre entonces un nuevo escenario que reestructura las actividades económicas tradicionales de Patagonia (ganadería ovina, fruticultura, pesca y minería), al tiempo que favorece el dinamismo de otras, como el turismo.

En efecto, la retracción del Estado dejó las actividades económicas, productivas y sociales tradicionales sin su

principal actor organizativo, profundizándose así la falta de integración interna de la Región. Las privatizaciones de empresas como YPF e YCF llevaron a la precarización de las relaciones laborales y al aumento del desempleo. Se desmanteló la estructura social y productiva organizada por el Estado a lo largo de la primera mitad del siglo XX. Los centros industriales promocionados entraron en crisis y las economías regionales como la lana y la fruticultura se vieron muy afectadas. Los migrantes, antes atraídos por la industrialización, retornaron a sus lugares de origen. En las últimas décadas el crecimiento de los centros urbanos se mantuvo a un ritmo más lento que en las etapas anteriores. Sólo crecieron los vinculados a las necesidades de reactivación turística de la región. Paralelamente crecieron los barrios precarios periféricos a los centros urbanos de importancia regional y provincial.

La poca jerarquía de los diferentes núcleos, debido a su escasa población y los bajos niveles de especialización funcional, definen una Región fragmentada, cuyos centros organizan espacios subregionales sin conexión entre sí. Esto se debe a la fragmentación histórica de los espacios productivos y a la escasez de vías de circulación. La ciudad de Neuquén organiza el sector noroeste. Comodoro Rivadavia lo hace hacia el centro y sur del Chubut y norte de Santa Cruz. Río Gallegos nuclea el centro y sur de Santa Cruz. Ushuaia y Río Grande lo hacen en Tierra del Fuego. En todos los casos, la demanda de servicios especializados, en salud y educación por ejemplo, se dirigen hacia la ciudad de Buenos Aires.

A pesar de la diversificación productiva desarrollada a lo largo del siglo XX, la falta de integración regional sigue siendo una de las características más destacadas de Patagonia. Las actividades organizan el territorio en torno a ellas pero con escasa articulación entre sí. En las últimas décadas, en este nuevo contexto social, político y económico, la Región patagónica se define como un espacio desintegrado en partes que se insertan en el mercado nacional y mundial, mientras que vastas áreas quedan excluidas.

### 7.5.3 Población y condiciones sociales

A pesar de la escasa cantidad de población, Patagonia sigue la misma tendencia que Argentina en cuanto a la distribución: sufre un gran desequilibrio. Mientras Neuquén presenta una densidad de 5 hab/km<sup>2</sup>, Santa



Cruz tiene 0,8 hab/km<sup>2</sup>. En el interior de las provincias, la población está fuertemente concentrada en las capitales provinciales, en el valle inferior de los ríos, o en la costa atlántica. En Neuquén casi el 70% de la población se encuentra en la capital.

Según el último período intercensal, las Provincias patagónicas aumentan su población a un ritmo superior que el resto del país: un 17,3% de variación relativa, frente a un 11,2% del país. Sin embargo, hay fuertes diferencias entre las Provincias: en Tierra del Fuego el crecimiento fue del 45,7%, mientras que en Río Negro fue del 9,1%. No obstante, en general, la Región muestra la misma tendencia nacional a disminuir el ritmo de crecimiento demográfico.

En esta Región la mayor parte de la población es urbana: más del 90% en Santa Cruz, Chubut y Tierra del Fuego; 89% en Neuquén y 84% en Río Negro. En Río Negro, la población rural dispersa disminuyó el 24% entre 1991 y 2001 y el número de empresas agropecuarias cayó el 19% entre 1988 y 2001. La migración rural ha sido rápida en Santa Cruz, tanto de las áreas agrupadas como de las dispersas, mayormente debido a la persistencia de los bajos precios de la lana durante el período 1992-2001.



En lo que respecta a la composición de la población, destaca una importante proporción de población de origen mapuche principalmente en las Provincias de Río Negro y Chubut. En menor medida, en Santa Cruz se hallan descendientes de tehuelches así como grupos mestizos de onas y yámanas criollos. En cuanto a los aportes extranjeros, esta Región recibió gran cantidad de colonos europeos que se asentaron en diversas regiones y con diferentes modalidades de ocupación territorial: en Neuquén y Río Negro predominaron los ingleses, que ocuparon el valle del río Negro y desarrollaron prácticas agrícolas; en Chubut, los galeses ocuparon primero el valle inferior del río Chubut y luego el oeste cordillerano. Santa Cruz recibió aportes de españoles e ingleses de las Malvinas y de Chile, que desarrollaron la ganadería ovina.

Por muy relevante que fuera la inmigración europea, lo que determinó el aumento de población patagónica a partir de mediados del siglo XX fueron las migraciones internas (Catamarca, La Rioja, Córdoba, Entre Ríos, Buenos Aires) y las limítrofes, especialmente provenientes de Chile. Hoy, estas inmigraciones se han reducido, en especial las chilenas: en 1960, Santa Cruz contaba con un 31% de población de este origen chileno, mientras que en el último censo era del 13%.

En cuanto a las condiciones socio-económicas de la población patagónica, si bien estas Provincias muestran un porcentaje de hogares con NBI similar al promedio nacional (14,3%), conviene recordar que este indicador es muy inferior a los que presentan provincias como Formosa (28%) o el Chaco (27%). Santa Cruz (10,1%) es la Provincia que más se aproxima a la jurisdicción con menor cantidad de hogares en esas condiciones, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (7,1%). Por su parte, Neuquén presenta un 15,5%; Chubut, un 13,4%; Tierra del Fuego, un 15,5%, y Río Negro, un 16,1% de hogares con NBI.

Las disparidades de desarrollo socio-económico se hacen patentes en las zonas periféricas de los polos de mayor dinamismo económico, que manifiestan mayor conectividad y accesibilidad, así como mayores inversiones en servicios e infraestructura. Los datos disponibles confirman que los indicadores sociales tienen relación directa con la concentración de las actividades económicas en el territorio patagónico.

La Provincia de Neuquén presenta algunos sectores al noroeste y en el centro con escaso desarrollo económico e indicadores sociales críticos. Según los datos del Censo 2001, el Índice de Privación Material de los Hogares (IPMH) muestra que el 34% de los hogares no puede satisfacer las necesidades básicas de vivienda. En 2006, el 22,4% de los hogares del conglomerado Neuquén-Plottier era pobre, mientras que el 8,7% de los hogares estaba bajo la Línea de Indigencia.

En la Provincia de Río Negro existe una amplia zona en el centro-oeste mesetario con escaso desarrollo económico y fuertes problemas de conectividad. En esta Provincia, el porcentaje de NBI alcanzó el 16,1% en 2001; la tasa de natalidad fue del 18,6 por mil y la de mortalidad del 5,8 por mil en el 2005, mientras que la de mortalidad infantil de ese año fue de 8,9 por mil. A su vez, la tasa de analfabetismo en el 2001 fue de 3,1%.

En Chubut, el más alto porcentaje de NBI se encuentra en la meseta central, donde se da la menor densidad poblacional. Allí, el 13,5% de los hogares presentan NBI (en 2004 era un 23,9%). La situación habitacional muestra indicadores aceptables en relación con la media nacional: en 2001 más del 85% de la población no presentaba carencias de servicios o de infraestructuras en materia de vivienda.

En la Provincia de Santa Cruz hay un bajo grado de ocupación (8,8% de su superficie). Vive en esta Provincia sólo el 0,5% de la población total del país, de la cual el 96% es urbana, aunque presenta una de las mayores tasas de crecimiento en el último período intercensal. En Puerto Deseado, un caso llamativo de ello, se alcanza

una tasa intercensal del 44%. En general, la Provincia presenta condiciones sociales favorables.

Sin embargo, la extensión del territorio y la dispersa localización de los recursos naturales en explotación ha originado un sistema de asentamientos muy alejados entre sí y con redes de infraestructura interurbana altamente insuficiente para garantizar su conectividad. En los Departamentos Lago Argentino y Deseado, se combinan los niveles relativos más críticos de variables como NBI, déficit habitacional y analfabetismo con las más elevadas tasas de crecimiento intercensal de la población. Por otro lado, en los departamentos de Corpen, Aiken y Magallanes el nivel de NBI es inferior a la media provincial (11,6% en 2004).

Por último, Tierra del Fuego se posiciona como la segunda provincia con el menor Índice de Pobreza (12,15%), muy por debajo de la media nacional (38,46%) en el 2005, según datos del INDEC. Esta misma distancia se refleja en la Línea de Indigencia: 1,96% frente al 13,6% de la media del país. A pesar de que esta Provincia presenta datos socio-económicos favorables en términos relativos, el crecimiento demográfico implica fuertes demandas de infraestructuras y equipamiento; en particular, de vivienda y acceso a la tierra urbana.

#### 7.5.4 Sistemas productivos y uso del suelo

Las provincias patagónicas tienen, tal vez más que otras regiones del país, una dependencia estructural de los recursos naturales y energéticos –especialmente petróleo, gas, pesca, ganadería y fruticultura– además de la de los servicios y el turismo. El sector agropecuario atravesó, como todas las demás regiones durante la década



### Recuadro 7: La degradación de la tierra en Patagonia

Los cambios, pero sobre todo la intensificación del uso del suelo, han afectado notoriamente a las condiciones ambientales de Patagonia, especialmente en la estepa. En esta región los principales factores de degradación de la tierra son el sobrepastoreo y las condiciones productivas ganaderas, así como la actividad petrolera que compacta y degrada suelos, aunque en áreas mucho más reducidas. Con respecto a la ganadería, el confinamiento de los animales en un área específica, y la selectividad de las ovejas para alimentarse de las mismas plantas una y otra vez condicionan la reproducción y la sostenibilidad de dichas especies, situación que se agrava con el mantenimiento de cargas animales continuas por largos períodos. Este modelo de gestión no permite la restauración del pastizal estepario. Se inicia de esta manera un proceso de desertización que se torna un círculo vicioso de deterioro de la flora y de la fauna autóctona. Tal como señalan diversos autores, la solución a esta problemática no se reduce solamente a la disminución de la carga animal por ha sino a la puesta en marcha de modelos de gestión del uso del suelo más complejos y respetuosos de los diferentes ciclos naturales de la flora.

de los 90, un período de crisis muy fuerte que afectó principalmente a los pequeños y medianos productores que tenían una baja escala productiva. La crisis tocó en especial a los productores laneros (principal actividad en términos territoriales) y los fruticultores.

Desde el punto de vista agrícola, la Región se dedica a la producción hortofrutícola, en especial a la producción de frutas en los valles irrigados y cordilleranos (manzana, pera, frutas finas, avellanos, almendras, nogal, etc.), y de hortalizas también en los mismos valles. También hay una reducida producción de cultivos anuales en las zonas de secano en el norte de Patagonia, pues en esta zona gozan de un clima más templado y con suelos más aptos que permiten el desarrollo de algunos cultivos

como trigo y avena, y en los últimos años de girasol en las zonas irrigadas.

Los cultivos anuales han tenido un aumento muy importante en los últimos años tal como muestra la tabla. Se vislumbran perspectivas favorables en el futuro debido a la reorganización y al cambio de escala de las explotaciones de riego, que atraen cada vez más inversores extranjeros para el desarrollo de cultivos anuales en forma muy intensiva y con altos rendimientos. No obstante, hay que tener en cuenta que la superficie que ocupan dichos cultivos es muy reducida dentro del contexto regional, pero muy importante para los valles irrigados. También se desarrollan cultivos anuales de secano, pero sólo en algunas áreas del norte (Río Colorado y Viedma).



Por otro lado, se desarrollan cultivos perennes, cuya producción se basa en un sistema de producción muy articulado: la industria de procesamiento y empaque, que permite grandes volúmenes de exportación, especialmente para la pera, la manzana, la vid y las frutas finas. Sin embargo, según el CNA, estos cultivos han sufrido un estancamiento en la década de los 90. Pese a ello, las superficies y las densidades de estos cultivos, especialmente de frutales y vid, tienden a aumentar con fuerza gracias a numerosos proyectos de inversión puestos en marcha en las Provincias de Neuquén, Río Negro y Chubut. Sería importante analizar con más detalle y precisión esta situación a nivel local, pues, por una parte, las grandes empacadoras han emprendido el cultivo de grandes extensiones con riego por goteo y plantaciones en espaldera, mientras que se ha dado un proceso de abandono por urbanización e inutilización del suelo en las más antiguas parcelas del Alto Valle, regadas por inundación y plantadas con monte frutal de variedades caducas.

Con respecto a la ganadería, cabe señalar que cubre la mayor parte de la superficie regional. Destaca la ganadería ovina, y luego la ganadería bovina y caprina. La ganadería se desarrolla en toda la Región con mayor o menor especialización según la capacidad productiva de cada área. Sin embargo, podemos observar un

crecimiento de la superficie dedicada a la producción de forrajes y pastizales destinados a la producción ganadera. Si bien la superficie de producción forrajera no ha aumentado sustancialmente, lo importante es que ha crecido en las áreas de riego, lo cual implica un aumento importante en productividad y en producción de pastos que serán utilizados luego en las zonas de secano.

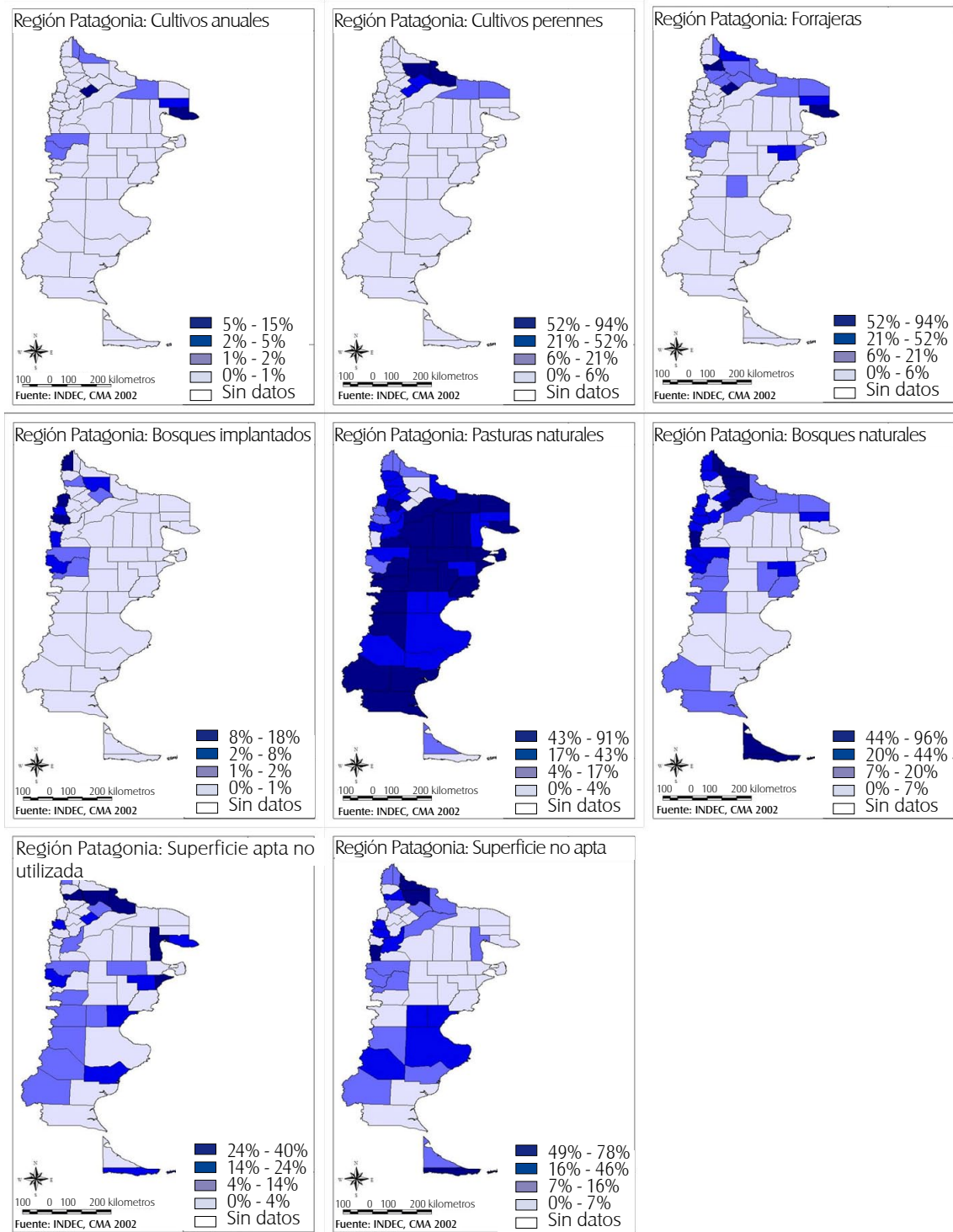
La actividad forestal es incipiente en la Región. La explotación del bosque natural es importante en la Provincia de Tierra del Fuego, Chubut y Río Negro. En el cuadro se observa un aumento de los bosques naturales. De todas maneras, este aumento se debe a un mayor número de explotaciones en la categoría de explotaciones delimitadas. La actividad forestal con especies introducidas muestra un crecimiento significativo en términos porcentuales, pero sólo alcanza las 65.000 has.

El resto de los usos del suelo han disminuido en mayor o menor medida. La superficie no utilizada también ha sufrido una disminución importante que ha sido reemplazada en gran parte por la ganadería extensiva.

El aumento de las superficies para producción de cultivos anuales o de bosques y forrajes en general se ha traducido en la disminución leve de los cultivos

MODELO TENDENCIAL DEL USO DEL SUELO EN LA REGION PATAGONICA			
Uso del suelo	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie actual
Cultivos perennes	-14,90%	↘	Baja
Superficie no apta	-6,36%	↘	Media
Superficie apta no utilizada	108,44%	↗	Baja
Cultivos anuales	100,43%	↗	Baja
Bosques introducidos	50,44%	↗	Baja
Bosques naturales	42,18%	↗	Alta
Forrajeras	2,86%	↗	Media
Pastizales naturales	1,36%	↗	Alta

Figura 15: Uso del suelo en la Región patagónica



Fuente: INDEC, CNA 2002

perennes y en gran parte en la reducción de la superficie no apta, que comienza a ser aprovechada y valorizada, especialmente para la ganadería extensiva.

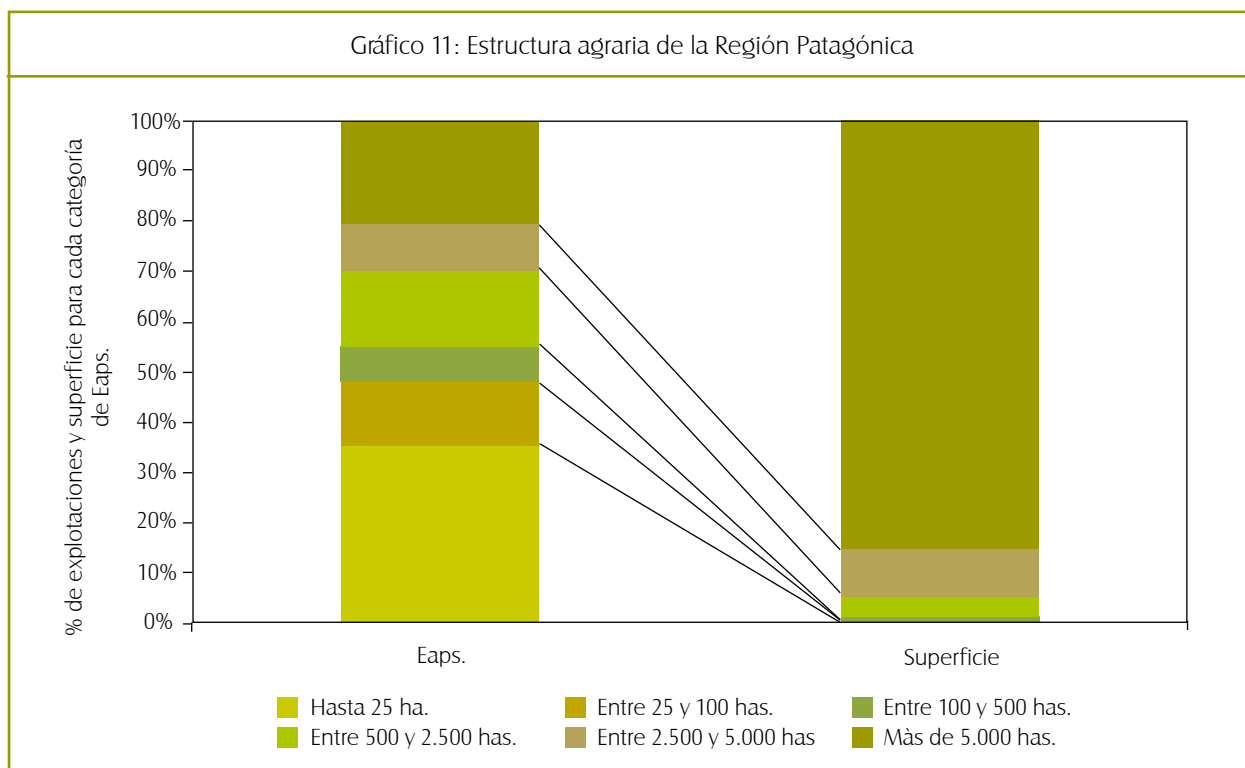
La estructura agraria en Patagonia muestra grandes contrastes, pues existe una fuerte presencia de pequeños productores en las áreas de riego y pocos productores con grandes superficies en las zonas de secano dedicadas a la ganadería extensiva.

Así, el 48% de los productores no alcanzan a reunir el 1% de las tierras, que coincide en general con las zonas de riego; en tanto, el 94% de la superficie está en manos del 30% de las EAP.

Tal como afirmamos en el caso de la Región de Cuyo, en Patagonia tampoco se puede hacer referencia a un proceso de concentración teniendo en cuenta sólo estos datos, pues esconden grandes diferencias regionales, que también hay que poner en relación con los procesos de cambio en los sistemas productivos.

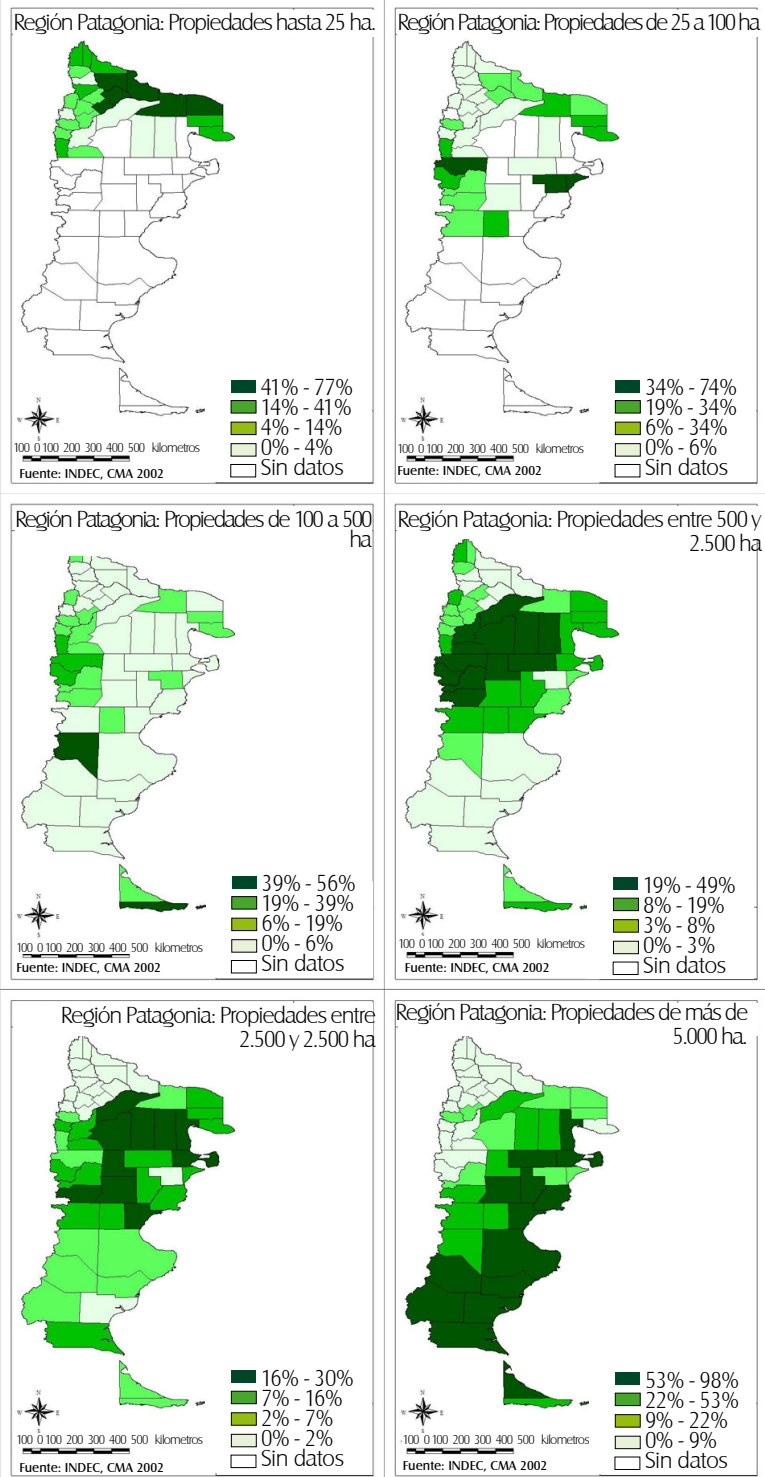
En este sentido, observando la situación desde una perspectiva dinámica, el cuadro presenta el proceso de disminución de las pequeñas explotaciones que tienen menos de 100 has en general y de las EAP que tienen más de 5.000 has, las cuales han disminuido a partir de la subdivisión de las grandes estancias, proceso que abarca desde 1988 hasta la actualidad. Conviene resaltar el aumento sustancial de las EAP que tienen entre 100 y 5.000 has. Este crecimiento señala claramente la consolidación de las empresas medianas y grandes en el sector irrigado (explotaciones que tienen entre 100 y 500 has) y la consolidación de campos chicos o medianos, que puede deberse a la subdivisión de grandes estancias. El estrato entre 2.500 y 5.000 has se encuentra estabilizado, lo cual implica en cierta forma la presencia de un sistema productivo maduro.

Este proceso muestra, como en todas las demás Regiones, una consolidación de la franja de los productores medios capitalizados, que aumentan frente a una disminución muy leve de los productores más grandes y de tierras fiscales o sin delimitación.



Fuente: INDEC. CNA 2002

Figura 16: Estructura agraria en Patagonia



Fuente: INDEC, CNA 2002

MODELO TENDENCIAL DE LA TENENCIA DE LA TIERRA EN LA PATAGONICA			
Tipo de Tenencia	% de variación 1988-2002	Tendencia actual	Superficie actual
Aparcería	-50,12%	↘	Baja
Sucesiones indivisas	-40,44%	↘	Media
Contrato Accidental	258,45%	↗	Baja
Ocupación de hecho	157,75%	↗	Baja
Ocupación con permiso	38,09%	↗	Media
Arrendamiento	23,29%	↗	Media
Propiedad personal	6,01%	→	Alta

Al igual que en las Regiones ya descritas, desde el año 1988 hasta el año 2002 se produjeron en la Patagonia cambios sustanciales en los modelos de tenencia de la tierra que persisten hasta la actualidad.

no hay un fuerte desarrollo de tierras agrícolas de secano para cereales y oleaginosas, como ocurre en todas las otras Regiones, donde, por consiguiente, esta modalidad de tenencia de la tierra es clave.

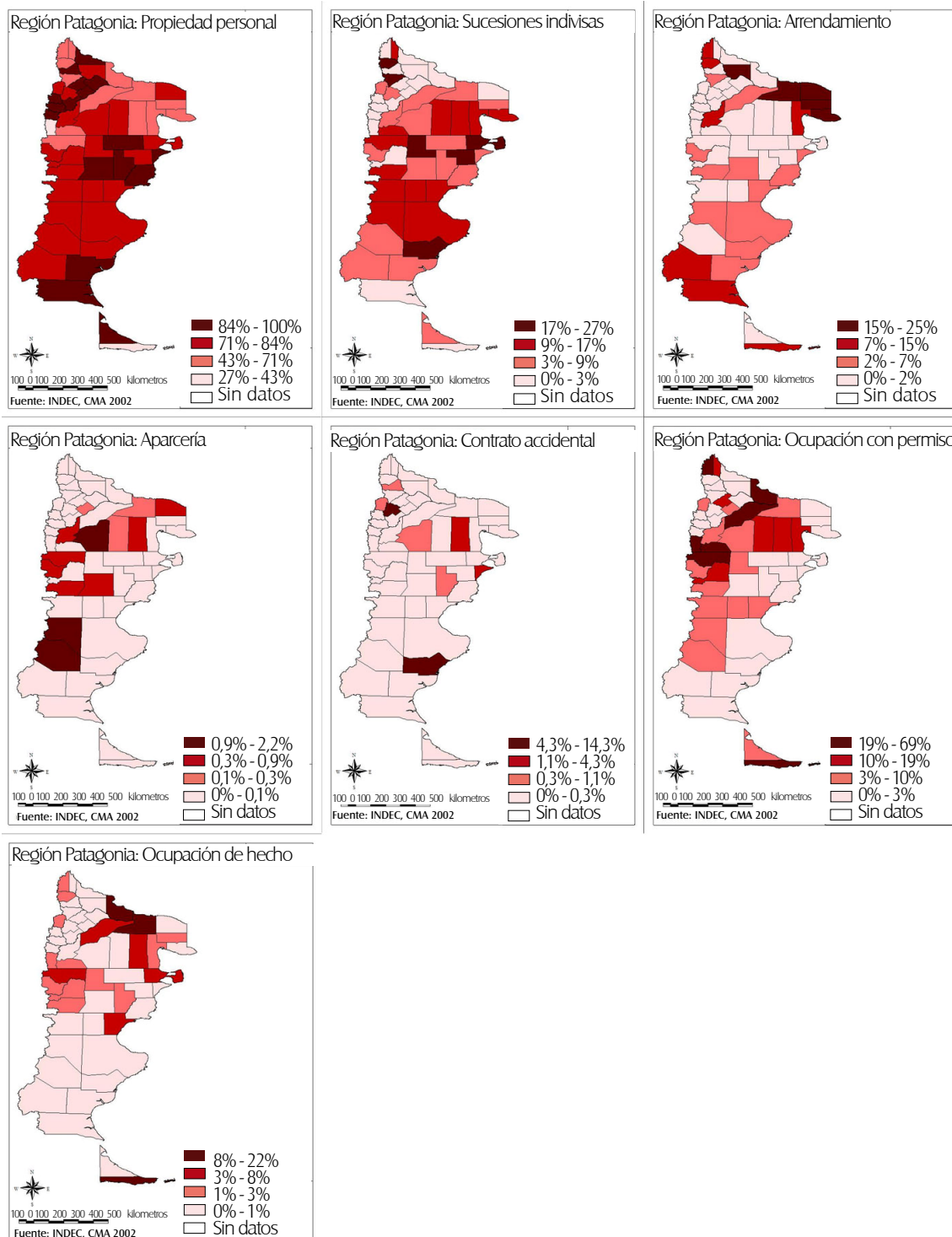
Se observa con claridad una drástica disminución de la aparcería y de las sucesiones indivisas, tal cual sucede en la mayor parte de las regiones. Ello tiene que ver con la necesidad que tienen los productores de ordenar su situación jurídica a fin de asegurar la propiedad efectiva y total de sus explotaciones. Ante esta situación han aumentado significativamente los contratos accidentales, sobre todo en las áreas irrigadas en las que productores hortícolas bolivianos y nortños en general arreglan sus contratos a través de este mecanismo.

Las ocupaciones de hecho y las ocupaciones con permiso también tienen un incremento sustancial. Esto se debe a dos razones: por un lado, se producen nuevas ocupaciones de tierras, especialmente fiscales en áreas de meseta, pero también se concreta la delimitación de explotaciones agropecuarias que no lo estaban anteriormente, por lo cual a partir de ahora se reconocen dentro del sistema estadístico como EAP con límites definidos.

El arrendamiento también aumenta. Aunque es importante observar que no lo hace de la misma manera que en las otras Regiones. Sucede que en esta Región



Figura 17: Tenencia de la tierra en Patagonia



Fuente: INDEC, CNA 2002



© IFAD/Giuseppe Bizzari

# TERCERA PARTE: FACTORES RELEVANTES DE LA ORGANIZACIÓN Y DINÁMICA DE LA TIERRA



## Tercera parte: Factores relevantes en la organización y dinámica de la tierra

El uso de la tierra, su distribución y sus formas de tenencia son el resultado del proceso histórico que hemos analizado con detalle en cada una de las Regiones en páginas anteriores. Todos estos procesos de cambio obedecen a diferentes factores que se articulan y condicionan mutuamente actuando como un sistema complejo, que refuerza la hipótesis planteada al inicio; a saber: que la tierra es el móvil que permite construir un modelo de desarrollo rural más ligado a la dinámica de los agronegocios de escala deslocalizados, que a la construcción de territorios vivos y dinámicos. En esta tercera parte se van a analizar tres factores claves en la organización y la dinámica de la tierra en Argentina, íntimamente vinculados. El primero de ellos es la evolución de los precios de los bienes agropecuarios, el segundo es la dinámica de transacciones de la tierra y el tercero es el funcionamiento y el rol del Estado ante la dinámica de las tierras.

---

### 8. La evolución del precio de la tierra como factor de cambio en el uso y la tenencia de la tierra en Argentina

---

El precio de la tierra es una manifestación, en términos monetarios, del valor que una sociedad le otorga a un

recurso en ciertos momentos históricos. Las sociedades, a través de diferentes instrumentos y mecanismos (en la actualidad, mecanismos de mercado) han definido valores para la tierra en función de factores que no son absolutos, sino que van cambiando según las condiciones históricas de dicha sociedad. Visto así, se entiende que el precio de la tierra no es un dato fijo y preestablecido, sino una resultante de diversos factores. Interesa comprender, por lo tanto, no sólo la evolución del valor de la tierra como indicador de la importancia que una sociedad le asigna, sino también los factores que definen su valor.

Analizar la evolución del precio de la tierra y los factores que lo definen es clave para entender cuál es la dinámica de las transacciones y el rol que tienen los diferentes actores, principalmente el Estado, como regulador de los usos, la estructura y la tenencia de la tierra.

El primer factor clave, y que explica históricamente el precio de la tierra, está relacionado con la evolución del precio de los alimentos que permite producir, tema que analizaremos en detalle en las páginas siguientes. No obstante, la emergencia de nuevos usos y nuevas funciones de los espacios rurales, y en consecuencia, la creación de una nueva ruralidad a nivel nacional e internacional, genera nuevas demandas de tierra por parte de múltiples actores. Lo importante no es ya

la capacidad agroecológica para producir alimentos, sino otros usos. De esta manera, cobran cada vez más valor otros factores que intervienen en la definición del valor de la tierra, como son la posición relativa, la disponibilidad de agua, la presencia de paisajes de alto valor, la disponibilidad de infraestructuras, la presencia de bosques, etc., factores cada vez más claves y que no han tenido en cuenta debidamente en años recientes y que explican muchas veces y a nivel local, las modificaciones en el mapa de precios de la tierra en el país.

### 8.1 La estrecha correlación entre el precio de la tierra y el precio de los bienes agropecuarios

Es evidente que en los últimos años se ha producido un aumento muy importante del precio de los alimentos a nivel internacional, tema preocupante por el fuerte impacto sobre las poblaciones y los países más pobres. Este aumento de los precios de los alimentos a nivel internacional se explica por dos razones. Por un lado, causas ligadas al aumento de la demanda y, por otro, causas ligadas a la insuficiencia de la oferta. En lo que respecta a la demanda, existen cuatro factores claves:

- En primer lugar, el crecimiento de los biocombustibles, que ha conllevado una reducción de los volúmenes de cereales y oleaginosas dedicados a la alimentación humana;
- En segundo lugar, el aumento del consumo en países con rápido crecimiento, como India y China, especialmente de productos animales que requieren de cereales y oleaginosas para su alimentación. Sin embargo, cabe aclarar, como señalan varios autores, que esta es una tendencia estructural a la que no se puede asignar un rol relevante en el aumento de los precios actuales;
- En tercer lugar, la especulación financiera o como se ha denominado la "burbuja" de *commodities*, que consiste en que los capitales financieros se refugian en la producción y comercialización de productos alimenticios;
- Por último, la especulación comercial: los comerciantes, previendo un aumento de precios, compran y reservan alimentos, hecho que conlleva un aumento de la demanda y, por consiguiente, un aumento de los precios.

Entre las causas ligadas a la oferta hay que señalar tres hechos claves, que tal vez sean los que mejor sirven para explicar el aumento de precios de los alimentos:

- En primer lugar, las restricciones o embargos a la exportación de productos agrícolas en muchos países que garantizarían la seguridad alimentaria;
- En segundo lugar, el aumento del precio del petróleo, que ha aumentado todos los insumos y, por consiguiente, los costos de la producción, que afectan a los niveles de productividad;
- Finalmente, la baja de la producción de alimentos a nivel internacional, no en términos absolutos, sino en términos relativos. La producción no crece al mismo ritmo que la población, lo cual implica una reducción de los stocks. Varias son las causas de esta menor producción: el decrecimiento de los rendimientos debido a las calamidades climáticas (cada vez más frecuentes a causa del cambio climático global), el cambio de uso del suelo, y la menor competitividad de los países en desarrollo como consecuencia de las importaciones a precios de *dumping* de muchos países exportadores. En otros casos, la caída de la producción se debe a políticas que reducen las



Cuadro 5: Evolución del precio de los alimentos a nivel internacional (precios índices internacionales normalizados)

Producto	2002	Julio 2008	Febrero 2009
Carne	94	134	116
Leche	95	239	114
Cereales	85	257	178
Aceites	68	265	131
Azúcar	116	202	188

Fuente: FAO

expectativas y los incentivos a la producción tales como los impuestos distorsivos o la falta de reglas de juego claras que tornen inciertos los mercados en el futuro.

Todas estas causas combinadas han producido en los últimos años aumentos notables de los precios agrícolas. Con todo, esta situación ha cambiado drásticamente por la crisis financiera internacional generando un brusco descenso en los precios de los alimentos, tal como se observa en el cuadro siguiente:

Este aumento de los alimentos esta directamente correlacionado con el aumento del precio de la tierra, ya sea para compra ya para arrendamiento, aunque dicho aumento mantiene un alto grado de elasticidad según diferentes situaciones y contextos.

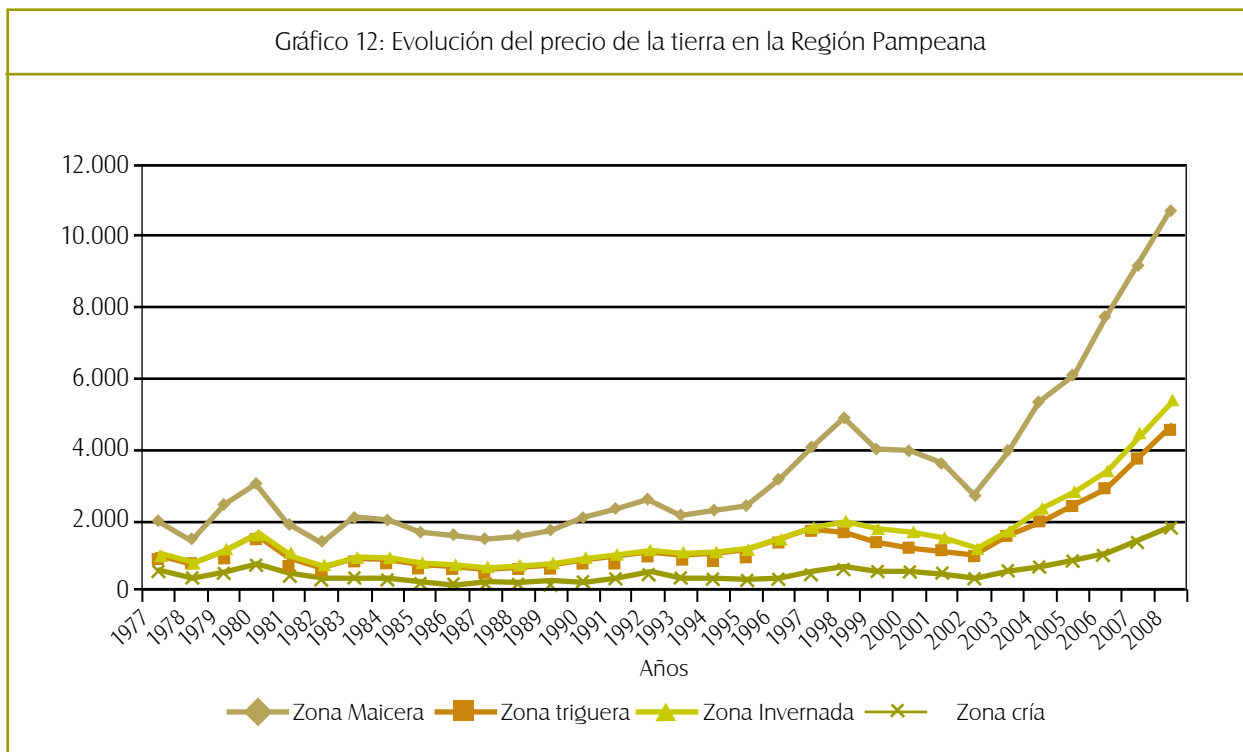
Con respecto al precio de compra de la tierra, la situación en Argentina es muy compleja. Hubo una tendencia al alza del valor de la tierra paralela al alza del precio de los *commodities*, aunque se produjo con grandes diferencias entre regiones, tipos de sistema productivo, disponibilidad de infraestructuras, entre otras numerosas variables que no permiten dar cuenta del valor en forma genérica. No obstante, existen mapas de precios de tierra en Argentina que muestran con ciertas variaciones los valores de mercado y que sirven como precio de referencia<sup>13</sup>.

<sup>13</sup>Al respecto puede consultarse la revista *Márgenes Agropecuarios*, una publicación mensual de gran calidad y un claro referente en materia de precios agropecuarios en Argentina, especialmente para la Región pampeana.

En el gráfico 12, basado en información de la revista *Márgenes Agropecuarios*, se puede observar el importante crecimiento de los precios de la tierra, tomando como referencia la Región pampeana. Así, una hectárea de tierra en una zona de cría, en dos décadas pasó de valer 200 dólares a 1.800 dólares. En la zona núcleo de la Pampa argentina, una hectárea que costaba 2.000 dólares en 1990 ha llegado a tener en el año 2008 un valor de 10.000 dólares. En otras áreas del país se produjo el mismo fenómeno, aunque empujado por otras variables como por ejemplo la actividad ganadera extensiva, actividad que ha sido desplazada de la Región pampeana hacia áreas más marginales. Así, tierras que en el oeste de Formosa tenían un valor de 20 dólares durante la década de los 90 pasaron a costar 150 dólares en el año 2007. Lo mismo ha sucedido con las tierras en Patagonia, especialmente en las zonas costeras y cordilleranas, donde la tierra aumentó en algunos casos un 300%, especialmente en zonas con atractivos turísticos y ambientales. Lo mismo ha sucedido en las zonas de riego del NOA y de Cuyo, donde la tierra con derechos de agua ha tenido aumentos de más del 500% en algunos casos.

En este contexto de crecimiento de los valores de la tierra, el arrendamiento también aumentó considerablemente. El aumento está mucho más ligado al valor de la producción agropecuaria que al precio de compraventa de la tierra, que puede tener un componente especulativo. Así, tal como muestra la figura 13, aumentó el valor de arrendamiento de los campos agrícolas para trigo, maíz y soja. Este incremento acompañaba la evolución de los precios relativos de los bienes agropecuarios (debido

Gráfico 12: Evolución del precio de la tierra en la Región Pampeana



Fuente: Revista Margenes Agropecuarios N° 272

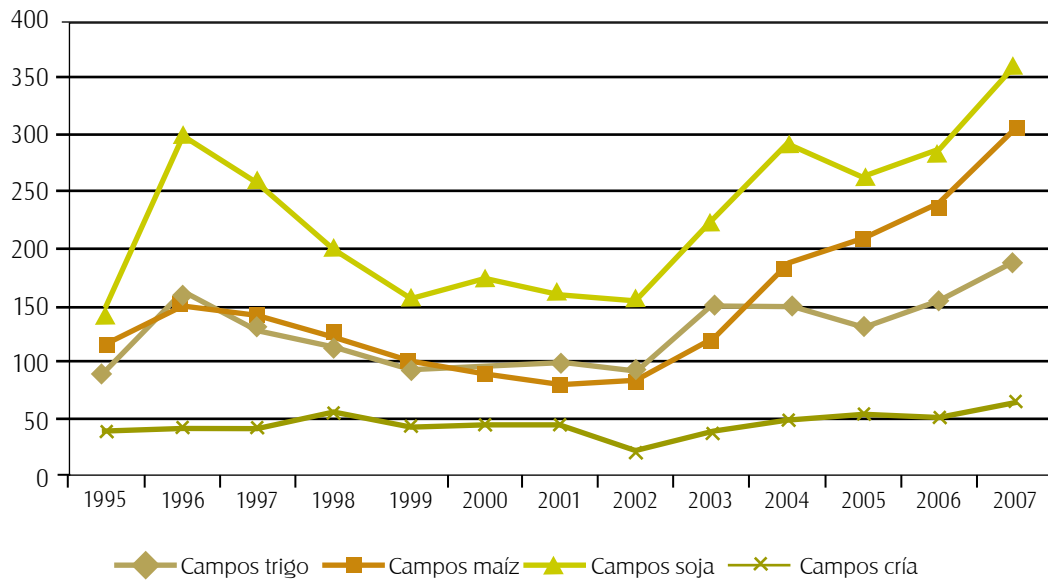
a la devaluación en los primeros tres años) y absolutos en un segundo momento (debido al aumento de los precios internacionales), especialmente de oleaginosas y cereales de exportación.

Por otro lado, el gráfico 14 muestra cómo evolucionaron los precios de la tierra y los precios de los arrendamientos para cuatro tipos de actividades. En el caso de las tierras para la producción de maíz, el precio de compra y de los arrendamientos han marchado muy parejos en los últimos años. Lo mismo sucede con las tierras dedicadas a la producción de trigo o a la producción ganadera: las tendencias de crecimiento de precios de la tierra se reflejan de la misma manera en el aumento de los precios de los arrendamientos de dichas tierras.

No obstante, llama mucho la atención el caso de los arrendamientos de campos para ganadería. En efecto, debido al control de precios internos en el país, la ganadería no pudo evolucionar al ritmo de los valores internacionales. Esto teóricamente debería limitar la evolución de los valores de arriendo de campos ganaderos, pues sin duda estos son relativamente

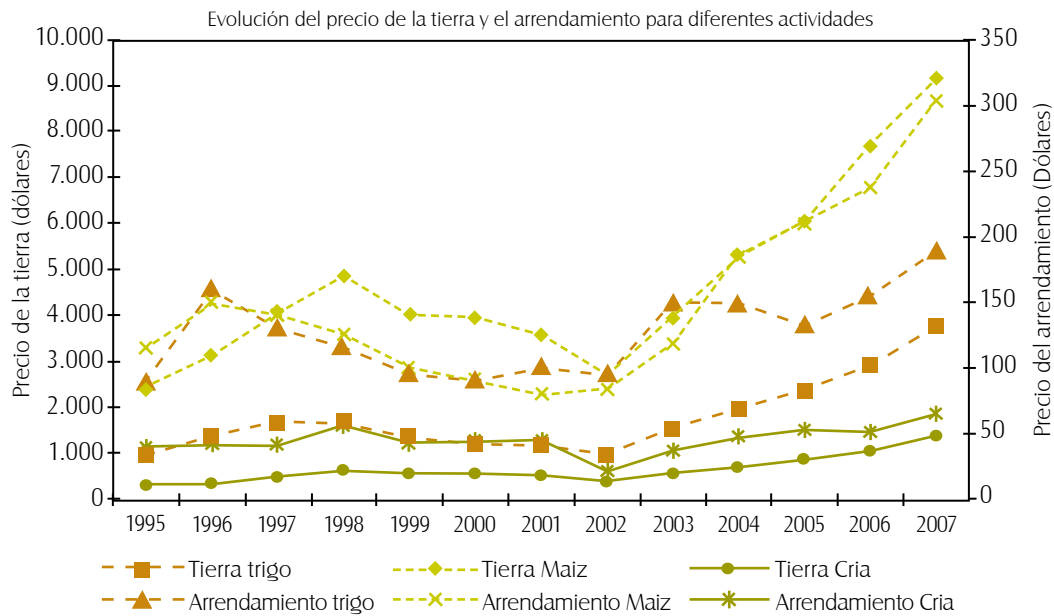
altos considerando el nivel de rentabilidad actual de la actividad ganadera. Sin embargo, la consistente demanda de este tipo de campos y, como consecuencia de ello, el alto valor de arriendos, se mantiene debido a la presión que ejercen las empresas agrícolas para ocupar estas tierras y destinarlas a cultivos o para intensificar la producción a través de una mayor carga animal, lo cual permitiría desocupar de animales los campos con potencial agrícola y liberar dichas tierras a la producción de cereales y oleaginosas. Si bien el arriendo de campos ganaderos es alto y no se justifica con los bajos niveles de rentabilidad de la actividad, el negocio se compensa gracias a las mayores ganancias que las empresas pueden captar con los campos agrícolas que controlan (y que anteriormente se ocupaban con ganado). De esta manera, cuando las empresas cambian el uso del suelo de ganadero a agrícola, no se ven obligados a liquidar sus planteles ganaderos, sino que van en busca de tierras más marginales, por las cuales pagan niveles de arriendo muy altos comparados con la rentabilidad real de dicha actividad, situación que empuja al alza los valores de los arriendos, y también los valores de venta de las tierras.

Gráfico 13: Evolución de los precios de los arrendamientos en la Región pampeana



Fuente: Revista Margenes Agropecuarios N° 272

Gráfico 14: Evolución del precio de la tierra y de los arrendamientos en la Región pampeana



Fuente: Revista Margenes Agropecuarios N° 272

Ahora bien, cabe preguntarse cómo y por qué se genera este aumento del valor de la tierra. La explicación se halla en la búsqueda de espacios de inversión por parte de los actores. En efecto, los sectores inversores en tierra, que son los que lideran el proceso de aumento o descenso de los precios de la tierra, calculan sus inversiones en función de las rentas en los sectores inmobiliarios, financieros u otros ajenos al sector agropecuario. En la Argentina de la post-convertibilidad las bajas tasas de interés del mercado financiero, el alto riesgo que implica invertir en el sector bancario después de la crisis y el promisorio nivel de rentabilidad del sector agropecuario

empujaron la inversión hacia dicho sector, ya fuera a través de la

compra de tierras, el arrendamiento para la producción o la compra de ganado. Esto generó, como describe con claridad Arbolave (2007, p.19), "un círculo virtuoso en el cual el alza de los arrendamientos agrícolas generaba mejoras en la renta inmobiliaria y potenciaba la demanda por campos agrícolas. Los arrendamientos ganaderos no se quedaron atrás, puesto que el proceso de agriculturización de los campos mixtos llevaba a una relocalización de los rodeos con el consiguiente aumento de los valores de arriendo y del precio de la hectárea de cría". En este contexto de aumento del precio de la tierra, la oferta se reduce y los valores tienden consecuentemente a subir generando un círculo de crecimiento que fue acompañado por buenos valores en los productos del agro.

Esta situación de alza de los precios de los *commodities* y la tierra cambió drásticamente con la fuerte crisis internacional, pues a partir de ella se produjo un marcado descenso en los precios de los *commodities* a nivel internacional generando también un descenso de los precios de la tierra. Este contexto internacional, sumado al fuerte conflicto agropecuario y a la persistente y grave sequía del último año, ha creado por otro lado un ambiente de retracción en la venta de campos por lo cual hoy, por obvio que sea que el precio de la tierra ha disminuido, no existen valores firmes para las diferentes regiones del país como en años anteriores.

A mediano plazo se puede esperar que los valores de arriendo de los campos ganaderos disminuyan a causa de la baja rentabilidad del sector debido a la combinación de precios máximos y aumento de la inflación, es decir de los costos fijos y variables. También sería de esperar, y ya hay evidencias de ello, que los valores de arriendo de los campos agrícolas (trigo, soja, girasol y maíz) disminuyan notoriamente, volviendo a los valores promedios del período 1997-2004.

Más allá de los cambios al alza o a la baja de los precios de la tierra y los bienes agropecuarios, se ha de remarcar la fuerte correlación entre variación del precio de la tierra y variación del





precio de los alimentos en los últimos años. Esta fuerte correlación refleja obviamente la agrodependencia global que tiene el valor de la tierra en Argentina, fenómeno que acarrea múltiples consecuencias en términos sociales, pues, dentro de esta lógica de construcción del valor de la tierra, miles de pequeños y medianos agricultores que no alcanzan los parámetros de escala y rentabilidad propios del mercado global, se ven literalmente impedidos de acceder a la tierra por compra o arrendamiento.

## 8.2 Los factores no agropecuarios que influyen en el valor de la tierra

Las nuevas formas de utilización de los espacios rurales y la emergencia de nuevas formas de ruralidad plantean nuevos parámetros de definición del valor de la tierra. Así, cobran cada vez más importancia como factor de valorización de la tierra todos aquellos factores que se vinculan al uso recreativo, turístico o ambiental por encima del uso agrícola y ganadero.

Se valorizan entonces la disponibilidad de infraestructuras como caminos y energía eléctrica, la cercanía a centros poblados con equipamientos de salud, educación y comunicaciones, la dotación de recursos naturales estratégicos como agua subterránea, lagos, esteros, bosques, montañas con paisajes de alto valor, costas de mar, seguridad frente al abigeato o al robo de bienes en general, etc. No obstante, en muchos casos es necesario relativizar esta situación ya que en ocasiones los propietarios o inversores asignan valor a ciertas condiciones que históricamente se han considerado como desventajosas. Por ejemplo, la lejanía a centros poblados, la falta de caminos y la accesibilidad dificultosa tiene para muchos inversores un valor muy importante debido a que la tierra no se usa con fines agropecuarios, sino para usos personales o en ocasiones turísticos, que valorizan la rusticidad, la lejanía y la naturaleza antes que otras consideraciones.

El aumento del valor de la tierra en tierras vinculadas al turismo y a las actividades al aire libre en contacto con la naturaleza se debe obviamente a la mayor demanda por parte de inversores locales y extranjeros de tierra para uso personal y recreativo, como un resguardo frente a la inflación y como un mecanismo seguro de preservación de activos. Generalmente la adquisición de estas tierras

se realiza a valores que no mantienen relación alguna con la rentabilidad histórica o esperada de la agricultura y la ganadería (una meseta agreste en la Patagonia, una costa con acantilados, un lote de bosque en el Chaco semiárido, etc.).

Así, pues, conviene resaltar que en los últimos años se han diversificado enormemente los factores que definen el valor de la tierra. Su valor ya no depende sólo de la agricultura y la ganadería, por lo que se abre un escenario de mayor complejidad que no puede ser entendido a una escala global, sino que se requiere, con objeto de identificar el valor de la tierra, un análisis detallado a nivel local o microregional donde se pongan en evidencia los recursos territoriales disponibles que han de ser valorizados.

---

## 9 La dinámica de transacción de la tierra en Argentina

---

El segundo factor que es necesario analizar para comprender la dinámica actual de las tierras y sus conflictos es el funcionamiento del mercado de tierras, entendido en un sentido amplio, como el espacio de acción donde los actores, a través de mecanismos formales o informales, realizan transacciones de tierras para su posterior uso y como un principio para organizar la actividad económica en la sociedad (Volgelgesang, p.8).

Para analizar esta dinámica se utilizan como instrumento las diferentes categorías de actores del sector agropecuario; es decir, pequeños, medianos y grandes productores. Estas categorías han sido previamente utilizadas y oficialmente reconocidas por la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación a través de diferentes documentos técnicos, lo cual facilita la comparación y el análisis de situaciones.

Definiremos estos actores de la siguiente manera:

Pequeños productores agropecuarios: categoría también denominada como sector campesino, engloba a quienes dirigen una explotación agropecuaria en la que trabaja el productor con su familia; no cuenta con obreros permanentes y posee una pequeña superficie que varía según la Región, pero que en definitiva le

permite generar alimentos para el consumo familiar y algunos otros productos para la venta en el mercado. Esta categoría tiene un nivel de capitalización bajo<sup>14</sup>.

Medianos productores agropecuarios: son aquellos que dirigen una explotación en la cual trabaja el dueño y suele tener no más de un obrero permanente más eventuales trabajadores temporarios según el tipo de producción, enteramente destinada al mercado. Tienen un nivel de capitalización importante que les permite desarrollar actividades modernas y en muchos casos de complejidad. La superficie que poseen varía según la zona, aunque les permite generar una escala de producción que posibilita el ahorro, la capitalización y el crecimiento productivo.

Grandes productores agropecuarios: son aquellos que dirigen una explotación de tamaño superior a la media de cada una de las Regiones, con sistemas productivos con fuerte intensidad de capital y productos destinados al mercado, cuentan con obreros permanentes y temporarios y su modelo de gestión no es familiar sino netamente empresarial.

Inversores: son aquellos que intervienen en el mercado de tierras a través de compra, venta o arrendamientos, ya sea en forma directa o a través de otras figuras como pools de siembra, fideicomisos, etc.

El análisis pone énfasis en la evolución de cada tipo de actor en relación con la tierra y el uso que cada tipo de actor hace de ella, sin olvidar las formas de control y tenencia.

### 9.1 La dinámica de los pequeños productores en torno a la tierra

Este sector productivo tiene dificultades estructurales para consolidar su desarrollo productivo por diversas razones. Una de ellas es la escasa cantidad de tierras para producir alimentos con una cierta escala que permita el desarrollo

del grupo familiar y la falta de capital para hacer frente a mejoras tecnológicas y de desarrollo productivo. Por otro lado, los pequeños productores tienen dificultades para acceder a tecnologías adaptadas a su condición de escala, dificultades de comercialización de sus productos así como otros impedimentos para competir en igualdad de condiciones en los mercados. Generalmente sufren la falta de infraestructuras intraprediales y extraprediales básicas como son los caminos rurales, la energía y la disponibilidad de servicios educativos y sanitarios de calidad, etc. La tierra constituye también un tema crítico, pero no afecta a todos los pequeños productores por igual, ya que existen diferentes situaciones que se analizan a continuación:

#### 9.1.1 Pequeños productores con títulos formales de propiedad

Los pequeños productores con títulos formales de propiedad de la tierra han adquirido la tierra en el mercado formal, la han heredado, o proviene de una entrega de tierras fiscales decidida por el gobierno provincial (décadas atrás, también el gobierno nacional entregaba tierras fiscales o implementaba planes para que arrendatarios y pequeños productores tuvieran acceso a una unidad económica), o de otros mecanismos de acceso a la tierra. Desde el punto de vista evolutivo y en relación a la problemática de la tierra, estos productores se hallan ante tres situaciones o escenarios diferentes:

- En primer lugar, a pesar de las dificultades que tienen para producir y para mejorar su calidad de vida, la mayoría de ellos continúan con sus explotaciones, por razones de identidad, de proyecto de vida o por no encontrar una alternativa mejor fuera del campo. Para muchos de estos productores, la posesión de la tierra es una garantía de estabilidad de largo plazo y, eventualmente, una posibilidad de mejorar su situación. En muchos casos, estos productores cuando llegan al fin de su ciclo productivo transfieren la tierra a sus hijos, los cuales, en el mejor de los casos, permanecerán en la explotación. Los hijos entonces deberán dedicarse a la explotación agropecuaria complementando esa labor con alguna otra actividad paralela (trabajos temporarios, oficios, etc.) a fin de mejorar sus ingresos. En efecto, los recursos que se generen con la explotación no alcanzarán para su núcleo familiar, pues deberán compartirlos con sus padres y eventualmente (en caso de que sus padres

---

<sup>14</sup>Para una mayor comprensión de las formas y las dinámicas de esta categoría de productor, se recomienda analizar la propuesta realizada por el Foro Nacional de la Agricultura Familiar y la planteada por la SAGPyA a través del documento "Los pequeños productores en la República Argentina", realizado por el IICA.

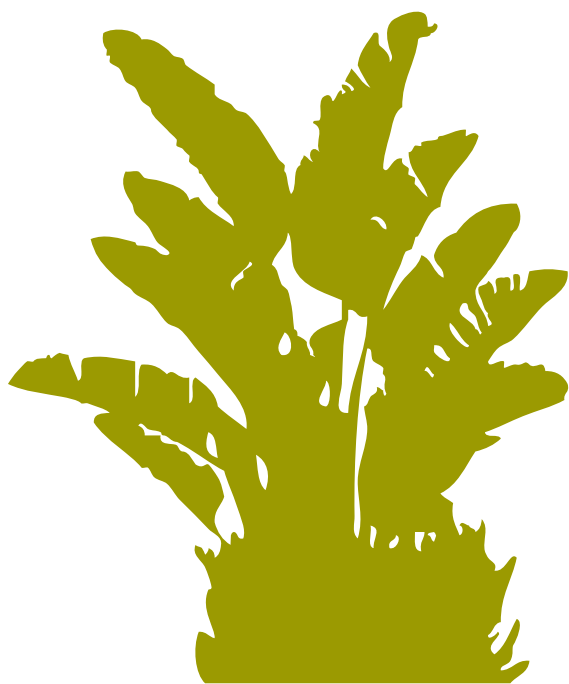
hayan fallecido) deberán pagar un alquiler al resto de los hermanos que también recibieron parte de la tierra en herencia.

- En segundo lugar, en muchos casos ante situaciones muy complejas que les impiden continuar con sus actividades productivas (fin de su ciclo laboral, falta de descendientes que quieran permanecer en el campo, dificultades financieras, etc.) los productores venden la tierra en el mercado formal: a veces, a compradores externos a la zona, pero generalmente a productores cercanos que necesitan ampliar sus escalas productivas, ya sean productores medianos o productores pequeños que han podido capitalizarse. No obstante, hay que señalar que, si bien en los últimos años existe una fuerte demanda para adquirir la tierra de estos productores, estos no la venden fácilmente debido a dos grandes razones. Por un lado, la tierra se ve y se vive como un patrimonio familiar que se heredó de los padres y que constituye la raíz misma de su identidad. Por el otro, estos pequeños productores no saben en muchos casos qué destino darle al dinero recibido por la venta de sus tierras. En este sentido, la situación de muchos pequeños

productores que vendieron sus tierras para irse a vivir a la ciudad, y que no han tenido el futuro que pensaban, ha sido muy ejemplificadora para otros pequeños productores que afirman que es mejor ser pobre en el campo que marginal en las villas miserias de la ciudad.

- Una tercera situación se genera cuando el productor o el familiar a cargo decide alquilar la tierra a otro agricultor local o en otros casos a productores mayores locales o provenientes de otras zonas. Esto depende de la región y del sistema productivo, aunque es muy común en las zonas de expansión de la soja, así como en zonas ganaderas o de otros tipos de actividad, situación que explica el fuerte impulso que tuvo el arrendamiento en Argentina en los últimos 20 años.

Las razones por las cuales el productor decide alquilar sus tierras es muy diverso. Se pueden señalar dos situaciones. Primera: el productor recibe mucho más dinero por el alquiler de sus tierras que si las trabajara él mismo porque no posee la capacidad técnica ni financiera para poner en marcha una actividad rentable que le permita vivir de su campo. Esta es una situación muy común en las zonas de expansión de soja, donde el productor no puede vivir de su actividad de producción de cereales o de leche e irremediablemente debe alquilar el campo. Segunda: el productor no continúa con su actividad debido a su avanzada edad y a la falta de sucesores que puedan permanecer en el campo. Ahora bien, una vez arrendada la tierra, el propietario tiene dos opciones: si no pudo generar un ahorro significativo, se queda viviendo en la vivienda en la misma explotación agrícola (situación predominante en las regiones extrapampeanas); en cambio, si pudo ahorrar para comprar una casa en el pueblo o en la ciudad más cercana, se traslada y deja la explotación agropecuaria, posiblemente para siempre. Según trabajos de campo y encuestas realizadas por la Federación Agraria Argentina en todo el país, de un universo de aproximadamente 600 arrendatarios entrevistados, el 76% manifiesta interés en volver a trabajar su propia tierra, lo cual prueba su verdadera vinculación con el campo y su identidad rural. No obstante, la realidad muestra que esto es muy dificultoso debido a que estos productores no poseen los recursos o el equipamiento necesario para volver a la actividad. En el caso de los tambos y los ganaderos en general, lo que ocurre es que no pueden recomponer su plantel ganadero para volver a producir, por lo cual



consideramos que este proceso se torna inexorable y significa el fin de la trayectoria productiva de estos actores.

### 9.1.2 Pequeños productores con tenencias precarias

Para estos productores la situación es sumamente compleja ya que a los problemas estructurales que padecen hay que sumarles la incertidumbre que crea la informalidad en la tenencia de la tierra y la amenaza permanente de ser desalojados, situaciones que obviamente condicionan la capacidad de inversión y desarrollo productivo sustentable. Las situaciones familiares de los pequeños productores con tenencias precarias son muchas y muy variadas, aunque en líneas generales se dedican a producir para el autoconsumo y, cuando es posible, para el mercado (tabaco, mandioca, algodón, hortalizas, vid, cabras, etc.). En general se trata de cultivos anuales. En muchos casos también cuentan con animales, lo cual les permite estabilizar sus ingresos.

Desde el punto de vista de la tenencia y uso de la tierra se dan varios escenarios o situaciones posibles:

- Pequeños productores establecidos en tierras fiscales: estos productores están establecidos en tierras fiscales que fueron entregadas por el Gobierno provincial, en algunos casos hace ya varias décadas. Las tierras se encuentran bajo diferentes figuras jurídicas (ocupante precario o adjudicatario) según el estado del trámite legal. Frecuentemente el asentamiento en tierras fiscales data de varias décadas. Los permisos de ocupación están a nombre del padre o en algunos casos de los abuelos, de ahí que la situación del descendiente sea muy irregular en términos de documentación formal. Se han observado muchos casos en los que los productores no pueden terminar el trámite de titulación de sus tierras por falta de conocimiento, por irregularidades relativas a la autoridad de aplicación provincial, o por carencia de recursos necesarios para definir límites, confeccionar y registrar la mensura. En líneas generales, estos productores viven y producen en condiciones muchas veces de pobreza, sin posibilidades reales de invertir y mejorar sus sistemas productivos debido también a la precariedad en la tenencia de la tierra y a la limitación de infraestructuras y equipamientos productivos, lo cual genera un círculo vicioso de desinversión y falta de crecimiento. En efecto, la precariedad de la tierra los imposibilita para obtener

las condiciones legales o las garantías necesarias para captar crédito: frente a la falta de recursos no se puede invertir, por lo cual disminuye la capacidad productiva y la imposibilidad de invertir. He ahí un círculo vicioso, un callejón sin salida. El recuadro 8 ilustra esta situación.

- Pequeños productores que compraron mejoras en el mercado informal. Existen muchos otros casos en los que los pequeños productores obtuvieron la tierra comprando los derechos de ocupación a otro pequeño productor en el mercado informal, generalmente a un costo mucho menor que un título formal. La compraventa de estos derechos (derecheras o mejoras) es una práctica muy usual en todo el país. Se suele realizar entre pequeños productores locales o con productores recién llegados a la zona. Este modelo de compraventa de los derechos o mejoras, si bien está aceptado en todas las áreas rurales conlleva un riesgo muy importante, pues el documento o boleto de compraventa realizado por el productor, carece de validez legal alguna para las administraciones de tierras de las provincias, aunque sí tiene validez en términos de uso y costumbres locales. No obstante, si en algún momento aparecen otros actores con documentos oficiales, pueden nacer conflictos que terminarán perjudicando a los ocupantes sin títulos formales, cuya única alternativa viable será demostrar la posesión y reclamar la propiedad por prescripción adquisitiva en juicio civil. Para que la compra de las mejoras tenga validez, es necesario que la transferencia del derecho de ocupación esté validado por el área de tierras competente de la Provincia siempre que la legislación aplicable provincial permita la transferencia de dicho derecho.

### 9.1.3 Pequeños productores establecidos en tierras demandadas por otros actores privados que poseen títulos formales

La situación de pequeños productores establecidos en tierras que tienen algún tipo de documento o título en manos de otros actores privados es muy compleja y es causa de conflictos de larga data en las áreas rurales.

Los productores poseen las tierras desde hace varias décadas, en momentos en que las mismas no eran explotadas por sus titulares registrales de entonces, ni estos ejercían la posesión. Muy por el contrario, se trataba generalmente de latifundios improductivos o muy poco explotados, en el bosque chaqueño, la selva misionera,

#### Recuadro 8: Historia de la vida de una familia de pequeños productores en tierras fiscales

El Sr. Juan Millalta, casado y con 12 hijos, ocupó una parcela de 2.500 has cercana a la localidad de Maquinchao (Río Negro) en el año 1919; poseía 200 ovejas y un centenar de vacas, cabras y caballos. En el año 1935 se consigna que otros 2 ganaderos habían ocupado una parte del campo, aunque la viuda de Millalta continuó manteniendo una gran parte de la tierra donde vivió con todos sus hijos. Sin embargo, en dicho período (década del 30), la cantidad de ovejas declinó sustancialmente debido a la sequía (quedaron 70 animales solamente). En el año 1940 la familia Millalta recupera todas las tierras que antes ocuparon otros ganaderos, y se hace cargo de ellas el hijo, Cecilio Millalta. La población ha disminuido a solo 6 personas, pero ha aumentado su plantel de ovejas a 900 animales. Con los años y debido al proceso de erosión eólica y al deterioro general de los pastizales a causa del sobrepastoreo, se ha visto disminuir el plantel de ovejas a sólo 140 ovejas, 200 cabras y algunos caballos y vacas. En la década del 80 se hace cargo de la tierra su viuda, quien mantiene a sus nueve hijos en la explotación con la misma cantidad de ovejas y con sólo 60 cabras y 7 caballos. Los ingresos de esta familia provienen de la venta de la lana y de la de alguna cabra, y sólo les permiten mantener a la familia (comida, vestimenta y otros gastos) en condiciones de subsistencia.

Ya en la década de los 90 los hijos migraron hacia las localidades más importantes de la provincia, y la explotación quedó en manos del hijo mayor. Este vive con su familia compuesta por 4 hijos. Sus condiciones de vida son muy precarias: tienen poco acceso a servicios de salud, educación y bienestar social de complejidad. La vivienda es muy pobre; viven en un rancho de barro, con techo de chapa o ramas y piso de tierra que tiene dos habitaciones donde vive toda la familia en condiciones de hacinamiento. Desde el punto de vista productivo, posee muy pocos instrumentos de trabajo. Trabaja con un reducido rebaño de ovejas y cabras, pero debe abonar un porcentaje de lo obtenido de la venta de lana a su madre en concepto de arrendamiento por el campo que ocupa. Su situación jurídica es muy inestable debido a que no posee los títulos de propiedad de la tierra que todavía, luego de más de 90 años de ocupación, siguen siendo fiscales.

zonas de montaña, de meseta, zonas áridas, tierras que en su momento fueron explotadas para la extracción de madera, por ejemplo, y que luego fueron abandonadas. Las ocuparon entonces pequeños productores agrícolas o ganaderos dedicados mayormente a pastoreo extensivo (cabras y ovejas especialmente). En otros casos, fueron los mismos empleados de las antiguas explotaciones quienes permanecieron en ellas.

Con la dinámica productiva de la última década, los titulares de dominio (personas que han obtenido la

documentación legal que les otorga el derecho de propiedad y que han registrado esa titularidad en el registro de la propiedad inmueble) pretenden tomar posesión formal de la tierra cuando descubren que, en algunos casos, las están explotando cientos de pequeños productores, que también viven en ellas y se reconocen “poseedores”<sup>15</sup>. Este escenario es de alta conflictividad,

<sup>15</sup>Una vez transcurridos más de 20 años, estos ocupantes deben ser considerados legalmente como poseedores con derecho a titular su tierra a través del juicio de usucapión.

pues quien ha obtenido los títulos de propiedad se enfrenta a los productores que llevan generaciones en esa tierra, aunque no tengan un contrato, sentencia o título que acredite la propiedad. En muchos casos, la situación se torna mucho más problemática ya que quienes acreditan la titularidad del dominio no son los dueños originales, sino sus descendientes o una empresa u otras personas que certifican la compra de las tierras a los dueños originales o a sus descendientes. En muchas de estas situaciones suelen darse casos de uso de documentación falsa, amenazas, presiones o irregularidades menores.

Más allá de la veracidad de la documentación que prueba la propiedad de la tierra o los permisos de ocupación, estas situaciones se resuelven de muy diferentes maneras según el contexto político institucional, según la capacidad de respuesta de los pequeños productores y según los sistemas productivos predominantes y la presión del mercado para liberar estas tierras a la producción por parte de los nuevos inversores. Hay tres formas de resolución de este tipo de conflictos:

- Un caso muy común es que se alcance un arreglo pacífico entre los titulares de dominio recién aparecidos y los pequeños productores sin título, para salir o permanecer en una fracción del inmueble. Estos acuerdos son complejos y muchas veces informales, y su casuística muy variada:

- El titular de dominio entrega al pequeño productor sin título la porción de tierra que éste mantuvo históricamente para que pueda seguir viviendo en ellas y desarrollar las actividades que siempre realizó. Este caso es muy poco frecuente.

- En otras ocasiones, el titular de dominio entrega una pequeña porción de tierra al pequeño productor para que pueda vivir en el lugar de siempre, pero no le habilita áreas de pastaje o de cultivos, por lo cual el productor se ve obligado a buscar otro tipo de actividad, y muy posiblemente a trabajar en la explotación agropecuaria como peón. En este caso se trata de “comprar almas”; es decir, el nuevo propietario compra las tierras con los productores dentro de la tierra y eso le posibilita, a través de la relación de poder, contar con dicho productor como mano de obra para su futuro emprendimiento productivo. Esta situación ha sido común en áreas de

producciones extrapampeanas con fuerte demanda de mano de obra (algodón, caña de azúcar).

- En muchos otros casos, el titular dominial que toma posesión de la tierra, simplemente deja seguir viviendo dentro de la propiedad al ocupante y lo contrata como mano de obra en la explotación. Esto acarrea dos consecuencias: que el ocupante ya no pueda explotar libremente la propiedad, y que la relación entre ocupante y titular sea laboral y, por lo tanto, en caso de ruptura de la relación laboral, el ocupante empleado sea expulsado de la propiedad ya que era el vínculo laboral lo que le permitía permanecer.

- En otros casos, se han visto situaciones en las cuales el Estado construye viviendas en áreas rurales, en los costados de las rutas. Estas viviendas se entregan a los pequeños productores desalojados. Si bien se quiere conceder un beneficio al productor mejorando su calidad de vida, las viviendas no siempre se construyen en el área donde los productores poseen sus pequeñas instalaciones (galpón, corrales, etc.) desde donde manejan la producción, sino que se construyen al costado de la ruta, en áreas muy alejadas de su actividad productiva. Con el tiempo se produce el rompimiento de su sistema productivo y el pequeño productor se ve impulsado a buscar otra actividad productiva no agraria más vinculada a la ruta y a los centros poblados más cercanos. De esta manera se libera el campo de pequeños productores. Entonces, el titular de dominio puede utilizarlo para su actividad productiva.

- Un segundo caso en el que se ven involucrados los pequeños productores sin títulos de la tierra es aquel en el que estos inician juicios de prescripción veintañal o usucapión, de manera que, a través de la comprobación en juicio de la posesión efectiva, durante 20 años puedan acceder al título de la tierra que poseen. En realidad, bajo el régimen legal vigente aplicable a la materia, este es el único mecanismo legal para que los pequeños productores puedan acceder a los títulos de propiedad de la tierra que ocupan históricamente con “ánimo de dueño”. Sin embargo, a pesar de ser un mecanismo posible, esta modalidad es muy poco frecuente porque requiere dos circunstancias fundamentales. En primer lugar, un conocimiento por parte de los productores de los derechos que les otorga la posesión; y, en segundo lugar, la capacidad organizativa y económica para poder

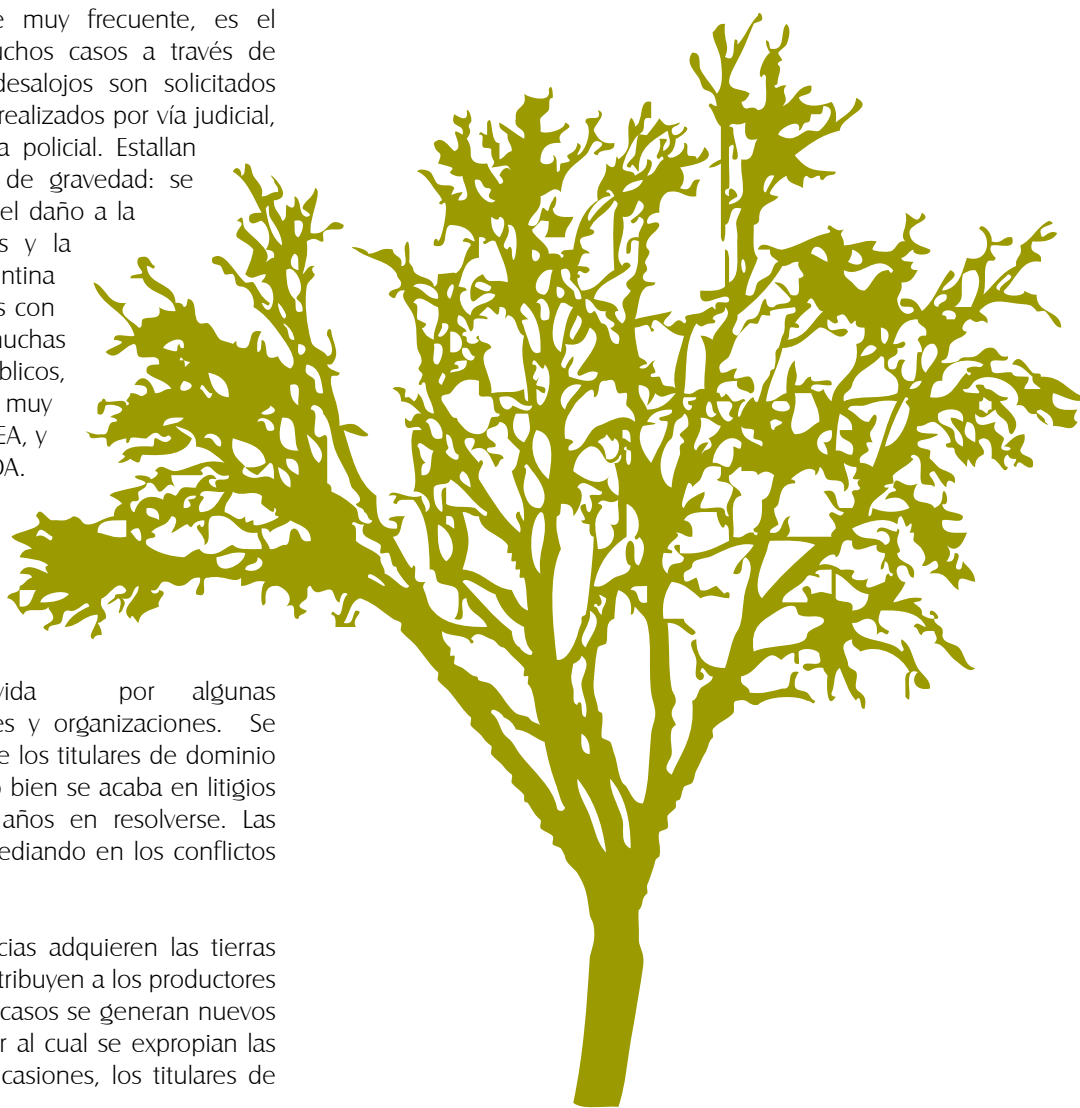
llevar adelante todo el proceso legal que esto implica y que a veces puede demorarse años, pues no existen instancias estatales para resolver estos problemas legales y técnicos que no sean los tribunales ordinarios provinciales. Aunque este es un mecanismo viable para obtener el título formal de propiedad, durante el juicio de posesión es posible que se presente una persona que alega mejor derecho presentando el título de propiedad o alegando que también ha poseído el inmueble o que lo ha poseído en parte. En todo caso, si el ocupante que inicia el trámite no puede demostrar fehacientemente la posesión, el juez no resolverá a su favor y no obtendrá el título de propiedad.

• El tercer caso, ciertamente muy frecuente, es el desalojo de campos, en muchos casos a través de mecanismos violentos. Los desalojos son solicitados por los titulares de dominio y realizados por vía judicial, con la presencia de la fuerza policial. Estallan en algunos casos conflictos de gravedad: se han utilizado la intimidación, el daño a la propiedad de los pobladores y la violencia física. Existen en Argentina numerosos casos de desalojos con impactos muy diversos. En muchas ocasiones no se han hecho públicos, pero se estima que son muy frecuentes en la Región del NEA, y muy especialmente en el NOA. En otros casos los desalojos se frenan debido a que existe mayor organización de los productores y mayor conciencia social sobre la problemática de la tierra, muchas veces promovida por algunas ONG y por otras instituciones y organizaciones. Se suelen alcanzar acuerdos entre los titulares de dominio y los pequeños productores, o bien se acaba en litigios judiciales que tardan varios años en resolverse. Las Provincias suelen participar mediando en los conflictos de diferente manera:

-En algunos casos, las Provincias adquieren las tierras por cuenta del Estado y las distribuyen a los productores en calidad de venta. En estos casos se generan nuevos conflictos y litigios por el valor al cual se expropian las tierras al titular registral. En ocasiones, los titulares de

dominio adquirieron las tierras a los antiguos propietarios a 5 o 10 dólares por ha y demandan al Estado en concepto de expropiación o a los pobladores que pretenden adquirirlas 400 dólares por ha, lo cual hace suponer que la intención de la adquisición de la tierra no era la producción, sino la especulación inmobiliaria.

-En otros casos, el Estado participa mediando entre los nuevos titulares de dominio y los pequeños productores a través de la reorganización parcelaria y la creación de infraestructuras y equipamientos comunitarios para los productores con la intención de reducir los niveles de conflictividad local.



### Recuadro 9: La lucha por la tierra. La historia de Pozo Azul

Pozo Azul es una localidad en el centro norte de la Provincia de Misiones, en pleno corazón forestal de la Provincia. Durante los últimos treinta años cientos de pequeños productores se fueron estableciendo en tierras forestales que se encontraban virtualmente abandonadas por sus dueños y poseen en la actualidad sus chacras, en las que habitan y trabajan con sus familias. Los pobladores provenían del sur de Misiones y de Brasil en un sistemático proceso de avance de la frontera de ocupación. Las principales actividades de los agricultores fueron el cultivo de tabaco, maíz y otros cultivos para el autoconsumo, y la ganadería, especialmente vacuna y porcina. Durante la década de los '90, las tierras de una gran explotación forestal se ponen en venta a través de un remate judicial, y sólo una empresa se presenta al mismo y compra la explotación. Cuando la empresa decide ocupar plenamente la explotación y comenzar la extracción de madera, intenta el desalojo de los campesinos a través de la fuerza policial. Esto no fue posible debido a que agricultores se oponen con numerosas acciones a la expulsión. Luego de varios intentos de desalojo, la Provincia interviene para pacificar el conflicto resolviendo la expropiación de las tierras para entregarla en venta a los pobladores que con los años se habían ido estableciendo en ellas. Si bien el hecho todavía no ha sido resuelto -Estado y empresa no llegan a un acuerdo sobre el precio de la tierra-, hay varios elementos que es necesario observar.

En primer lugar, la empresa aduce que ocupantes que vienen de Brasil para llevarse la madera o para producir cerdos a muy bajo costo que luego venden en Brasil saquean constantemente el bosque que les pertenece. Este es para ellos el principal problema en la zona.

La empresa también plantea que ellos quisieron poner en marcha un plan de colonización a partir del cual pretendían asociar a los pequeños productores en el manejo y la explotación del bosque, pero dicho plan se frustró a raíz de la intervención del Estado.

Los pequeños productores aducen por otro lado que se encuentran en dichas tierras desde hace más de 20 años, por lo cual tienen derecho a que se les dé la posibilidad de convertirse en propietarios de las mismas. También plantean que la adquisición de las tierras por parte de la empresa se realizó a un precio muy bajo y por tanto intuyen una gran falta de transparencia en la compraventa. Además sugieren que, en caso que deban comprar las tierras que ocupan, estarían dispuestos a hacerlo a los mismos valores que la empresa; es decir, a un monto aproximadamente 10 veces inferior al que hoy solicita la empresa para su venta.

En todo este proceso no sólo actúan la empresa y los pequeños productores, sino que también se involucra al Estado provincial a través de la Dirección de Tierras y Colonización, a la Iglesia Católica que tuvo participación en la organización de los productores y a varias ONG locales que actuaron en la lucha contra el desalojo. La situación actual es muy incierta: el retrato de la situación revela un contexto de desconfianza mutua entre las partes, con conflictos latentes, con situaciones de violencia armada en un contexto fronterizo que involucran a actores argentinos y extranjeros, con procesos legales demasiado largos en el tiempo y con situaciones de pobreza estructural que sirven de base para incubar procesos clientelísticos que sólo perjudican a los más pobres, o de lobby por parte de quienes más poder económico detentan. En este contexto de pobreza, la inexistencia de servicios de salud (el médico o enfermero más cercano se encuentra a más de 50 km.) u otros servicios básicos, aumentan la complejidad de los problemas.

Más allá de estas consideraciones puede decirse que el caso de Pozo Azul es reconocido en las Provincias del NEA como un ejemplo de conflicto por superar para lo cual hace falta una intervención decidida del Estado.



### ¿Qué pasa con los productores desalojados?

El primer problema que se plantea tiene que ver con la vivienda. En muchos casos, los desalojados se van a vivir a los pueblos más cercanos. Dependen entonces de una vivienda social o deben construirse una casa precaria en los alrededores, y sus ingresos dependen de un plan social o de changas que realizan en diversos rubros.

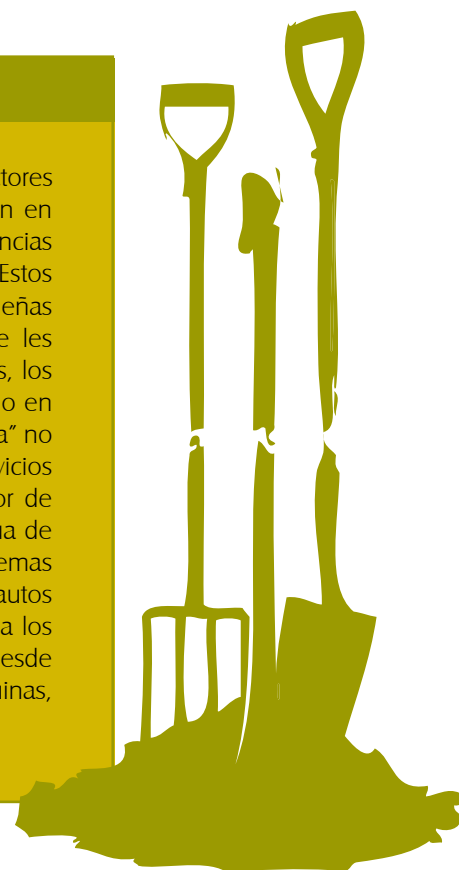
En otras ocasiones, los desalojados se quedan a vivir en las banquinas de las rutas de ahí el nombre de "banquineros"- cultivando un poco de tierra para el autoconsumo y trabajando en los campos vecinos o en changas. En muchos otros casos, estos productores desalojados se van a vivir a ciudades más grandes, especialmente a las capitales de las Provincias donde intentan buscar alguna otra alternativa para salir del círculo, ya no de la pobreza, sino de la marginalidad en la que se encuentran desde que salieron del campo.

Más allá de la migración de muchos de los productores que fueron expulsados de la tierra existe una variedad de estrategias de organización para hacer frente a los

reclamos de la tierra. En muchas Provincias funcionan Mesas de tierras para debatir y plantear soluciones con respecto a la problemática. Estas Mesas están conformadas por organizaciones gremiales, por productores agropecuarios, el INTA, el Programa Social Agropecuario, ONG locales, ámbitos académicos, representantes indígenas, y en algunos casos también del Estado provincial. Así sucede, por ejemplo, en Misiones, en Chaco, en Salta, Corrientes, o Santiago del Estero donde a partir del trabajo en ese espacio se ha abierto un registro de poseedores, con el objetivo de alcanzar la regularización del dominio. En otros casos, se elaboran estrategias de comercialización de los productos de los ocupantes precarios, se busca la celebración de convenios entre organismos competentes y colegios profesionales para la articulación de soluciones y el abaratamiento de costos de regularización, o se gestionan canales de diálogo permanentes con instancias nacionales a fin de que intervengan en el asunto como, por ejemplo, la Secretaría de Derechos Humanos de la Nación o la Secretaría de Agricultura o Subsecretaría de Tierras (hoy Comisión Nacional de Tierra para el Hábitat Social "Padre Carlos Mujica").

#### Recuadro 10: Los Banquineros

En la Provincia del Chaco y en varias Provincias del NOA y del NEA muchos productores que vivían en campos ganaderos o agrícolas han sido expulsados y hoy viven en las banquinas de las rutas, en lo que constituyen terrenos fiscales de las Provincias si se trata de rutas provinciales o de la Nación si se trata de rutas nacionales. Estos banquineros han construido una casa precaria en la banquina, tienen pequeñas huertas y hasta un corral para animales menores (cabras, cerdos, etc.) que les permite generar productos para el autoconsumo. Más allá de estas actividades, los hombres trabajan en los campos vecinos o mantienen algún trabajo temporario en los pueblos más cercanos (changarín, albañil, etc.). Por tratarse de una "banquina" no sólo tienen una situación de precariedad, sino que tampoco cuentan con servicios que les permitan mejorar su calidad de vida. No tienen luz eléctrica y lo peor de todo, no disponen de agua potable, por lo cual se ven obligados a buscar agua de pozos con los consiguientes problemas de salud. Suelen sufrir además problemas de inundaciones, riesgos permanentes de accidentes por la proximidad de autos y camiones que circulan a altas velocidades y falta de seguridad con relación a los escasos bienes que poseen. Muchas de estas familias viven en las banquinas desde hace varias décadas, con abuelos, padres e hijos nacidos y criados en las banquinas, sin encontrar todavía una solución real a su situación.



### Recuadro 11: Historia de Lote X, Colonias Unidas, Chaco

El caso del Lote X es una demostración de cómo el Estado, las organizaciones y los pobladores beneficiarios pueden desarrollar un proceso de regularización dominial donde los intereses de todas las partes estén representados y donde los derechos estén salvaguardados. Las tierras de Lote X (10.000 has) fueron propiedad del Estado Nacional para uso exclusivo de Gendarmería Nacional, pero con el correr del tiempo fueron ocupadas en forma inestable por familias provenientes de la crisis de la madera y el algodón. La no ocupación efectiva de las tierras por parte del Estado Nacional, las presiones sociales y el regreso a la democracia plantearon un nuevo escenario. Entre los años 1984 y 1990 comienza a circular la noticia de que esas tierras pasarían a la Provincia de Chaco y se produce una nueva ola de ocupación del Lote X por parte de pequeños agricultores. A pesar del miedo que siempre acechó a la población, la comunidad se organizó con el objetivo de obtener la adjudicación de las tierras.

En 1991 se transfieren los lotes de las leguas C y D de Lote X a la Provincia de Chaco. Al año siguiente se establece por ley la creación de una comisión de planificación para la adjudicación de tierras en el Lote X, que estuvo integrada por el Consejo Municipal de Colonias Unidas, por una comisión de vecinos que representaba a los ocupantes, los pequeños productores, la Cámara de comercio, personas representativas, entidades intermedias, representantes del Instituto de Colonización provincial y de la Dirección de Bosques. Así, por ley, pudieron participar numerosos actores en la elaboración y posterior presentación al poder ejecutivo de un informe sobre la manera en la que se debía proceder para la subdivisión, mensura y adjudicación de las tierras. La Comisión se convirtió en el ámbito óptimo donde todos los interesados participaban en la construcción de la resolución final del conflicto. Se solucionaron diferencias entre los ocupantes, se reubicó a los que habían sido desalojados, a las personas de Colonias

Unidas que solicitaban ser adjudicatarios y se

hizo un censo poblacional. Se reclamó,

incluso, la ampliación del ejido municipal

de Colonias Unidas, que también se

encontraba dentro del Lote X. En 1994,

en el Salón Parroquial se realiza el acto

de la entrega formal del informe final al

Instituto de Colonización, a los poderes

ejecutivo y legislativo, a la municipalidad

de Colonias Unidas y a la Biblioteca local.

Desde ese momento, el rol de la Comisión sería el

de garante de que las adjudicaciones por el Instituto de

Colonización se hicieran conforme a los informes labrados y

los acuerdos celebrados. De este modo, 5.000 has de tierras

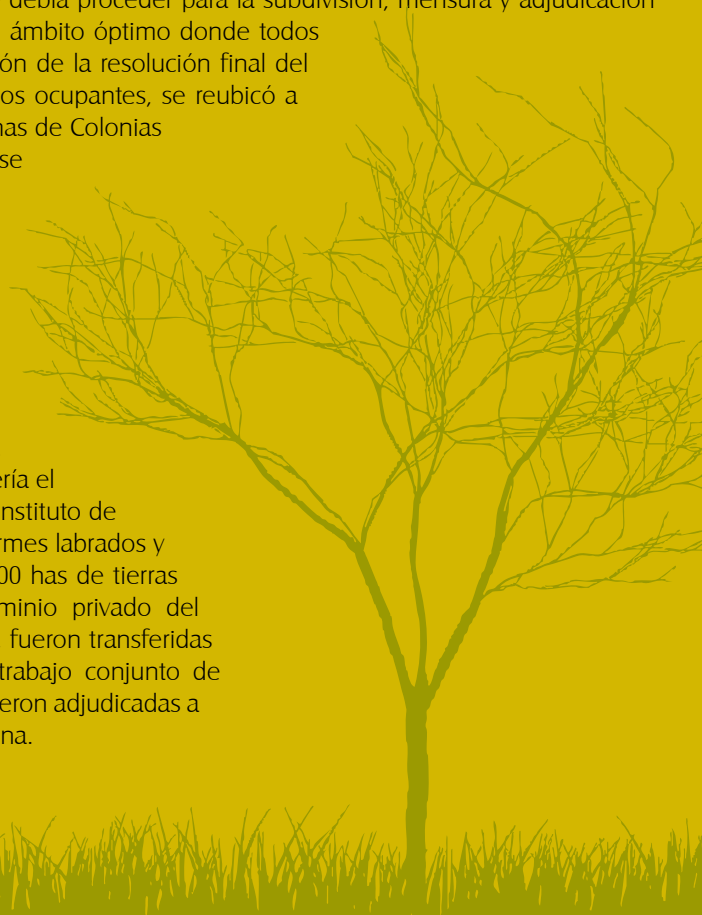
aptas para agricultura y ganadería del dominio privado del

Estado Nacional asignadas a la Gendarmería, fueron transferidas

a la órbita del Estado Provincial y, con el trabajo conjunto de

pobladores y organizaciones responsables, fueron adjudicadas a

algo más de 100 familias campesinas de la zona.



En otros casos se organizaron nuevos movimientos en defensa de la tierra y los recursos naturales. A veces la sociedad civil organizada presenta proyectos de ley impulsados por diputados involucrados con la problemática. Incluso se ha logrado el reconocimiento de los derechos de los pueblos originarios o de la preservación de recursos naturales estratégicos en recientes reformas a algunas Constituciones Provinciales. En otros casos, se organizan encuentros de difusión de experiencias exitosas y de violaciones de derechos de los más vulnerables; otras organizaciones se suman a estrategias regionales y, de la mano de organizaciones internacionales, buscan recursos para financiar mensuras y asistencia técnica en los juicios de prescripción o bien para brindar asesoramiento técnico a los agricultores más desprotegidos, para obtener materiales para mejorar la precaria infraestructura de los predios, o para poder demarcar límites y reafirmar actos posesorios para una posterior usucapión.

En ocasiones, una vez logrado el objetivo de detener el desalojo, e iniciadas las negociaciones de entrega de tierras, los beneficiarios y las organizaciones sociales son quienes diseñan y controlan junto al Estado o al particular (según sean las tierras fiscales o privadas) el proceso de subdivisión y entrega de las tierras. En casos aislados algunas agrupaciones nuevas han comenzado a reclamar la posesión de tierras recientemente ocupadas o un arreglo conveniente, situación que se ve con creciente preocupación por los grupos que trabajan respetando los derechos de quienes reclaman la tierra en pos de la convivencia social.

## 9.2 El comportamiento de los medianos productores frente a la tierra

Con respecto a la situación de la tierra en manos de medianos productores, es menos compleja que en el caso anterior. Por lo general, estos productores mantienen sistemas productivos que les permiten mantenerse dentro de la actividad a través de estrategias de inserción en cadenas dinámicas, o a través de estrategias de diversificación del riesgo. En todos los casos estos productores tienen un fuerte anclaje a la vida rural local, de ahí que no deslocalicen la renta. Al contrario: son en gran parte responsables del dinamismo de los territorios rurales de la Argentina. El tamaño y las actividades de este tipo de productores son muy variables dependiendo de

la Región y del tipo de producción que llevan adelante.

En líneas generales, desde el punto de vista de la tierra, se pueden producir cuatro modelos de situaciones.

- La situación más común es que los productores mantengan su sistema productivo y, por ende, sus tierras, sin mayores movimientos. Esta situación obviamente va a depender del contexto económico y del ciclo laboral del productor. En caso de que el productor termine su ciclo laboral y tenga sucesores, serán estos quienes mantengan la explotación; en caso de ser uno sólo el heredero, se preservará la misma superficie productiva; en caso que sean varios herederos, la tierra se subdividirá en partes produciéndose varias situaciones. En muchos casos, el hijo que se queda en el campo les alquilará las tierras a sus hermanos, preservando la misma superficie original pero con un costo suplementario que implica el alquiler de las tierras, lo cual conlleva obviamente una disminución de la rentabilidad respecto a la de su padre. En otros casos, los otros herederos venden sus tierras para realizar inversiones en otros lugares, generalmente una vivienda u otra inversión inmobiliaria en sus lugares de residencia, es decir, donde puedan administrar directamente dicha inversión. En estos casos, el hermano que se quedó en el campo se encuentra trabajando una superficie menor que la que trabajaba su padre.

- Otro caso se produce cuando estos productores medianos han generado sistemas productivos que les han permitido capitalizarse. En muchas ocasiones suelen aumentar su escala productiva a través de la compra de campos, especialmente en la zona donde viven para no aumentar los costos logísticos que implica mover herramientas o ganado de un campo a otro. Generalmente la compra la realizan a vecinos más chicos o a productores medianos que se hallan en la etapa final del ciclo productivo (retiro del productor). También se dan casos de venta del campo por parte de los herederos que ya no están en el sector o han migrado. Esta es la forma más tradicional y común de expansión de las tierras en propiedad en el sector de medianos productores y es el proceso que explica, aunque en parte, la expansión de la mediana agricultura en el país.

- La tercera situación se da cuando estos productores venden sus tierras por diversas razones: por problemas económicos estructurales que no les permiten hacer

frente a la explotación, por fin del ciclo laboral del productor, o porque el productor ha fallecido y sus descendientes dividen el campo y venden las partes. Las ventas de campo en estos casos se hacen a través del mercado formal. Si los campos se venden en bloque (block) -el total de la explotación-, los compradores son por lo general inversores externos que buscan campos grandes y ya “armados”; es decir, con toda su estructura productiva ordenada y lista para producir. Es muy poco frecuente que estos campos sean adquiridos por otros productores medianos de la misma zona, pues el sistema productivo no permite a un productor mediano generar el capital suficiente para comprar campos tan importantes. Según información obtenida a través de numerosas agencias inmobiliarias rurales del país, hay una escasa disponibilidad de campos de este tipo en Argentina, de ahí que su valor sea muy alto. En caso que la venta del campo se realice en parcelas menores -cada heredero vende su parte en forma separada-, los compradores son, por lo general, productores medianos de la zona que tienen el capital suficiente para adquirir algunas parcelas, o eventualmente son otros productores que vienen de otras zonas para realizar algún tipo de cultivo como soja, girasol, o para dedicarse a la ganadería.

- El cuarto caso más común se da cuando, ante el fin del ciclo laboral del productor o ante la imposibilidad de ponerlo en producción por falta de maquinarias, capital o conocimientos, el campo se arrienda a otros productores para la realización de cultivos. Esta situación se ha generalizado en los últimos años con el boom de la agricultura, por lo cual a muchos productores, o a los que recibieron la tierra por herencia, o a los inversores que compraron campos como refugio frente a la inflación (especialmente de la Región pampeana), efectivamente, les resultaba más favorable arrendar sus campos que poner o mantener en marcha un sistema productivo rentable acorde con las condiciones de mercado. En el caso de los que compraron tierras como resguardo de capital, esto es más patente, pues ese tipo de comprador no tiene ni el equipamiento ni el conocimiento necesario para poner en marcha un sistema productivo rentable.

### 9.3 La dinámica de los grandes productores

Los grandes productores locales adoptan estrategias diferentes con respecto a la tierra. Mantienen sistemas productivos muy dinámicos, muchas veces insertos dentro de cadenas productivas altamente competitivas.

Su origen es diverso, si bien se pueden clasificar según su procedencia. Por un lado, están los que provienen de la subdivisión de las grandes estancias. A través del tiempo las grandes estancias se fueron subdividiendo entre los herederos y alcanzaron una escala mucho menor, aunque llamativamente consolidaron un sistema de gestión más moderno, con una estructura productiva más diversificada y no dependiente sólo de la ganadería, como fue el caso de las tradicionales estancias pampeanas, de las cuales sólo quedó la imagen y el folklore, porque se reorganizaron bajo la forma de empresas agropecuarias altamente competitivas, muy vinculadas a la agricultura. El otro gran grupo se refiere a explotaciones que se consolidaron a partir del crecimiento de productores medianos que pudieron avanzar con la compra de nuevas tierras, llevando adelante sistemas productivos muy racionales con un volumen y escala que les permitió superar la década de los 90 con éxito; en general son empresas con un elevado nivel de equipamiento y tecnología que, además de trabajar tierras propias, trabajan tierras alquiladas.

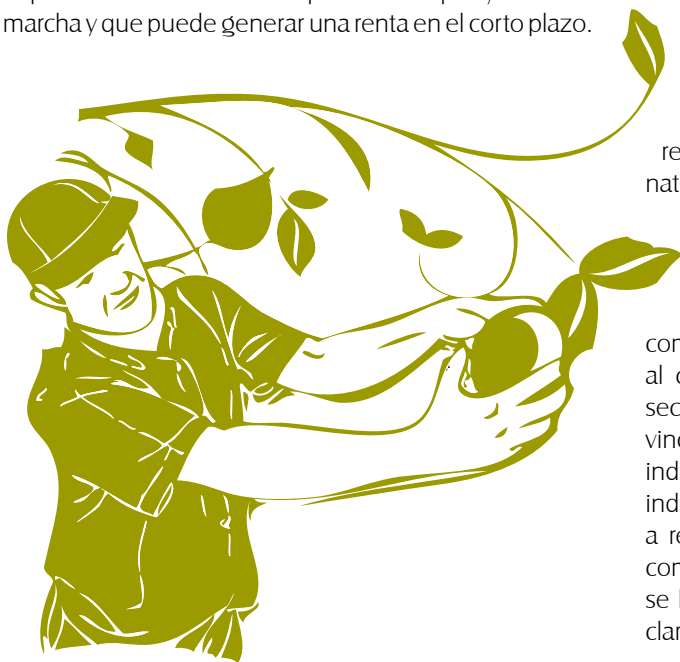
Desde el punto de vista evolutivo este sector manifiesta una diversidad de situaciones:

- En el caso de las explotaciones que derivan de las antiguas estancias, con independencia de su presencia o no en el campo, se trata de familias de origen agropecuario que guardan una relación identitaria con la tierra, por lo cual son las familias las que mantienen la explotación, aunque por lo general lo hacen a través de la figura de un administrador. La tierra es la base de la constitución familiar, de ahí que no se venda. Cuando el propietario o responsable de la familia llega al final del ciclo laboral, siempre hay un miembro de la familia que retoma la actividad; en caso de que no existieran descendientes responsables de la gestión, esta se terciariza pero la tierra y la explotación se mantienen, por lo general, como una unidad de donde cada integrante obtiene un beneficio.

- Las grandes explotaciones que se conformaron a partir del crecimiento y desarrollo de empresas medianas mantienen un sistema productivo muy avanzado, con un modelo de gestión muy eficiente. La explotación constituye una empresa y existe una tendencia a adquirir más tierras en propiedad, o en su defecto, si no es posible debido a la carencia de tierras o a los elevados precios, la alternativa es el arrendamiento de campos

para la producción de cereales y oleaginosas, ya sea en la misma zona o en áreas más alejadas. Estos productores no compran explotaciones en bloques, sino que, en la medida de lo posible, van adquiriendo parcelas o pequeñas explotaciones. Su crecimiento es sistemático y siempre invierten en nuevas tierras, pero también en maquinarias y tecnología necesarias para el desarrollo agrícola. Su lógica es expansiva; no obstante, en los últimos años estos productores han dejado de adquirir tierras en las zonas de mayor productividad debido a los altos precios y han avanzado en la compra de tierras en las zonas más marginales como Formosa, Santiago del Estero, Río Negro, etc. Es decir, fuera del tradicional ámbito de la Región pampeana. Esta política no obedece sólo a la subida de precios de la tierra ni es nueva. Los ganaderos bonaerenses llevan años posicionándose en Formosa, donde realizan la invernada de sus lotes, que terminan en sus campos; en todo caso, la agriculturización ha modificado esta pauta y ha determinado un mayor traslado de toda la actividad hacia estas regiones.

- En otros casos, debido a la falta de sucesión o por otras razones particulares, se produce la venta de la tierra. Generalmente esta operación se realiza en bloque (block); es decir, no se venden parcelas por separado como podría suceder en el caso de las explotaciones de los medianos productores. Vender en bloque (block) implica vender un sistema productivo que ya está en marcha y que puede generar una renta en el corto plazo.



Estas ventas suelen ser de varios millones de dólares debido al aumento significativo del precio de la tierra en la actualidad. Existe demanda para explotaciones de este tipo, pues la oferta es muy restringida. En este caso, generalmente el comprador del bloque (block) no es otro productor, sino nuevos actores: financieras, inversores externos, sociedades anónimas, supermercadistas, famosos, extranjeros, multinacionales, etc. A ellos nos vamos a referir a continuación.

#### 9.4 Los inversores

Por último, un caso que nos interesa analizar es el de los inversores externos, ya sean estas empresas o personas físicas, argentinos o extranjeros, pues son estos actores los que cambiaron las reglas de juego en el mercado de tierras de Argentina a partir del año 1976, pero sustancialmente a partir de la década de los 90. Aprovechando un contexto de precios relativamente bajos debido a la profunda crisis del sector de la pequeña y mediana agricultura, tomaron o compraron tierras en todo el territorio nacional. En el caso de las empresas se trata de pools de siembra, de fondos de inversión, o de sociedades anónimas que buscan en el campo una oportunidad productiva. En el caso de las personas físicas se trata de argentinos que buscan en el campo el resguardo del capital frente a la inflación y también la búsqueda de una actividad que a los inversores urbanos les resulta placentera por la vinculación a la naturaleza y el medio ambiente. En el caso de los inversores extranjeros confluyen ambas motivaciones: la posibilidad de realizar inversiones rentables, y también la posibilidad de vincularse a la naturaleza y al medio ambiente.

No hay una norma general sobre lo que sucede con esta gran categoría de inversores en las áreas rurales. Sin embargo, lo que todos ellos tienen en común es que no sólo provienen de sectores vinculados al campo tradicional, sino que también provienen de sectores ajenos al mismo: las grandes empresas están vinculadas a los servicios y al mundo financiero o industrial, las personas físicas están vinculadas al sector industrial, comercial, de servicios y en muchos casos a redes políticas y del poder. Para poder interpretar el comportamiento y la tendencia de este amplio grupo, se ha elaborado el cuadro 5 que permite visualizar con claridad la posición de cada actor.

Cuadro 5: Tipo de inversiones en tierra en Argentina			
Tipo de actividad	Tipo de adquisición y tipo de inversor		
	Inversores que compran medianas y grandes explotaciones o superficies	Inversores que compran pequeñas explotaciones o parcelas	<i>Pools</i> de siembra, fideicomisos agrícolas
Producción agropecuaria en seco	Grandes empresas cerealeras / forestales o ganaderas	Empresas forestales Inversores urbanos	Fondos de inversión <i>Pools</i> de siembra (pequeños, medianos y grandes)
Producción agropecuaria intensiva bajo riego	Empresas dedicadas a la vitivinicultura u otro cultivo intensivo	Empresas dedicadas a la vitivinicultura u otro cultivo intensivo Inversores urbanos	
Actividades vinculadas a la naturaleza	Grandes inversores externos y argentinos	Inversores urbanos	

#### 9.4.1 Los inversores que compran medianas y grandes explotaciones agropecuarias o superficies de tierras

En muchas situaciones los inversores compran medianas o grandes explotaciones o superficies de tierra. Se trata de superficies muy grandes que les permiten, en el caso de actividades agropecuarias de seco, generar escalas productivas muy rentables ya sea con cereales, oleaginosas, forestación, ganadería, u otras. Que compren grandes superficies y no muchas explotaciones chicas se debe a dos razones. La primera consiste en que comprar muchas explotaciones chicas implica un alto costo de transacción (varios boletos de compraventa, varias escrituras, varios trámites administrativos, tiempo, etc.) por lo cual se torna un negocio no solamente muy caro, sino también altamente problemático. El otro motivo se explica así: las explotaciones pequeñas están constituidas por parcelas pequeñas, viviendas, alambrados, montes, aguadas, y demás accidentes que no permiten la utilización y la optimización de máquinas

de gran tamaño para la producción agrícola: para ello sería necesario reorganizar toda la explotación con el alto costo que ello implica.

La compra de tierra en bloque para la producción agropecuaria se produce en todo el país, aunque en los últimos años con menor frecuencia en la Pampa Húmeda, pues tales tierras ya tienen un costo muy alto que en muchos casos no tiene ninguna relación con el potencial productivo del campo. La compra de tierra en bloque se da con mucha frecuencia en áreas extrapampeanas: en el NEA, NOA, Cuyo y Patagonia, donde existen este tipo de explotaciones.

Esta modalidad de inversión también afecta a las tierras que se utilizan para la realización de actividades turísticas, así como a la producción con una vinculación directa al marketing internacional (lana de la Patagonia), al goce de los recursos paisajísticos y la protección de los recursos naturales (Esteros del Iberá, bosques cordilleranos), a la

minería, etc. También se registran compras en bloque de tierras para la producción frutícola, vitivinícola y olivícola en nuevas áreas de riego del NOA, Cuyo y Patagonia.

Estos inversores son grandes grupos económicos nacionales y extranjeros que aprovecharon en los 90 períodos de bajo valor de la tierra y adquirieron las tierras de viejas estancias o grandes compañías para poner en marcha sistemas productivos con escalas importantes, con fuertes inversiones y con un manejo empresarial que les han permitido competir con sus productos en mercados internacionales muy competitivos. Las nuevas bodegas en Cuyo, la actividad foresto-industrial o la producción de soja son algunos de los ejemplos más salientes. También encontramos inversores que han complementado su expansión con la explotación de vastos territorios con tierras fiscales, a los que acceden por adquisición de la propiedad o de concesiones y permisos de explotación del recurso que les conceden los Estados provinciales.

#### **9.4.2 Los inversores que compran parcelas o explotaciones pequeñas**

Existen también inversores que no adquieren grandes superficies, sino parcelas o explotaciones pequeñas. A continuación se enumeran una serie de casos que muestran los distintos motivos por los que las inversiones se centran en este tipo de parcelas.

Un primer caso se verifica en las áreas de riego o en donde ya existen sistemas productivos en marcha tales como la forestación en Misiones, la vitivinicultura en Mendoza y Salta o la fruticultura en Río Negro. Las grandes empresas o inversores no sólo compran grandes superficies como hemos comentado anteriormente, sino que también compran explotaciones pequeñas de 10, 20 o 50 has para incorporarlas a sus sistemas productivos ya en marcha (bodegas, forestaciones, galpón de empaque, etc.), aumentando la producción y mejorando así su rentabilidad mediante la disminución de costos fijos por aumento de escala. La compra de parcelas pequeñas, aunque parezca poco relevante debido a la poca superficie que aportan y a los altos costos de transacción que deben afrontar los inversores, se justifica porque en muchos de estos casos lo que se está comprando no es sólo la tierra, sino el acceso al agua para el riego tal como sucede en los valles calchaquies, en las áreas de

riego de Mendoza, o en el Valle Medio de Río Negro. La compra de la tierra es una excusa para comprar el derecho a utilizar más agua para los sistemas intensivos de vid, frutas u olivos.

Un segundo caso se produce en algunas zonas donde la compra de parcelas individuales y de pequeño tamaño es la única opción que les queda a las empresas para aumentar sus escalas productivas debido a la ausencia de medianas o grandes explotaciones en venta: esta es una situación típica en las zonas forestales del Alto Paraná en Misiones.

El tercer caso es muy importante en Argentina y tiene fuertes efectos en las áreas rurales, no por la cantidad de has que se adquieren, sino por su impacto sobre el valor de la tierra en las áreas rurales y sobre la cultura del lugar. Se trata de la compra de campos o parcelas por inversores urbanos independientes (profesionales, políticos, deportistas, industriales), que adquieren la tierra por muy diferentes motivos: para resguardo de su capital frente a la inflación, por estatus, o por el disfrute de las actividades rurales (agrícolas, ganaderas, frutícolas), pues muchos de estos inversores aprenden el oficio de empresario agropecuario a una edad avanzada. Si estos inversores utilizan la tierra para producir, lo hacen siguiendo dos grandes modelos. Hay quienes se dedican a la misma actividad productiva tradicional de la zona, para lo cual apelan a los servicios locales o externos con un cierto nivel de capitalización, lo que les permite mantener márgenes de rentabilidad similares o tal vez más elevados que los productores vecinos; muchos de estos inversores han tenido éxito y la empresa les ha sido muy rentable. Otros inversores se lanzan a emprendimientos productivos más innovadores, muy diferentes a las actividades tradicionales del lugar, lo cual implica nuevas inversiones en conocimientos, maquinarias, instalaciones. Así, muchos inversores se han dedicado a la producción de arándanos, cerezas, carnes especiales, ganadería no tradicional, turismo rural, cotos de caza... Todas estas actividades requieren un componente de conocimiento y vinculaciones comerciales más importantes que los sistemas productivos tradicionales, que ya tienen sus cadenas comerciales bien establecidas.

En cualquiera de los casos mencionados anteriormente, si el sistema productivo no permite generar los recursos necesarios para reinvertir e incorporar tecnología e

innovaciones, la actividad se financia en parte con ingresos de otros sectores externos al agro (industria, comercio, servicios, etc.). Así, dos explotaciones exactamente iguales en la década de los 90 tenían comportamientos totalmente diferentes en términos de sostenimiento financiero. Mientras la explotación de un productor tradicional entraba en quiebra, la explotación de un inversor externo se sostenía, pero no por la rentabilidad de la actividad agropecuaria, sino por las transferencias sistemáticas de las actividades urbanas hacia la explotación agropecuaria. Ahora bien, la espera y el sostenimiento de la actividad agropecuaria se justificó ampliamente debido a que en un ciclo de precios altos de los productos agropecuarios, el inversor pudo vender la tierra a 10 veces el valor invertido, lo cual representa ingentes ganancias, no por la actividad productiva, sino por la renta inmobiliaria.

Desde otro punto de vista, este comportamiento afecta enormemente al precio de la tierra. Durante la década de los 90 estos inversores tenían muchísima mayor capacidad financiera para adquirir estas tierras que cualquier productor de la zona que deseara expandirse, pero cuyos niveles de acumulación no eran los mismos que los del sector servicios u otras actividades urbanas. De esta manera se produjo durante todo este período de los años 90 un ingreso muy importante de inversores urbanos al sector agropecuario, en tanto los productores agropecuarios tradicionales no pudieron competir en la puja por la tierra debido a los altos valores que los empresarios externos podían ofertar por la tierra. Esto causó un fuerte proceso de deslocalización de la actividad agropecuaria, pues el manejo de la explotación y la posterior ganancia generada no quedaba en las zonas rurales, sino que se deslocalizaba hacia las áreas urbanas. El campo pasó a ser, bajo este modelo de gestión, una simple plataforma productiva.

Desde el punto de vista cultural, esta situación provocó durante décadas un profundo malestar en las áreas rurales, pues se considera la actividad urbana (industrial, profesional, política, etc.) como la única alternativa para la expansión y el crecimiento frente al estancamiento de la actividad productiva agropecuaria. Si bien esta situación cambió durante los primeros años de este nuevo siglo en los cuales la actividad agropecuaria recuperó rentabilidad, la situación ha vuelto en el año 2009 a su situación de origen debido a la pérdida de rentabilidad de la actividad

agropecuaria (aunque con precios de la tierra más altos que durante la década de los 90). Sin embargo, en 2009, como el mercado se ha estabilizado en un contexto de precios altos que no guardan relación con la rentabilidad del sector, excepto en algunos casos muy específicos, ya no son los inversores urbanos los que adquieren la tierra.

Paradójicamente, a pesar de los altos precios de la tierra, en los últimos años se ha observado como muchos de los inversores en tierras (extranjeros y argentinos) han salido del sector, han vendido la tierra privilegiando otro tipo de actividades. Para estos inversores el negocio de comprar tierras durante los 90 y venderla en el contexto de precios altos ha significado una ganancia extraordinaria: adquirieron, por ejemplo, campos con valores de 500 dólares la ha y luego los han vendido a 3.000 dólares. Según entrevistas realizadas a inversores en diferentes provincias, este movimiento de venta de tierras se relacionó con la crisis política que se vivía en aquel momento y las perspectivas que tenían los inversores se basaban en un estallido de la burbuja de *commodities*, que generaría una caída de los precios de la tierra. Frente a dicho contexto se tornaba necesario vender rápidamente para poder capturar un precio elevado, que de por sí no guardaba relación con la renta real de la actividad productiva. Según referentes del sector es de esperar que, una vez que los precios de la tierra bajen a niveles más compatibles con la renta actual de la actividad agropecuaria, se observen nuevamente movimientos de compras de tierra por parte de grandes grupos inversores.

#### 9.4.3 Los *pools* de siembra

El último actor que incorporamos dentro de la categoría de inversores son los *pools* de siembra. Estos son un modelo de gestión productiva que tiene como objetivo agrupar a varios actores en torno a la producción de un bien agropecuario, generalmente cereales y oleaginosas. El *pool* se compone en líneas generales de un administrador o gerente que organiza el grupo inversor y las tareas técnicas. Generalmente se trata de un ingeniero agrónomo, un contratista (o varios) encargado de las tareas de cultivo y cosecha, y varios inversores que son los que financian la producción de uno o varios cultivos. El grupo alquila campos para poner en producción o eventualmente puede utilizar los campos de los mismos inversores si estos disponen de ellos.



El auge de los *pools* de siembra en Argentina durante las últimas dos décadas se debe a varias razones:

- En primer lugar, se trata de un manejo técnico y empresarial que permite lograr producciones de trigo, soja, maíz, girasol, etc. con muy buena rentabilidad, porque dispone de mayor capital circulante por lo cual puede utilizar mayor cantidad de insumos y tecnologías más avanzadas, disponibles a través de la figura del contratista rural, y porque utiliza generalmente campos que tienen una fertilidad adecuada o muy buena para el tipo de actividad prevista, la cual aprovechan intensamente en el período de trabajo. Esto obviamente genera un deterioro del suelo en aquellos lugares donde no se utilizan las tecnologías y las rotaciones correspondientes, hecho que ha generado en los últimos años numerosas críticas por la sobreexplotación del suelo.

- En segundo lugar, desde el punto de vista económico, tiene varias ventajas que impactan sobre la rentabilidad final de la actividad. Por un lado, un *pool* de siembra no asume costos extras de mantenimiento de maquinarias, pues toda la actividad se externaliza, lo cual le permite utilizar la mejor tecnología con el menor costo posible. Además, el *pool* no internaliza los costos de reposición de la fertilidad natural del suelo. Por añadidura, un pool de siembra, al operar en escalas importantes, tiene mayor capacidad para reducir sus costos fijos, para negociar mejores precios de insumos y para vender mejor la producción, y este es un elemento clave en las ganancias de estos sistemas de gestión.

- En tercer lugar, un pool de siembra no tributa ganancias; lo hacen sus integrantes a partir de los beneficios obtenidos.



• Por último, una gran ventaja de un *pool* de siembra es la diversificación de riesgos climáticos. En efecto, cuando un *pool* controla tierras en diferentes ambientes y con suelos y condiciones climáticas diferentes logra diversificar el riesgo climático, lo que permite reducir los costos frente a la necesidad de contratar seguros contra el granizo u otro factor climático; garantizar un promedio productivo adecuado contando con varias producciones dispersas territorialmente, y cambiar de región y producción de forma muy dinámica mediante la celebración de contratos accidentales por una cosecha.

Contrariamente a las opiniones generalizadas, existen *pools* de siembra de muy diferente tamaño: los hay locales donde se asocian tres o cuatro productores o inversores locales, que arriendan 200 o 300 has y ponen en marcha un sistema productivo eficiente; otros *pools* de siembra controlan más de 10.000 has con inversores externos, siguiendo un modelo de gestión productiva que deslocaliza la renta y los beneficios. Estos modelos no deben ser tratados de la misma manera puesto que las lógicas que subyacen en la conformación y el funcionamiento de cada uno son muy diferentes.

En efecto, los pequeños *pools* de siembra se organizan en torno a pequeños o medianos inversores directamente vinculados al sector agropecuario, articulados con técnicos o productores locales que alquilan campos para la producción. Estos *pools* generalmente alquilan tierras por períodos de uno o dos años y ante un ciclo de precios bajos o de falta de expectativas en el negocio agropecuario debida, por ejemplo, a un aumento de impuestos o retenciones, pueden salir del negocio.

El otro grupo son aquellos que reúnen miles de has. Estos se conforman en muchas ocasiones como sociedades, fideicomisos, u otras figuras jurídicas. Son mucho más complejos, pues se trata de organizaciones vinculadas a las cadenas productivas. Pueden intervenir en la provisión de insumos para otras actividades de la cadena (maíz para engorde animal, soja para exportación, distintos productos para alimentos balanceados, trigo para harina...). Es decir: no sólo producen para la exportación

(o el consumo interno), sino para las cadenas en las cuales se insertan. Gracias a ello, estos *pools* funcionan como módulos de cadenas productivas muy dinámicas. Como realizan las transacciones dentro de la cadena controlada por la empresa, pueden reducir drásticamente sus costos de transacción y sus costos de insumos y servicios, ya que compran insumos o contratan servicios en escala a precios muy inferiores a los que lo pueden hacer un productor o un pequeño *pool* de siembra. De esta manera, la dinámica y la rentabilidad de estos *pools* no está determinada sólo por la rentabilidad circunstancial, que depende de los precios internacionales o de la mayor o menor presión impositiva, sino de su nivel de integración en las cadenas dinámicas. Es más:

ante un escenario de menores precios internacionales, o de impuestos más altos a las exportaciones (retenciones), es de esperar que estas formas de organización productiva aumenten la cantidad de has y la producción en detrimento de la tierra que ocupan los pequeños *pools*, que deberán salir del mercado y de los pequeños productores, a los cuales alquilarán sus tierras; tierras que, por efecto del descenso del precio de los *commodities*, o por la baja de la rentabilidad -debido a otros impuestos-, bajarán de precio.

Más allá de esta diferencia y de la lógica de cada uno de ellos, hay que reconocer que los *pools* de siembra han constituido una herramienta de transferencias de recursos del sector urbano al sector rural

muy importante. Este sistema permitió en parte articular el financiamiento, con la capacidad técnica, la tecnología y un modelo de gestión empresarial efectivo para sus integrantes. Pero, ante todo, es necesario tener claro que el éxito de esta figura productiva fue posible gracias a la crisis de la agricultura familiar debido a la muy baja rentabilidad de la producción durante los años 90, que permitió a los *pools* obtener tierras a bajo costo, sobre todo en las regiones de producción cerealera. En efecto, la tierra disponible era la perteneciente a los pequeños y medianos productores que, como hemos comentado en páginas anteriores, debieron alquilar sus campos al no poder seguir con la actividad productiva. En otras zonas extrapampeanas, las tierras ocupadas por los *pools* de siembra eran las del monte chaqueño, donde vivían



campesinos que fueron sistemáticamente expulsados, tal como hemos señalado en páginas anteriores.

La problemática real sobre la que se debe poner énfasis se centra en tres grandes elementos. En primer lugar, en la existencia de pools de siembra que controlan millares de has sin ningún tipo de control ambiental y que producen una deslocalización permanente de la renta local, sin generar impactos benéficos para las mismas zonas rurales: los productores y actividades tradicionales se ven desplazados de esas zonas y asisten a la instalación de monocultivos. Esta situación debe revisarse en función de los intereses de toda la población en general y de las necesidades de desarrollo de los territorios rurales, y no sólo de las necesidades de una cadena o grupo productivo. En segundo lugar, es necesario controlar la procedencia de los fondos que se invierten en el pool. En efecto, esas inversiones implican una fuerte competencia desleal en relación con los productores locales, permanentemente controlados por la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), en tanto que los pools están prácticamente exentos de muchos de esos controles. Añádase a ello la procedencia desconocida de los capitales que se invierten. Finalmente, los pools, debido bien a su mayor capacidad financiera o bien a la procedencia dudosa de los fondos, pueden pagar valores más altos de arrendamiento, lo cual genera un aumento del valor del arrendamiento de la tierra. Esta circunstancia desplaza a los pequeños y medianos productores que no pueden pagar lo mismo, y que necesitan alquilar campos para poder aumentar su escala y obtener las ganancias que les permitan permanecer en la actividad realizando también otras actividades menos rentables como ganadería o tambo, en vez de convertir toda su producción a soja y trigo.

Además de las diferentes características de los inversores externos (empresas, individuos, pools de siembra, etc.) que hemos analizado en esta última parte, lo que interesa resaltar finalmente es la forma como los inversores han adquirido las tierras. En efecto, la aparición en el escenario nacional, de inversores ajenos al sector agropecuario, que compran o controlan tierras, es por sí misma un tema complejo que causa malestar en el mundo rural en general. Unos de los hechos más salientes y que provoca mayores niveles de conflictividad es la compra de grandes superficies en bloque de pequeñas explotaciones (situaciones que se dan dentro del marco de un mercado formal y legal de tierras), en

procesos no transparentes (licitaciones dirigidas, remates poco transparentes, etc.), o la de tierras con títulos muy irregulares en la que habitan desde hace varias décadas pequeños productores que no han tenido la posibilidad de obtener el título formal por las razones expuestas con anterioridad.

En estos casos de falta de transparencia, debido a la existencia de numerosos títulos y reclamos cruzados, son por lo general las empresas o inversores los que terminan ocupando las tierras por su mayor capacidad de lobby político y mayores recursos para afrontar procesos legales, aun con documentos apócrifos. En los casos en que las resoluciones de los conflictos sean contrarias a los intereses de los inversores, los procesos legales han durado tantos años que los inversores han podido realizar varias cosechas en dichos campos o extraer la madera existente sin necesidad de adquirir dichas tierras. En muchos casos ha sido un negocio hasta más rentable que comprar la tierra. Así, por ejemplo, si un grupo de inversores (pool de siembra o una empresa) adquiere en la Región del NOA o NEA un conjunto de tierras fiscales a través de la compra de las mejoras a los antiguos ocupantes, dicha compra tendrá un costo aproximado de 100 o 150 dólares por ha; es decir, un valor inferior a los 300 dólares que debería pagar por el arrendamiento de un año en otra zona pampeana. Esta empresa producirá cereales y oleaginosas sin costo alguno de arrendamiento durante varios años en tierras en las cuales no está autorizado para trabajar. Cuando la Provincia advierta esta situación, ya habrán pasado varios años, los campos no tendrán más montes, la población campesina que habitaba en dichos lugares se habrá marchado, y las tierras las trabajarán empresas sin permiso de ocupación legal.

El otro caso que genera numerosos conflictos es la venta de tierras fiscales por parte de las Direcciones de Tierras provinciales o los municipios a inversores externos a precios irrisorios. Estos casos han sido muy llamativos en la Región del NOA y sobre todo en Patagonia, donde algunos municipios de las zonas cordilleranas con vocación turística se han beneficiado con la venta de terrenos de alto valor a personas con fuerte capacidad de lobby económico o político. Lamentablemente, la falta de controles y la ausencia de institucionalidad han permitido estas situaciones, que atentan contra las posibilidades de un desarrollo territorial y social más equilibrado.

---

## 10. Las formas de intervención del Estado en torno a la tierra en Argentina

---

El proceso de cambio en el uso de la tierra, en las estructuras agrarias o en los sistemas de tenencia tiene vinculación directa con el rol del Estado, ya sea por acción u omisión. Hay dos elementos claves a considerar en la relación entre el Estado y la problemática de la tierra. En primer lugar, no se ha de olvidar que el Estado Nacional, las Provincias y los Municipios tienen una responsabilidad primaria en el ordenamiento territorial en sus diferentes niveles (nacional, provincial y local). Esta potestad no la tienen las organizaciones de productores, ni las ONG, ni cualquier otra institución u organización. En segundo lugar, el Estado es el principal actor regulador de la dinámica del territorio (y de las tierras) a través de los mecanismos, instrumentos y políticas sectoriales que lleva adelante (regulación positiva), o eventualmente a través de la inexistencia de dichos instrumentos y políticas (regulación negativa). Pese a que el mercado desempeña un papel clave en la valorización de la tierra, que ello ocurra en un marco de transparencia en el que todos los actores tengan igualdad de oportunidades y ante la ley, solo será posible si el Estado genera las condiciones necesarias para que ello se concrete, para lo cual son necesarias políticas de regularización dominial y de saneamiento de títulos. De esta manera, lo que queda claro es que la problemática de la tierra y del ordenamiento territorial debemos ubicarla en contextos políticos e institucionales; no mirar la problemática de la tierra desde ese foco es un mero ejercicio técnico.

La hipótesis de trabajo presentada al inicio de este documento planteaba que el rol del Estado en la organización y la dinámica de la tierra en Argentina era de suma complejidad y ambivalencia, con posiciones contradictorias dentro de las mismas esferas del Estado. También se afirmó que el proceso de cambio y de concentración de la tierra y de los recursos productivos en las últimas dos décadas y, por lo tanto, la consolidación de un nuevo modelo de organización y desarrollo rural, se debió a la inacción del Estado, o a la incapacidad del mismo para planificar, regular y administrar el uso de la tierra en el territorio nacional. Cuando hacemos referencia al Estado, estamos haciendo clara referencia a los tres niveles de organización del Estado en el país: Nación, Provincias y Municipios.

No se van a analizar en este trabajo las acciones u omisiones del Estado que han permitido consolidar este proceso de concentración y de desorganización de la tierra en Argentina, pero sí se va a poner el acento en cinco grandes problemáticas que han contribuido a ello y que pueden resolverse en el corto plazo, de mediar una voluntad política firme y clara para construir otro modelo de desarrollo rural.

### 10.1 La debilidad de las políticas públicas de desarrollo rural y ordenamiento territorial

En Argentina, a pesar de los numerosos intentos por parte de múltiples actores, son muy escasas las políticas integrales de desarrollo rural y de ordenamiento territorial explicitadas y consensuadas que den el marco de referencia para el tratamiento de la tierra y que permita definir planes específicos de ordenamiento del uso del suelo de nivel local o provincial desde donde se trabaje la problemática de la tierra (regularización dominial, uso del suelo, concentración, etc.).

Algunos programas de desarrollo rural en Argentina -el PROSAP, el PROINDER, el PRODERNEA, el PRODERNOA etc.- han avanzado en la definición de estrategias de desarrollo rural. Estos programas han promovido el apoyo a las Provincias para que éstas puedan definir estrategias de desarrollo, fortaleciendo además a sus equipos técnicos para que adquieran las capacidades necesarias con vistas a la implementación de dichas estrategias. Algunas provincias han podido avanzar en la definición de líneas de acción que se han implementado con grados dispares de éxito. El FIDA, a través de sus diferentes intervenciones, también ha apoyado la definición de una estrategia de desarrollo rural para el país; no obstante, aún está pendiente de implementación en la SAGPYA.

Desde el punto de vista de las estrategias de ordenamiento territorial, por muy grandes avances que se han realizado en los últimos años debido a la mayor conciencia de los problemas ambientales y de falta de planificación territorial, la implementación efectiva de proyectos de regularización dominial, ordenamiento territorial y de uso del suelo está todavía en suspenso. Hay que resaltar el esfuerzo del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, que ha diseñado un Plan Estratégico Territorial que define una estrategia nacional de desarrollo y ordenamiento territorial junto con las Provincias. No obstante, esta estrategia no se

ha implementado todavía como para poder resolver los problemas de tierras a nivel provincial. Junto con esta propuesta, muchas Provincias, al amparo de la Ley Nacional de Bosques promulgada recientemente, han puesto en marcha procesos participativos para diseñar e implementar planes de ordenamiento territorial que permitan resolver los graves conflictos ambientales vinculados a la deforestación de áreas boscosas. Sin embargo, la experiencia reciente de varias Provincias muestra que dicha tarea es de suma complejidad y no se está llevando adelante tal cual se esperaba. A nivel provincial y micro-regional existen también numerosas iniciativas de planificación y ordenamiento territorial, aunque estén fragmentadas, dispersas y rara vez generen el impacto deseado.

Esta desarticulación, esta carencia de políticas integrales de desarrollo rural y de ordenamiento territorial que comprendan el tratamiento de la problemática de la tierra, a nivel nacional y específicamente a nivel provincial, se debe a múltiples razones complementarias e íntimamente encadenadas:

- Una primera causa es la falta de una estrategia nacional explícita de desarrollo rural que sirva de marco de referencia para la formulación y la implementación de proyectos de desarrollo rural<sup>16</sup> y ordenamiento territorial a nivel provincial. Esta carencia deja a las Provincias sin el encuadramiento necesario, de ahí que cada una de ellas actúe como puede, con los pocos recursos que posee. Actuando así se realizan sólo acciones puntuales, parciales y descoordinadas, sin impacto estructural en el desarrollo rural. Con todo, hay que celebrar que la reciente presentación del Plan Estratégico Territorial de la Argentina que brinda un marco de política territorial para el país.

- Vinculado al punto anterior, la articulación entre los niveles nacional, provincial y local en materia de desarrollo rural y ordenamiento territorial es muy débil, por lo cual no es sencillo consolidar acciones vinculantes entre los tres niveles territoriales. Esto sucede tanto con la planificación territorial como con todos los instrumentos

---

<sup>16</sup> Se podría afirmar que la falta de una estrategia o una política de desarrollo rural es implícitamente una estrategia vinculada al sector rural. Sin embargo, creemos que este no ha sido el caso de Argentina. Consideramos a manera de hipótesis que no hay una explicitación clara de la política y la estrategia de desarrollo rural.

para la implementación de proyectos de desarrollo territorial.

- En muchos casos no existe voluntad política para resolver el problema de la tierra, porque ello implica abrir la puerta a numerosas problemáticas y conflictos -diferentes de los ya existentes- que muchas veces los Gobiernos provinciales no quieren o no pueden afrontar.

- En muchas Provincias no existen las capacidades técnicas y operativas necesarias para poder generar y llevar adelante políticas y proyectos de desarrollo y ordenamiento territorial y rural, por lo cual la temática queda huérfana de tratamiento y resolución. Esta incapacidad salta a la vista en algunas administraciones públicas provinciales que carecen de los recursos mínimos de infraestructura, equipamiento y personal capacitado.

## 10.2 La falta de marcos legales apropiados

Otra problemática relevante vinculada con el rol del Estado es la falta de marcos legales de cobertura nacional articulados y coherentes con los marcos legales provinciales necesarios para regular el uso del territorio en forma coherente e integral. En efecto, no se cuenta en Argentina con una legislación nacional de tierras aplicable en los territorios provinciales, más allá de las prescripciones del Código Civil que son aplicables a todos los inmuebles, sean urbanos o rurales, en todo el país.

Recientemente han sido sancionadas tres leyes que rigen en todo el territorio de la Nación: la Ley Nacional N° 26.160 de Comunidades Indígenas, del mes de noviembre de 2006, que declara la emergencia en materia de posesión y propiedad de las tierras que tradicionalmente ocupan las comunidades indígenas originarias del país, cuya personería jurídica haya sido inscripta; la Ley Nacional de Catastro N° 26.209, de diciembre de 2006, que establece el marco normativo al que deberá ajustarse el funcionamiento de los catastros territoriales pertenecientes a las diversas jurisdicciones del país y la creación del Consejo Federal del Catastro, y la reciente Ley Nacional N° 26.331 de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos, sancionada en noviembre de 2007, que establece los presupuestos mínimos de protección ambiental para el enriquecimiento, restauración, conservación, aprovechamiento y manejo sostenible de los bosques nativos.

En tanto, conforme se describe en el estudio “Ante el necesario debate sobre la democratización de la Tierra”, provincias como Formosa, Río Negro, La Pampa, Neuquén, Catamarca, Chaco, Formosa, Tierra del Fuego, San Juan, Misiones, Jujuy y Santa Cruz, contemplan en sus constituciones principios para la aplicación de políticas integrales de tierras, con mecanismos de distribución y regularización de fundos, complementados en algunos casos con medidas impositivas, educativas, cooperativas, de acceso al crédito y a la tecnología, promocionando la agricultura familiar y enumerando criterios y bases sobre los cuales se puedan implementar políticas de tierras en sus territorios: distribución por unidades económicas; explotación directa y racional por el adjudicatario; adjudicación preferencial a organizaciones cooperativas, a los aborígenes, ocupantes, pequeños productores, y la suficiencia y seguridad del crédito oficial, entre otras.

Los principios tributarios enumerados en las constituciones pueden ser una herramienta eficaz a la hora de desalentar la concentración de la propiedad y de distribuir equitativamente la riqueza. Así, por ejemplo, en Santa Cruz, se establece que las leyes impositivas desalentarán la explotación indirecta y las que realicen sociedades de capital. Se establece asimismo que se tenderá a la eliminación de los latifundios, mediante impuestos territoriales progresivos e impuestos al mayor valor social en las transferencias. En la Constitución de Neuquén, se contempla que se gravará preferentemente la renta, los artículos suntuarios y el mayor valor del suelo libre de mejoras.

Desgraciadamente, el espíritu de la ley, en numerosas Provincias, no se ha traducido en políticas públicas exitosas de ordenamiento territorial, de uso y distribución equitativa de la tierra. Es más, en algunos casos, cuando

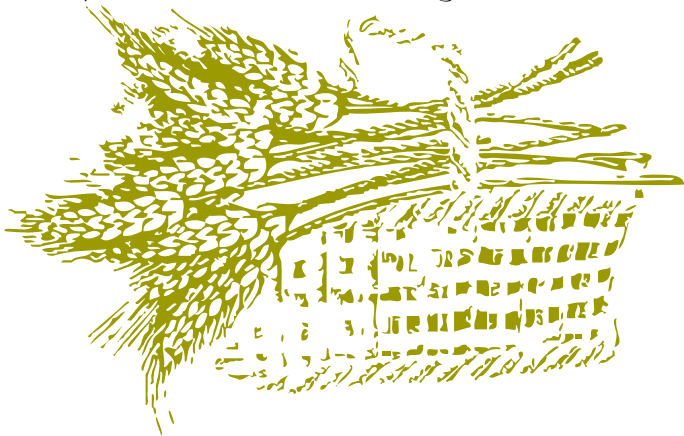
se disponía de esas herramientas de administración de la tierra pública para posibilitar la estabilidad social, la sustentabilidad ambiental y el combate a la pobreza rural, éstas se han administrado mal en desmedro del medio ambiente, de los agricultores más pequeños y de las comunidades de indígenas.

### 10.3 La fragmentación o carencia de información sobre las tierras

Por mucho que se haya avanzado en las últimas décadas en cuestión de sistematización de la información para uso del sector público, en especial en las áreas impositivas y de seguridad social, con la información acerca de las tierras no ha sucedido lo mismo.

De esta manera, muchas Provincias en la actualidad no cuentan con información sistematizada sobre la tierra, ya sea de la que tiene límites definidos y dispone de títulos de propiedad, ya sea de las tierras fiscales. A pesar de que todas las provincias cuentan con sistemas catastrales, en muchos casos su calidad y cobertura son muy disímiles. En muchas Provincias se ha avanzado sustancialmente en la consolidación de catastros que además integran sistemas de información geográfica que permiten la visualización de mapas y planos parcelarios. En otras Provincias no existe tal nivel de avance y los catastros no cuentan con información digitalizada, ni con sistemas de información geográfica que permitan visualizar el territorio y el parcelario. Es más, en muchos casos existen registros incompletos, registros duplicados, áreas provinciales con vacíos importantes de información, etc. Estas situaciones son de dificultosa corrección pero es indudable que hace falta resolverlas. En estos casos suele suceder que las áreas responsables del catastro no cuentan con los recursos humanos, ni con la tecnología ni con el equipamiento necesario.

Este problema de carencia de información es aún mayor en las tierras fiscales, en las cuales, en muchos casos, no es la Dirección General de Catastro la que lleva a cabo el registro de tierras, sino las Áreas de tierras fiscales o de colonización de las Provincias. Muchas de estas oficinas cuentan solamente con las fichas de las tierras en papel (muchas de ellas con más de 100 años de antigüedad), sin que existan registros digitales, y menos aún, un sostén cartográfico. Este vacío de información se agrava si consideramos que no existe una definición clara de



límites entre parcelas no mensuradas, por lo cual se presentan en muchos casos problemas de superposición de límites entre vecinos.

La falta de un catastro ordenado, actualizado y de precisión contribuye a la creación de un mercado informal y poco transparente que afecta las transacciones de tierra (compra, venta, arrendamiento, etc.) por las irregularidades que genera y por un aumento en los costos de transacción. En muchas Provincias es común la existencia de parcelas que poseen varios títulos de propiedad superpuestos, claro signo de la desorganización existente. Esto genera múltiples conflictos, además de una pérdida muy importante de recursos al fisco por la imposibilidad de cobrar los impuestos a la propiedad como ocurriría si hubiera un catastro saneado y actualizado. En definitiva, un sistema catastral y un mercado con tales reglas sólo perjudica a los pobladores rurales más débiles, que en escasas ocasiones son beneficiarios de alguna política estatal.

Es necesario observar que el anuncio de políticas para la modernización del registro y regularización dominial de las propiedades ha sido un lugar común en los programas de fortalecimiento institucional de organismos internacionales, que financiaron gastos millonarios en levantamiento y restitución de imágenes, actualizaciones registrales y adquisición de costosos equipos para este propósito, pero fundamentalmente en zonas urbanas, y sólo en aquellas zonas rurales "de interés fiscal". Lamentablemente, muchos de los equipos contratados y actualizaciones levantadas simplemente no se instrumentaron.

#### 10.4 La burocratización de la gestión y regularización de la tierra

Un tema de suma importancia en torno a la problemática de la tierra en Argentina es el alto costo y la burocratización de la gestión y la regularización de todo lo relativo a la tierra. En efecto, en todas las Provincias la administración y regularización de la tenencia de la tierra es un proceso muy oneroso que implica tiempos muy largos. Debido a esta tardanza se aumentan sustancialmente los costos de transacción y se perjudica el funcionamiento del mercado de tierras, pero muy especialmente a los pequeños productores, quienes en muchos casos no podían obtener nunca su título.

Para un poseedor de tierras fiscales, por ejemplo, obtener el título de su explotación puede llegar a ser una tarea titánica. Existen en muchas Provincias trámites de concesión de tierras fiscales de más de tres décadas de duración; hay familias que están asentadas en una parcela desde inicios de siglo y aún hoy carecen de un título de propiedad. También sucede lo mismo en los casos de sucesiones indivisas; muchas veces estos trámites son tediosos, complejos, muy caros y requieren mucho tiempo, por lo cual nunca se termina de resolver el problema. Se alimenta de este modo un mercado sucio que favorece la informalidad y crea en definitiva mayor incertidumbre frente a la tenencia de la tierra. Las causas de este problema tienen que ver con dos factores:

- El elevado costo que tiene la mensura de los campos y los altos costos de escrituración, que obstaculiza notablemente las transacciones donde participan los pequeños productores. La experiencia en América Latina muestra que los altos costos de transacción crean y estimulan la creación de un mercado informal paralelo. Afectan, pues, a la regularización de la tierra y la seguridad en la tenencia en el largo plazo (Tejo, 2003).
- El proceso burocrático y administrativo que se lleva adelante en los Estados provinciales es muy lento, especialmente toda la tramitación correspondiente a las tierras fiscales. Éstas requieren procesos de determinación de límites que requieren negociaciones entre productores, procesos de adjudicación anteriores y posteriores a la venta y la entrega del título definitivo. En muchos casos estos procesos llevan años de gestión.

La pesada carga burocrática y administrativa, que tanto afecta a las transacciones de tierras, repercute directamente en los mercados de tierras tanto para compras como para arrendamiento u otro tipo de contratos: limita su desarrollo y, por ende, la inversión productiva. Es evidente que esta situación se vincula directamente con la debilidad técnica e institucional de los Estados provinciales para resolver la problemática de la tierra. Puede suponerse, por tanto, que las instituciones públicas o bien no han priorizado la resolución de la problemática de la tenencia de la tierra, o bien no cuentan con la capacidad para regular y ordenar el uso del suelo. De ahí que no puedan consolidar procesos de desarrollo rural que ayuden a superar la pobreza rural y aumentar la producción del sector agropecuario.

## 10.5 El rol ambivalente del Estado

Al margen de las consideraciones que hemos analizado en los puntos anteriores y que son comunes en gran parte de las Provincias argentinas, hay dos temas cruciales vinculados al Estado. Se trata de cuestiones de alta complejidad que afectan y estructuran en definitiva la problemática de la tierra en Argentina y que se articulan y complementan una con otra. La primera cuestión es la participación del Estado en transacciones o entregas de tierras bajo procedimientos de dudosa legalidad a actores locales o a inversores externos (generalmente argentinos) que tomaron o adquirieron tierras fiscales o privadas sin reunir los requisitos necesarios para ello, o como consecuencia de procedimientos de entregas, licitaciones o ventas irregulares, en detrimento de los campesinos a los que les hubiese correspondido en justicia. Estas irregularidades se han detectado en diferentes Provincias, donde se han visto involucrados en muchos casos funcionarios y técnicos (pertenecientes a los niveles nacional, provincial y local) que participaron en dichas operaciones irregulares. Estas situaciones han llevado en algunos casos a la intervención de organismos judiciales, como las Áreas de colonización y administración de tierras fiscales de las Provincias. El ejemplo actual de la intervención del área de colonización y tierras de la Provincia del Chaco es elocuente en este sentido.

Más allá de los hechos irregulares en los cuales ha participado el Estado a través de funcionarios o técnicos, lo que interesa resaltar es la pérdida de confianza por parte de los pequeños agricultores frente al rol del Estado en la gestión y administración de las tierras, pues los agricultores no perciben al Estado como el garante de sus derechos, sino como la herramienta institucional que utilizan los sectores empresarios más grandes para poder adquirir tierras. Obviamente, esta problemática merece ser resuelta. Así, pues, la institucionalidad estatal en torno a la gestión y la administración de tierra debe ser reconstruida y deberá volver a ser, en los casos que ha dejado de serlo, garante de la equidad social y el bien común.

La segunda cuestión que se vincula con el rol del Estado en torno a la tierra tiene que ver con las opciones políticas de desarrollo rural de los gobiernos provinciales. En efecto, no son pocos los gobiernos provinciales que han planteado como solución para el desarrollo territorial y rural de la Provincia la consolidación del modelo de desarrollo

empresarial en contraposición a la agricultura familiar. Para entender esta situación es necesario preguntarse por qué muchos gobiernos provinciales venden grandes lotes de tierras fiscales a grandes empresas (la mayor parte de las veces a través de remate o licitación pública), o por lo menos por qué facilitan el proceso de ocupación de tierras de grandes empresas en las Provincias, muchas veces desconociendo o ignorando los procesos legales mínimos. La lógica del desarrollo rural indica que sería más conveniente en términos de ocupación del territorio y de desarrollo social impulsar proyectos de desarrollo rural que prevean la entrega (bajo ciertas condiciones por definir) de tierras, o de los títulos de las tierras en las que están establecidos, a los productores agropecuarios de dichas zonas. Esto, sumado a un conjunto de medidas complementarias, originaría un círculo virtuoso de desarrollo rural que está suficientemente comprobado a nivel internacional. Sin embargo, poner en marcha este tipo de modelo de desarrollo rural implica, por un lado, grandes recursos económicos para destinar a la regularización de la tierra, transferencia de tecnología, mejoramiento de las infraestructuras, etc. En definitiva: una mayor presencia del Estado. Por otro lado, haría falta un proceso de capacitación y desarrollo social que les permita a los productores agropecuarios construir o reforzar capacidades para salir de su condición de pobreza estructural.

Dejando de lado lo que la experiencia internacional muestra como modelos exitosos de largo plazo para el desarrollo rural, muchos gobiernos provinciales han optado por privilegiar la consolidación de un modelo empresarial de gran escala por considerar que tiene mayores capacidades para generar riqueza en el corto plazo, y porque es más simple de implementar que una política de desarrollo rural, que en sí misma es muy compleja. Esta concepción implica claramente desconocer las posibilidades de desarrollo rural y consolidar un modelo de concentración productiva y social cuyo móvil es la transferencia de tierras.

De esta manera, la dudosa legitimidad en la gestión de la tierra por parte del Estado unida a la creencia y la aceptación lisa y llana de que el modelo productivo empresarial concentrado en pocas empresas es la única alternativa para el desarrollo provincial, dejan escaso margen de maniobra para construir un modelo de desarrollo rural integral, capaz de responder a las necesidades de las sociedades rurales provinciales.





©IFAD/Giuseppe Bizzarri

## CUARTA PARTE: CONCLUSIONES PRELIMINARES Y RECOMENDACIONES DE POLÍTICAS



## Cuarta parte: Conclusiones preliminares y recomendaciones de políticas

### 11. Principales hallazgos y conclusiones del diagnóstico

Argentina, desde su organización como Estado, ha presenciado una dinámica histórica en la cual la valorización de la tierra ha tenido un rol importante. En dicha historia pueden reconocerse diferentes momentos, de reparto y concentración de la tierra (siglo XIX y principios del XX), de redistribución de la tierra y construcción de una clase media rural (mediados del siglo XX) y nuevamente en las últimas décadas, de concentración.

Esta nueva etapa de concentración se puede analizar desde diferentes puntos de vista y en distintas dimensiones. Sin embargo, consideramos que hay tres elementos básicos que interesa entender y que caracterizan al período actual:

- En primer lugar el sector de los pequeños y medianos productores familiares tiende a disminuir significativamente. Si bien se han puesto en marcha programas para solucionar esta problemática, los pequeños y medianos productores no alcanzan para resolver esta cuestión estructural hoy por hoy.

- En segundo lugar, se consolida y aumenta el sector de medianos y medianos-grandes productores capitalizados, con fuerte capacidad tecnológica y productiva, que fue en definitiva el que se pudo mantener durante la década de los 90 y que tiene en este momento un nivel de rentabilidad que le permite continuar con su proceso productivo, innovando y aumentando la producción y la productividad. El aumento de este sector se refleja claramente en el aumento de las EAP y en la cantidad de has que controlan.

- Por último, tal vez el factor más novedoso, el que ha cambiado profundamente la dinámica de la ruralidad en el país es la creciente importancia de inversores externos al sector agropecuario que han adquirido tierras en todo el territorio nacional en función de diferentes proyectos: para la producción, para el resguardo del capital o en función de otros criterios vinculados a la vida rural, el medio ambiente o el turismo. Estos grandes productores participan en ocasiones de los negocios agropecuarios sin comprar tierras a través de diferentes mecanismos de gestión productiva (pools de siembra) y de gestión financiera ligada al sector agropecuario (fideicomisos).

Estos procesos de transformación en la dinámica de los actores se dan en diferentes momentos, aunque cobra mayor importancia en la década de los 90 y se acentúa a

partir de la devaluación del año 2002. A partir de entonces se vive un contexto económico favorable para el sector agropecuario, que además de permitir un crecimiento importante de la producción y la productividad, ha generado múltiples conflictos en términos del uso, la estructura y la tenencia de la tierra. Los problemas que se visualizan y que han sido exhaustivamente analizados en este documento son:

- Problemáticas que involucran a pequeños productores: incertidumbre frente al futuro, carencia de títulos saneados, incapacidad para mejorar sus condiciones productivas y de calidad de vida, desalojos violentos, marginalidad y éxodo rural.
- Problemáticas que involucran a medianos productores: competencia desleal por la tierra frente a inversores externos.
- Problemáticas que involucran a grandes productores o inversores: concentración de la tierra tanto en propiedad como para su uso, desalojos violentos, uso no sostenible de los recursos naturales, control ilegal de aguas, cambios drásticos de uso del suelo que afectan a la biodiversidad.
- Problemáticas que involucran al Estado: caos institucional, legal y normativo en torno a la gestión y administración de la tierra, procesos irregulares en la administración de la tierra por parte de los organismos provinciales y nacionales, falta de políticas e instrumentos adecuados para la gestión de la tierra, el cuidado del medio ambiente y el desarrollo rural en general.

Como acabamos de afirmar, dentro de este contexto el Estado ha tenido un rol muy ambivalente; ha caído en contradicciones que responden, sobre todo, a la carencia de políticas globales que deberían aportar el marco de referencia para el tratamiento y la resolución de las grandes problemáticas de tierras en el país.

Todas estas cuestiones, más allá de tratarse de problemas específicos de tierras, son problemáticas que afectan al desarrollo rural en general y, por ende, al crecimiento agregado de la economía. En este sentido, existen cuatro elementos claves que se desprenden de todo el análisis realizado y que es necesario recalcar:

En primer lugar, queda claro que la dinámica de la tierra, así como los conflictos que se han generado y se generan

en la actualidad no son iguales en todas las Regiones. Sin embargo, en todas ellas podemos observar patrones o situaciones comunes:

- Los problemas vinculados a los ocupantes, los poseedores, los desalojos, la incertidumbre frente a la falta de títulos, la falta de catastros confiables, etc. afectan a todas las Regiones extrapampeanas, donde la ausencia del Estado o la debilidad de las políticas públicas no ha permitido facilitar el acceso a la tierra y la titulación de la misma para los pequeños y medianos productores, tal como sucedió en la Región pampeana hace varias décadas. En este contexto de ausencia de Estado, los sectores más pobres son los más afectados. Se genera un círculo vicioso de pobreza muy difícil de romper.
- Los problemas vinculados a los cambios de tenencia y a la construcción de modelos productivos deslocalizados (pools de siembra, arrendamientos masivos, etc.). El obstáculo principal no es ya la falta de mecanismos institucionales e instrumentos adecuados como los catastros, sino una falta de control (también responsabilidad de las políticas públicas) de las personas jurídicas que controlan la tierra y de políticas de desarrollo rural que permitan resolver los problemas productivos y de rentabilidad de los productores, que son los que, en definitiva, incentivan el cambio de la tenencia. Esto es evidente en la Región pampeana, donde los pequeños y muchas veces los medianos productores arriendan sus campos en función de una mayor ganancia que la que se esperaría de una producción en sus propias manos. En este contexto los sectores más perjudicados son los pequeños y medianos agricultores, que fueron de hecho, los que accedieron a la tierra a mediados de siglo XX.

Las políticas y los instrumentos que se requieren para solucionar cada uno de los problemas son muy diferentes. No obstante, en un caso como en el otro, se requiere ante todo un marco de políticas de desarrollo rural que permita abordar la problemática de la tierra.

En segundo lugar, y como hemos dicho en reiteradas ocasiones en este documento, Argentina ha entrado desde hace tres décadas aproximadamente en una etapa de concentración de la tierra. Sin embargo, una de las conclusiones que más nos interesa destacar es que dentro de esta etapa de concentración se va iniciando paralelamente otra etapa que es la ocupación total del territorio argentino y que requiere de nuevos modelos

de gestión de la tierra porque se avencinan problemáticas diferentes de las que se han vivido históricamente. En efecto, el proceso expansivo de la tierra ha llegado a su fin, aunque no el proceso de valorización, que puede cambiar según las condiciones políticas y de mercado. Argentina terminó de consolidar su ocupación territorial. Esto se verifica con claridad a través de la fuerte demanda por compra de tierras en el país, en todo el territorio, y no sólo en las Regiones más productivas desde el punto de vista agropecuario. No podemos afirmar entonces que esto se deba sólo a las favorables expectativas del mercado internacional de productos primarios, sino que, más bien, obedece a lógicas globales. Dentro de esta nueva etapa histórica signada por una mayor demanda de la tierra, en donde los recursos naturales son cada vez más estratégicos, la irregularidad en la tenencia dará origen a mayores conflictos con graves consecuencias en todas las áreas rurales. Es por ello que será necesario más que nunca delinear una política activa y racional, capaz de resolver los problemas de los sectores más desvalidos de las áreas rurales a mediano y a largo plazo. Esta política deberá regularizar inmediatamente la situación de los miles y miles de pequeños productores en situaciones conflictivas, especialmente en las Regiones extrapampeanas, que son las que padecen los mayores problemas de irregularidad de la tierra.

En tercer lugar, a través del análisis, se observa claramente que la transformación del uso de la tierra, la estructura agraria y la tenencia de la tierra son claros indicadores del proceso de transformación del modelo de desarrollo rural vigente en Argentina. El país está pasando de un modelo de desarrollo rural con fuerte presencia de pequeños y medianos productores con anclaje local -en gran parte producto de políticas de apoyo de mediados de siglo-, a un modelo de desarrollo agropecuario, con fuerte predominio empresarial y alto nivel de deslocalización, con un impacto importante en términos de desarrollo territorial a nivel nacional.

Por último, tal como hemos visto a través del análisis de cada una de las Regiones, el proceso de cambio en el uso, la tenencia y la estructura agraria tiene un impacto muy importante en el medio ambiente, lo cual se ha traducido en deforestación, introducción de especies exóticas, contaminación del suelo y las aguas, desertificación, pérdida de biodiversidad, etc. Aunque este fenómeno afecta a todos los actores sociales, impacta con mayor crudeza en los sectores de pequeños productores y los

habitantes más pobres de las zonas rurales. Si bien en todas las Regiones existen iniciativas por parte del sector público, de las ONG y del sector privado para reducir el choque de estos procesos, las medidas adoptadas no han sido suficientes.

Además de la información generada en torno a todas estas problemáticas, consideramos que este estudio ha dejado las puertas abiertas para la realización de análisis posteriores sobre temas que no han sido profundizados en el presente estudio. Como hemos afirmado en la introducción, será necesario avanzar hacia el futuro en el análisis de tres problemáticas: la de la tierra indígena, tema conflictivo que no termina de resolverse en el país; la de la extranjerización de la tierra, y, por último, la de las tierras que no se encuentran incorporadas dentro de los censos agropecuarios nacionales.

---

## 12. Recomendaciones de políticas para la regularización de la tierra en Argentina

---

Todos los elementos analizados en este trabajo sustentan con claridad la necesidad que tiene Argentina de definir una política de tierras de manera que pueda lograr dos objetivos claves:

- Asegurar el arraigo y el desarrollo de una agricultura de pequeños y medianos productores, responsables de dinamizar el territorio nacional y de producir alimentos más variados y saludables, lo cual constituye un imperativo político de equilibrio social y territorial en el país, y, por lo tanto, una condición sine qua non para el crecimiento agregado de la economía y el desarrollo de largo plazo,
- Aumentar el nivel de competitividad de la agricultura argentina a través de una mayor inversión y de desarrollo tecnológico, para lo cual deberá existir una mayor seguridad en torno a la propiedad y el uso de la tierra.

En este capítulo presentamos, pues, algunas propuestas y recomendaciones que no son exhaustivas, sino que intentan constituir una plataforma para el diálogo y la concertación de políticas. Estas propuestas se apoyan no sólo en la experiencia acumulada, sino también y fundamentalmente en las propuestas planteadas en el documento El desarrollo rural en la Argentina, un

enfoque territorial que resume una serie de estudios y estrategias de desarrollo rural para Argentina financiados por la Cooperación Italiana y el FIDA y ejecutados por el RIMISP -Centro Latinoamericano para el Desarrollo Rural- en forma conjunta con la SAGPyA<sup>17</sup>.

### 12.1 Objetivos básicos para una política de tierras en Argentina

Como hemos observado, existe un proceso tendencial y evidente de transformación rural en Argentina. De un modelo de agricultura dual, en el cual convivieron la agricultura familiar, diversa y compleja, con otra agricultura más empresarial y deslocalizada, estamos avanzando hacia la consolidación de un modelo productivo en el que la agricultura empresarial y deslocalizada se impone como forma de organización económica y territorial. La imposición de este modelo acarrea múltiples efectos sociales, ambientales, culturales, que no sólo afectan a las áreas rurales, sino que también impactan en la estructura urbana y territorial del país en general.

La experiencia internacional enseña con suficiente claridad que la consolidación de un modelo empresarial deslocalizado y el abandono de los sectores familiares puede tener en el corto plazo un efecto importante en términos de crecimiento agregado, por aumento de escalas, productividad y eventualmente exportaciones. También muestra cómo dicho modelo determina un conjunto de externalidades que, a su vez, generan altos costos (aumento de la pobreza rural, crecimiento urbano descontrolado con

un correlato de demanda creciente de infraestructura, diseconomías de escala, problemas ambientales, deterioro de la biodiversidad, entre otros), que terminan afectando al comportamiento global de la economía y creando una ecuación negativa que con el tiempo será muy difícil de revertir.

Ahora bien, frente a dicha situación es necesario replantearse cómo intervenir con políticas públicas activas de manera tal que se pase de un “desierto verde” altamente productivo pero vacío de sociedades locales vivas y dinámicas, a territorios rurales vivos y dinámicos que coadyuven a un mayor equilibrio social y territorial nacional.

Antes de avanzar con recomendaciones, es necesario dejar claramente establecido cuál es el modelo de desarrollo rural que se plantea como alternativa al modelo de concentración que tendencialmente se está construyendo, y que ya se planteó también en otros términos en el documento El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial, elaborado por RIMISP y la SAGPyA, con el apoyo de FIDA. El modelo rural que se plantea conjuga:

a) alto grado de innovación y diversificación productiva: esto implica pasar del monocultivo o la monoproducción, a la generación de innovaciones y a una diversidad de opciones productivas para una misma zona con el objeto de reducir la agrodependencia y sostener la población rural;

b) aumento de la producción y la productividad de bienes agropecuarios, para cualquier tipo de actividad, a fin de proveer el mercado interno y mantener la competitividad en el mercado externo;

c) desarrollo del empleo rural no agropecuario: esto es, pasar de la dependencia estructural de la agricultura y la ganadería a un modelo de empleo diversificado, rico y complejo que asocie también la producción de otros bienes y otros servicios no agropecuarios;



<sup>17</sup> En dicho estudio participaron aproximadamente más de mil personas. Entre ellos, numerosos expertos en desarrollo rural, representantes provenientes de las organizaciones sociales rurales y agrarias, productores y empresarios rurales, intendentes, ministros y otras autoridades y técnicos de gobiernos locales y provinciales. El documento presenta varios estudios sobre la problemática del desarrollo rural y propuestas de estrategia y política rural para Argentina.

d) consolidación de la identidad y el arraigo rural por parte de los productores pequeños y medianos y las generaciones futuras, evitando el éxodo hacia los ya colapsados centros urbanos. Es imprescindible consolidar la pertenencia social a las áreas rurales y garantizar la permanencia de la gente en dichas áreas para mejorar los procesos de desarrollo rural, pues sin cultura rural y sin tejido social no hay desarrollo rural posible;

e) sostenibilidad ambiental: es necesario que las actividades productivas (agropecuarias y no agropecuarias) garanticen la sostenibilidad ambiental, pues ésta no es una consecuencia del proceso productivo, sino una condición previa, sin la cual el desarrollo rural no es posible;

f) inclusión y desarrollo social en las áreas rurales: el desarrollo rural implica necesariamente la plena participación de la gente en el desarrollo de sus comunidades (imperativo político), el mejoramiento de sus condiciones de vida y desarrollo económico (imperativo económico) y, finalmente, el desarrollo de sus propias capacidades humanas (imperativo social). Sin estas condiciones, el desarrollo rural se transforma en un simple proceso de crecimiento de la producción agropecuaria;

g) equidad en el acceso a la tierra: el equilibrio social y territorial de nuestro país dependerá del acceso de la población rural a la tierra. Este acceso permitiría, según demuestra la experiencia internacional, crear áreas rurales más desarrolladas, con mayor productividad, variedad de productos y calidad de vida.

Este modelo o concepción del desarrollo no plantea una falsa dicotomía entre alta productividad (grandes empresas deslocalizadas y desierto verde), y bajo nivel de crecimiento y desarrollo productivo (agricultura familiar y campesina); dicotomía que muchas veces subyace, como hemos mencionado anteriormente, en las decisiones de políticas de muchas Provincias. Al contrario, según este modelo, el desarrollo rural requiere altos niveles de productividad, producción y diversificación de la producción en manos de una densa red de productores para garantizar la construcción de un ambiente de desarrollo para múltiples actividades rurales no agrícolas y el mejoramiento de las condiciones de vida que terminan consolidando el desarrollo del conjunto del territorio.

En el diseño de políticas e instrumentos para el desarrollo rural, muchas de las cuales ya han sido presentadas en el documento *El desarrollo rural en la Argentina*, un enfoque territorial, es necesario considerar la política de tierras como un factor central. Veamos por qué. Muchos autores y decisores políticos en la actualidad plantean que la próxima generación de políticas de desarrollo rural, necesarias para construir un modelo de desarrollo más integrado y diversificado, debe conceder más importancia a otras variables y no solamente a la tierra, como se ha hecho en América Latina en las últimas décadas. Estos autores, en efecto, afirman que el peso de la tierra en el desarrollo productivo es cada vez menor. Según esa lógica, se plantea que lo importante en este nuevo contexto internacional y de fuerte desarrollo tecnológico es tanto la distribución equitativa de la educación, la capacitación y la información como el fortalecimiento de las instituciones que facilitan el desarrollo de los mercados de derechos de uso de los factores de la producción. En este contexto, la tierra en forma aislada no serviría de mucho, ya que corresponderá apenas a una décima parte de las inversiones necesarias para ampliar la producción. Tejo sostiene que “En el presente, la clave de la prosperidad estaría en la calidad y la cantidad de los conocimientos incorporados a la generación de valor agregado” (Tejo, p. 450). Muchos productores han convalidado este planteo, afirmando que “comprar tierra no siempre es la mejor solución, pues se concentran y se inmovilizan recursos que podrían ser utilizados en forma más eficiente en otras actividades”.

Estas aseveraciones tienen en parte su razón. Sin embargo, debemos agregar que son ciertas sólo cuando el productor agropecuario ha pasado de un umbral mínimo de cantidad de tierras en propiedad, o de seguridad en su uso y disponibilidad en el largo plazo. Sin un mínimo de tierras en propiedad segura o sin la garantía de uso y disponibilidad de largo plazo, las demás variables no tienen razón de ser, pues el productor/empresario vivirá en un permanente ámbito de incertidumbre que aumenta sus costos de transacción e impide su crecimiento posterior. La historia argentina del último siglo es una prueba irrefutable de ello. En efecto, el fuerte desarrollo productivo de la Región pampeana se pudo dar, no sólo porque existió un fuerte desarrollo tecnológico (semillas, maquinarias, insumos, etc.), sino porque la gran masa de pequeños productores fueron dueños de la tierra o tuvieron la certeza de la estabilidad a largo plazo.

Así, pues, avanzar en una política y una estrategia de acceso y regularización de la tenencia de la tierra es una puerta de entrada fundamental al desarrollo rural. Este planteo se sustenta no sólo en consideraciones de ética y de justicia, sino que también se apoya una vez más en la evidencia empírica internacional que muestra con creces que las áreas rurales más desarrolladas, con mayor productividad y con mayor calidad de vida y arraigo son aquellas en las cuales existe una distribución equilibrada y equitativa de la tierra (Deininger, 2003; Deininger y Olinto, 2000).

Teniendo en cuenta esto, y teniendo en cuenta las propuestas de políticas y estrategias de desarrollo rural ya planteadas en el trabajo *El desarrollo rural en la Argentina*, un enfoque territorial y en especial los trabajos de Dagotto y Barsky<sup>18</sup>, la política de tierras en Argentina deberá considerarse parte de una política integral de desarrollo rural, para lo cual se deberán tener en cuenta otras dimensiones y variables. La figura siguiente da cuenta de las acciones posibles por emprender. En primer lugar, se deberá avanzar en el diseño de una política y una estrategia nacional de desarrollo rural, trabajo sobre el cual ya se avanzado de manera significativa a través del documento previamente citado<sup>19</sup>. Dentro del marco de estas estrategias, se debería avanzar en el fortalecimiento de las capacidades institucionales, como sugieren Martínez Nogueira, Ramos y Cuervo también en el trabajo previamente citado<sup>20</sup>. Asimismo, se debería insistir en la implementación de otras acciones sectoriales, para poder, en tercer lugar, diseñar una política nacional de tierras, en forma articulada entre la Nación, las Provincias y los Municipios en torno a tres ejes básicos: la puesta en marcha de proyectos de ordenamiento territorial, la creación de instrumentos para la regulación del uso y la propiedad de la tierra y el sustancial mejoramiento de las acciones que permitan el acceso y la regularización dominial de la tierra. Estos tres ejes deberán ser complementarios y actuar en forma articulada unos con otros.

---

18 Ver capítulos 10.3 y 10.4

19 *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*

20 Ver "Propuestas de institucionalidad para una Estrategia de Desarrollo Rural en la Argentina" dentro del citado trabajo *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*.



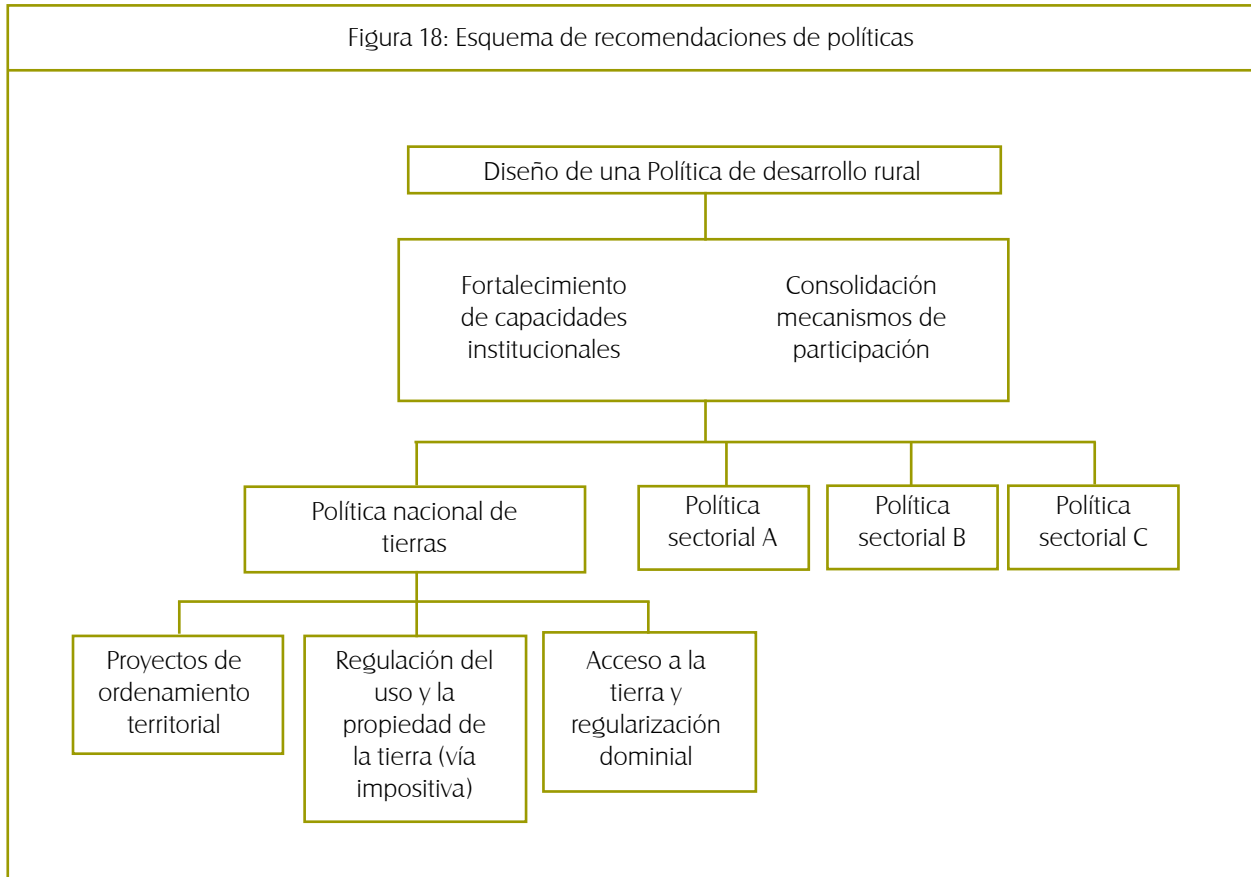
## 12.2 Definir y diseñar una política nacional de desarrollo rural

Es imprescindible contar con una política nacional de desarrollo rural que dé cobertura y marco de referencia global a cualquier política o acción en torno a las tierras. La existencia de una política nacional de desarrollo rural, articulada con las estrategias y las políticas de desarrollo rural de las Provincias es necesaria para mejorar las condiciones de uso, distribución y tenencia de la tierra en Argentina por dos importantes razones:

a) En primer lugar, la existencia de una política nacional de desarrollo rural constituye el marco de referencia dentro del cual los actores pueden tomar decisiones claras con respecto a inversiones y sistemas productivos. No será lo mismo para un productor saber que el Estado a través de diferentes mecanismos transparentes, va a facilitar y promover el desarrollo de ciertos cultivos antes que otros, o que va a impulsar la transformación de ciertos productos antes que otros. Con un mayor conocimiento sobre el futuro de las acciones en materia agropecuaria y rural los productores sabrán qué tipo de medidas podrán impulsar en torno a la gestión de las tierras. Este marco de previsibilidad no sólo permite a los pequeños productores mejorar su performance desde el punto de vista productivo, sino que además se reducen las disimetrías de información y se democratiza la información sobre el futuro de la actividad, puesto que todos los actores podrán saber cuáles serán las alternativas y expectativas de futuro, en tanto que en un ámbito de incertidumbre permanente debido a la inexistencia de políticas de mediano y largo plazo sólo los sectores con mayor nivel educativo y con mayores recursos pueden plantear estrategias más específicas al contar con mayor información.

b) En segundo lugar, una política de tierras sin una sólida política de desarrollo rural está condenada al fracaso. La experiencia internacional en América Latina y en el mundo en general demuestra que la posesión de la tierra no es una condición necesaria ni suficiente para lograr el objetivo de erradicación de la pobreza rural. Para superar la pobreza rural deben funcionar otras dimensiones del desarrollo rural como son las políticas de financiamiento, las infraestructuras, los mecanismos de capacitación y extensión, la información, etc. La historia reciente muestra que, cuando un Estado se preocupa por la distribución de la tierra y lleva adelante programas de reforma o

Figura 18: Esquema de recomendaciones de políticas



redistribución de tierras, pero no se atienden los demás factores de la producción con la debida organización, los efectos de las políticas de tierra se anulan rápidamente. La incapacidad de valorizar la tierra en forma efectiva por parte de los pequeños productores sólo favorece el proceso de venta de la tierra y el proceso de éxodo rural, consolidándose así una tendencia a la concentración de la tierra que era precisamente lo que se quería evitar a partir de una política de tierras. La experiencia de Paraguay es esclarecedora en este sentido. Durante varios años el Instituto de Bienestar Rural entregó tierras a los pequeños productores; sin embargo, no contaron con ningún otro apoyo (mercados eficientes de créditos, servicios de extensión, infraestructuras, etc.). Muchos de los pequeños productores se quedaron con tierras, pero sumidos en la pobreza, en tanto que otros migraron hacia las ciudades en busca de otras alternativas. Dicho de otra manera, los problemas estructurales de pobreza

se vinculan con la tierra, pero no pueden resolverse sólo con política de tierras, sino que necesitan un abordaje amplio y estructural de lucha contra la pobreza que incluyan la educación, la infraestructura, el acceso a créditos y asistencia técnica, entre otros.

Así, pues, queda claro que no hay políticas de tierras exitosas sin un marco de política de desarrollo rural y de lucha contra la pobreza en las áreas rurales. No obstante, el diseño y la implementación de una política de desarrollo rural requerirán fortalecer la institucionalidad pública y la participación por parte de los sectores públicos y privados en torno a la problemática de la tierra.

### 12.3 Fortalecer la institucionalidad pública vinculada al ordenamiento y la gestión de la tierra

Para poder llevar adelante una política de tierras, inserta



dentro de una estrategia y política nacional de desarrollo rural, es imprescindible fortalecer las capacidades técnicas y administrativas de las áreas responsables de la gestión y administración de tierras; esto es, las Áreas de Catastro, los Registros de la propiedad y las Áreas de colonización y administración de tierras fiscales de las Provincias, además claro está, de las Áreas de desarrollo rural de las administraciones públicas de nivel nacional y provincial. Para ello, se ha de:

- Dotar de mayor presupuesto a dichas Áreas de manera que se puedan mejorar sustancialmente el equipamiento informático y vehicular así como las condiciones laborales.

- Optimizar la capacidad de los técnicos y funcionarios a través de una mayor capacitación y actualización, compatible con el uso de nuevas tecnologías de la información y con mecanismos burocráticos más sencillos. La capacitación y formación de los técnicos deberá girar en torno a varios asuntos, entre los cuales hay que mencionar: ordenamiento territorial, regularización y ordenamiento legal de tierras, instrumentos de mensura, GIS, etc.

- Mejorar los instrumentos de gestión de la información catastrales de las Provincias, de manera que los mismos estén permanentemente actualizados y puedan ser fiables y con información transparente, de manera que reduzca la irregularidad en las transacciones de tierras. Existen en algunas Provincias de Argentina algunos catastros modernos, accesibles por Internet, que se han convertido en modelos: el de Río Negro es un ejemplo de ello.

- Reducir los tiempos y los procesos burocráticos en torno a la regularización de la tierra. La reforma de los mecanismos de inspección y delimitación de tierras, de los procesos de entrega, venta y escrituración en los casos de tierras fiscales o de tierras privadas en litigio merece un profundo análisis.

- Mejorar el diálogo técnico y político. La problemática de la tierra no es un problema sólo municipal, provincial o nacional. Es un problema que afecta en grados diversos a las tres instancias políticas administrativas, pues cada una de ellas tiene responsabilidades diferentes pero complementarias. Por esta razón, la resolución de los

problemas de tierras requiere indudablemente, y como condición básica, mejorar el diálogo técnico político entre los tres niveles de Estado.

- Consolidar mecanismos de resolución de conflictos en forma ágil y efectiva para que los litigios y cuestiones que se suceden en torno a la tierra puedan ser resueltos en el corto plazo y solucionen los problemas reales de los pequeños productores agropecuarios. La experiencia argentina e internacional muestra claramente que cuanto mayor es el período de duración del conflicto más perjudicados salen los sectores con menor capacidad de lobby político o los que menos recursos tienen, debido a que los conflictos suelen tener costos que los pequeños productores no pueden afrontar.

- Sensibilizar y capacitar a los pequeños productores sobre los derechos y los marcos legales vigentes de manera que puedan actuar dentro del marco de la justicia. En muchos casos los procesos de ocupación y desalojo han sido producto de la falta de conocimiento por parte de los pequeños productores de sus reales derechos y obligaciones, lo cual ha generado innumerables conflictos. Una mayor información y toma de conciencia ayudaría a mejorar los procesos de reclamo y contribuiría a resolver el caos ligado al problema de la tierra en muchas provincias.

- Difundir y publicar la política de tierras de modo que se transparente la problemática y los conflictos sería una opción viable para reducir las irregularidades existentes en torno a la entrega y uso de las mismas.



#### 12.4 Fortalecer la participación público-privada en torno a la problemática de la tierra

Dada la complejidad y la dinámica de la problemática de la tierra, una política orientada a regular su gestión y su uso deberá ser construida necesariamente en forma participativa, con la presencia del Estado en sus tres niveles organizativos (Nación, Provincias y Municipios), con las organizaciones gremiales, las organizaciones vinculadas al desarrollo rural y territorial y los mismos productores agropecuarios. La participación en la construcción e implementación de una política de tierras tiene dos objetivos claves: en primer lugar, permite construir un discurso y una conciencia social sobre la problemática de la tierra, lo cual significa pasar del plano eminentemente técnico a un plano social que involucra a la sociedad en su conjunto, y, por ende, conduce a la defensa del patrimonio nacional y a la construcción de mayores equilibrios sociales y territoriales. En segundo lugar, la participación permite garantizar el éxito y la sostenibilidad de la política, ya que esta se construye con el debido consenso de las diferentes partes.

Dentro del marco de una política de desarrollo rural, con instituciones fortalecidas y en el marco de procesos participativos, es necesario avanzar con el diseño de una política de tierras que debería centrarse en tres ejes básicos, vinculados al uso, la distribución y la tenencia de la tierra, que presentamos a continuación:

#### 12.5 Elaborar e implementar planes de ordenamiento territorial y ambiental (uso de la tierra)

El ordenamiento territorial es el mecanismo más idóneo para regular el uso de la tierra pues define qué se puede y qué no se puede realizar en cada porción del territorio y bajo qué condiciones, promoviendo de esta manera un uso diversificado, sostenible y equilibrado de las tierras y, por extensión, del territorio. Los planes de ordenamiento territorial locales y microrregionales permitirían planificar además la creación de infraestructura y equipamiento y la complementariedad de usos entre sectores productivos. Contar con un plan de uso de la tierra en las diferentes áreas geográficas del país en función de las condiciones ambientales, del perfil productivo de la zona y de las condiciones sociales es una herramienta que da cobertura y sostén a cualquier política de regularización de la tierra y de desarrollo rural.

Estos planes permitirían definir la organización deseada de los asentamientos humanos, las políticas y proyectos de preservación ambiental y el uso de los recursos, los tipos de producción y los usos del suelo resultantes, y finalmente, el tipo, calidad, cantidad y localización de las infraestructuras necesarias para el desarrollo rural. Se constituye de este modo un instrumento que define implícitamente una estrategia de uso del suelo y de organización territorial que se instrumenta a través de planes, programas y proyectos de regulación del uso del suelo y de acciones sectoriales, debidamente coordinados entre los distintos niveles de la administración pública, el sector privado y las organizaciones locales. Las leyes y ordenanzas de regulación del uso del suelo que surjan de dichos proyectos deberán apuntar a un uso más racional del suelo y al mejoramiento de las condiciones ambientales de las áreas rurales, garantizando la sostenibilidad y el desarrollo del territorio en el largo plazo.

Así, los planes de ordenamiento territorial y ambiental, y los planes, programas y proyectos sectoriales resultantes (uso del suelo, infraestructuras, equipamientos, etc.) son una herramienta óptima para diseñar inversiones de corto, mediano y largo plazo, para establecer en forma transparente prioridades territoriales, tanto para la realización de nuevas obras como para mejorar la eficiencia en el uso de los recursos, para coordinar proyectos y acciones, y para reducir los costos en función de una mayor eficacia. De esta manera, se incrementan la eficiencia y eficacia de la inversión estatal y se promueven usos más sostenibles que apunten al desarrollo económico pero que también atiendan a la dimensión social del área. Todo ello contribuye también como mencionamos anteriormente a reducir la incertidumbre y mejorar las condiciones productivas locales, fomentando la inversión del sector privado, la mejora de las condiciones productivas y en última instancia de la calidad de vida de la población en su conjunto.

Operativamente, estos planes de ordenamiento territorial podrían ser diseñados e implementados por los Municipios o los Consorcios municipales (en caso de microrregiones) con el apoyo técnico de las Provincias o de otros organismos de nivel Federal o Nacional, tales como el Consejo Federal de Inversiones (CFI), los programas sectoriales del Gobierno Nacional,

los organismos autárquicos (INTA), etc. Para consolidar la puesta en marcha de estos planes de ordenamiento territorial en el país, se recomienda:

- Definir metodologías y parámetros estándar de planificación territorial para todo el país (considerando obviamente las diferencias regionales) de manera que se puedan simplificar los procesos de planificación territorial.
- Capacitar al personal de las Provincias y los Municipios en técnicas y metodologías de planificación territorial a fin de normalizar y estandarizar procedimientos a nivel nacional. Esta necesidad podría resolverse a nivel federal, articulando los esfuerzos del Gobierno nacional con las Provincias y otros organismos federales e instituciones académicas.
- Crear un sistema nacional de apoyo técnico a Municipios y Asociaciones de municipios para que éstos puedan llevar adelante con éxito y eficacia dichos planes. Esta iniciativa puede ser llevada a cabo con facilidad por parte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios a través de la Subsecretaría de Planificación Territorial de la Inversión Pública, en estrecha vinculación con la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Ambiente y Desarrollo Sustentable y el Ministerio del Interior, organismos que tienen responsabilidades directas en las políticas y los proyectos de ordenamiento territorial en áreas rurales.
- Avanzar hacia la definición de una Ley Nacional de Ordenamiento Territorial que permita armonizar las políticas de planificación de la Nación con las Provincias y los Municipios.

### 12.6 Regular el uso y la propiedad de la tierra (distribución de la tierra)

El proceso de concentración de la tierra, ya sea en tierras en propiedad o en el uso de la misma a través de otros mecanismos de contratación (arrendamiento, aparcería, contratos accidentales) genera como hemos visto efectos no deseados. Atenta, además, contra el desarrollo equilibrado de las áreas rurales y del territorio nacional en general.

Para limitar este proceso de concentración del uso y la propiedad de la tierra se requieren instrumentos legales

e impositivos que lo desalienten y promuevan, junto con otros instrumentos de desarrollo rural, la consolidación de la agricultura familiar y la ocupación equilibrada del territorio. Se plantean a continuación cuatro herramientas para limitar este proceso de concentración. No son nuevas; al contrario, se reconocen en otros países de la región y también en la propia Argentina, puesto que se pusieron en marcha en otros momentos históricos.

a) El primer instrumento es el impuesto progresivo a la tierra, definido según zonas homogéneas, que grave la gran acumulación de tierras bajo un mismo propietario o una misma sociedad empresaria. Muchas veces las empresas o actores individuales tienen una gran capacidad financiera que les permite adquirir tierras a valores que un productor agropecuario nunca puede alcanzar. Se genera así un proceso de concentración que ya hemos descrito con claridad en este trabajo. Suele suceder que en muchas ocasiones estas tierras no están destinadas a un uso productivo que redunde en el desarrollo rural y territorial, lo cual produce externalidades negativas para dichas áreas. La experiencia internacional muestra que la creación de impuestos progresivos a la cantidad de tierras es un fuerte estímulo para un uso más intensivo y para la reducción de escalas. Pero, por otro lado, es también un estímulo muy importante para el desarrollo rural, pues los impuestos a la tierra son provinciales; es decir, se mantienen dentro de las arcas de los territorios, y podrían derivarse en parte a mantener programas de desarrollo rural. Obviamente, este tipo de mecanismos debe analizarse con mucho detalle ya que hay que evitar que la reducción de escalas no influya en la competitividad sectorial. En otras palabras, es necesario ser muy cuidadoso en el mantenimiento del equilibrio entre el desarrollo territorial rural y la competitividad sectorial dentro de un contexto global que muchas veces (pero no siempre) viene dado por las escalas de producción.

b) Otro instrumento para limitar el proceso de concentración y acumulación de la tierra son las restricciones y limitaciones a la adquisición de inmuebles rurales. Este mecanismo es complementario al anterior pero en este caso no se intenta gravar la concentración de tierras, sino impedir, bajo diferentes mecanismos legales y jurídicos, la compra de superficies de tierras que superen ciertos límites fijados para cada zona agroecológica del país. Estas limitaciones pretenden evitar la consolidación del proceso de acumulación y

la concentración de tierras en manos de pocos actores o empresas, como hemos descrito en este trabajo. En Argentina ya existe un proyecto de ley planteado por la Federación Agraria Argentina, denominado Ley de Restricciones y Limitaciones a la Adquisición de Inmuebles Rurales. Su sanción e implementación es todavía incierta.

c) El tercer instrumento es la limitación de venta de grandes superficies a extranjeros. En Argentina, los extranjeros (personas físicas o jurídicas) pueden adquirir tierras conforme el marco jurídico legal vigente. Especialmente durante la década de los 90 gozaron de condiciones excepcionales para adquirir tierras en Argentina debido a su bajo valor. Así, muchas empresas adquirieron tierras en diferentes regiones del país, en muchos casos con objetivos productivos, en otros casos para usos vinculados al medio ambiente y el turismo. Existe en la actualidad una fuerte competencia desleal en torno a la compra de tierras entre empresas extranjeras y productores argentinos. Sin embargo, estos nunca tendrán la capacidad para competir en el mercado frente a inversores externos que poseen sobrados recursos para adquirir las mismas. Ante esta situación se debería examinar la posibilidad de ajustar las condiciones para la compra de tierras a empresas o inversores extranjeros (especialmente cuando se trata de grandes superficies) a fin de no crear condiciones desfavorables para los pequeños y medianos productores agropecuarios argentinos que desean acceder a la tierra para poner en marcha actividades productivas o para mejorar sus sistemas productivos actuales. Existen ya en Argentina antecedentes muy recientes como la nueva Constitución de la Provincia de Corrientes, que limita la compra por parte de extranjeros. Asimismo, Brasil ha avanzado con un marco legal similar. En este mismo sentido deberán fortalecerse las acciones de control y regulación de la venta de tierras a extranjeros en zonas de frontera. Aunque la ley ya ha abordado esta cuestión, se cumple parcialmente. De hecho, se observan compras de tierras y recursos naturales estratégicos por extranjeros en zonas fronterizas en las provincias que limitan con otros países.

d) El cuarto instrumento tiene que ver con la limitación del proceso de concentración del uso de la tierra. Como hemos visto en este trabajo, los pools de siembra y el arrendamiento permitieron una expansión muy importante de la producción y la productividad de la tierra

en Argentina; sin embargo, en este proceso intervinieron recursos provenientes del sector financiero oportunistas, ajenos a la producción agraria, que, no solamente estimularon una competencia desleal con los actores del mundo rural, sino que alentaron una actitud especulativa y de corto plazo que muchas veces atentó contra una lógica de desarrollo rural. En este sentido, es necesario estudiar con detalle la viabilidad de regular las superficies de arrendamiento controladas por grandes empresas, pools de siembra o fideicomisos (que pueden ofertar valores muy elevados por la tierra en arrendamiento), para evitar que se entable una competencia desleal con los pequeños y medianos productores que requieren necesariamente de tierras en arrendamiento para mejorar sus escalas y encontrar márgenes de ganancia que les permitan mantenerse y desarrollarse en el medio rural. También es necesario estabilizar y ordenar el mercado de arrendamientos, reduciendo la volatilidad de los contratos que actualmente son anuales o por cosecha, fijando ciertos límites que permitan planificar las actividades productivas en un horizonte de mediano plazo y que no transforme la tierra en un bien sujeto a la especulación de los inversores, lógica que atenta contra un proceso de desarrollo rural sostenible como el que se desea construir. Una política de limitación de la concentración del uso del suelo sería deseable, pero habrá que indagar y construir consenso sobre las vías alternativas para ello. En función de la experiencia internacional, consideramos que dicha política no debería basarse solamente en la limitación de las superficies arrendadas ni del tiempo de duración de los arrendamientos, puesto que dichas medidas podrían impactar en forma negativa por varias razones. En primer lugar, debido a las limitaciones de los arrendamientos, se provocaría una disminución del precio de la tierra que derivaría en la compra de tierras en pocas manos. Se contribuiría de esta manera a un nuevo proceso de concentración. En segundo lugar, las estrictas fijaciones de tiempo, si bien estabilizarían el sistema de arriendos, le quitarían flexibilidad al sistema. Como consecuencia de ello, los pequeños y medianos productores saldrían perjudicados, porque requieren muchas veces entrar y salir del mercado de arriendos para resolver problemas económicos y financieros de corto plazo. Así pues, si bien es necesario pensar políticas que limiten el arriendo de inmensas superficies en pocas manos, también es necesario que dichas políticas las debatan profundamente todos los sectores sociales involucrados.

### 12.7 Favorecer el acceso a la tierra y la regularización dominial de tierras (tenencia de la tierra)

Un objetivo de largo plazo de una política de tierras debe ser mejorar sustancialmente el acceso a la tierra y la regularización de las situaciones de tenencia irregular. En efecto, la propiedad de la tierra, o la seguridad en su tenencia durante un período determinado que permita la maduración de sistemas productivos y los medios eficientes para organizar la producción, son los incentivos más importantes para reducir los niveles de incertidumbre acerca del futuro, pues a mayor confianza, mayor inversión y, por lo tanto, mayor producción, productividad y mayor nivel de desarrollo. Una forma de reducir la incertidumbre consiste en asegurar los derechos de propiedad. La experiencia internacional demuestra que estos son un incentivo clave para aumentar la productividad de la tierra. Tal como afirma Vogelgesang (p. 14): “Lo que se necesita, entonces, en los sectores rurales de América Latina, es una reforma de propiedad que, al formalizar la propiedad de la tierra por medio de la inscripción, transformará los actuales activos en capital creador de riqueza”. No obstante, esto merece una aclaración: el aseguramiento de la propiedad podría incluir en algunos casos diferentes formas de reforma redistributiva de la tenencia de la tierra. El Estado y el sistema judicial tienen que desempeñar un papel clave al otorgar el marco institucional necesario para el desarrollo y para resolver conflictos tales como el otorgamiento de múltiples títulos de dominio para una misma parcela, entre otros muchos.

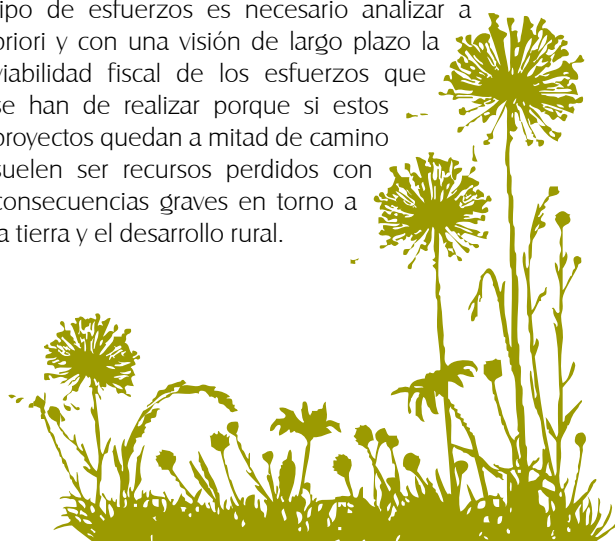
Para mejorar el acceso a la tierra y resolver las situaciones irregulares de tenencia es necesaria una política que podría incluir las siguientes acciones:

a) En primer lugar, lo más urgente es la regularización dominial de tierras con situaciones irregulares en las que viven pequeños productores. En Argentina existen miles de productores agropecuarios con situaciones irregulares, sin títulos, establecidos en tierras públicas y tierras privadas desde hace décadas, pero sin ningún tipo de expectativas de resolución en el corto plazo, y lo que es peor aún, con numerosos conflictos todavía irresueltos. Haría falta poner en marcha una política activa de regularización para sanear estas situaciones a fin de asegurar el arraigo de estos pequeños productores, reconocer sus derechos a la tierra y terminar con las

múltiples situaciones conflictivas que no hacen sino ocasionar una pérdida de oportunidades para generar procesos de crecimiento y desarrollo. Esta política podría resolver por sí sola gran parte de los problemas que aquejan a los pequeños productores de Argentina, y contribuiría, sin lugar a dudas, a mejorar los procesos de desarrollo rural.

b) En segundo lugar, es necesario pensar en la creación de programas de colonización sobre tierras fiscales, que, aun estando pobladas, sufren situaciones de mucha precariedad. Los proyectos de colonización deberán articular la provisión de tierras para uso agropecuario u otro uso rural, con la provisión de bienes públicos (infraestructuras, asistencia técnica). La oferta de servicios privados será también un factor importante que podrá dinamizarse en dichas áreas gracias a la creación de mercados locales más densos (prestación de bienes y servicios, financiamiento rural, asistencia técnica especializada, entre otros).

c) En tercer lugar, sería importante revisar la viabilidad política y fiscal de crear programas de transferencia de tierras de los latifundios a los minifundios o campesinos sin tierras, mediante expropiaciones con compensaciones. Esta modalidad ha sido la que más se ha utilizado históricamente y su efectividad depende de varios factores, como el nivel de desarrollo de las instituciones responsables de dichas intervenciones y la capacidad fiscal para sostener este tipo de operaciones en el mediano y largo plazo. Antes de avanzar en este tipo de esfuerzos es necesario analizar a priori y con una visión de largo plazo la viabilidad fiscal de los esfuerzos que se han de realizar porque si estos proyectos quedan a mitad de camino suelen ser recursos perdidos con consecuencias graves en torno a la tierra y el desarrollo rural.



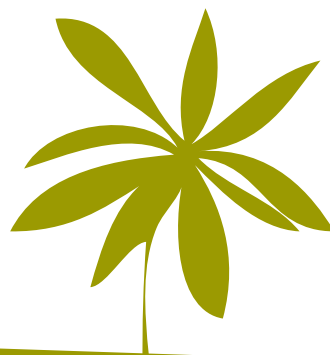
Todas estas recomendaciones de políticas requieren un análisis detallado desde el punto de vista técnico, económico, social, político y fiscal. También es necesario considerar que todas estas propuestas deben plantearse en función de las características de cada una de las Regiones, que, como hemos visto en este documento, presentan características y dinámicas muy diferentes.

No obstante, consideramos que la implementación de este conjunto de medidas no es una simple receta, sino que abre las puertas a un proceso colectivo de aprendizaje que es necesario emprender para resolver los problemas estructurales de la Argentina rural.



©IFAD/Giuseppe Bizzari

## ANEXO 1: GLOSARIO



## Anexo 1 Glosario

Los términos utilizados en este glosario son los utilizados por el INDEC. No obstante, dichas definiciones se cotejan y complementan con los términos establecidos por la legislación nacional aplicable.

**Aparcería:** Es el contrato verbal o escrito por el cual se adquiere el uso y goce de la tierra mediante el pago de una proporción o porcentaje de la producción, siempre que su duración no sea menor a tres años.

Desde el punto de vista legal, y conforme establece la Ley N° 13.246 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales en su artículo 21, "Habrá aparcería cuando una de las partes se obligue a entregar a otra, animales o un predio rural con o sin plantaciones, sembrados, animales, enseres o elementos de trabajo, para la explotación agropecuaria en cualesquiera de sus especializaciones, con el objeto de repartirse los frutos. Asimismo, conforme los artículos 22 y 4, "tendrán un plazo mínimo de tres (3) años. También se considerará celebrado por dicho término todo contrato sucesivo entre las mismas partes con respecto a la misma superficie en el caso de que no se establezca plazo o estipule uno inferior al indicado. No se considerará contrato sucesivo la prórroga que se hubiera pactado originariamente, como optativa por las partes."

**Arrendamiento:** Es el contrato verbal o escrito en virtud del cual se adquiere el uso y goce de la tierra mediante el pago de una determinada cantidad de dinero, siempre que su duración no sea menor a tres años.

Desde el punto de vista legal, conforme establece la Ley N° 13.246 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, en su artículo 2º, "Habrá arrendamiento rural cuando una de las partes se obligue a conceder el uso y goce de un predio, ubicado fuera de la planta urbana de las ciudades o pueblos, con destino a la explotación agropecuaria en cualesquiera de sus especializaciones, y la otra a pagar por ese uso y goce un precio en dinero." El artículo 4º del mismo texto legal completa: "Los contratos a que se refiere el artículo 2º tendrán un plazo mínimo de tres (3) años. También se considerará celebrado por dicho término todo contrato sucesivo entre las mismas partes con respecto a la misma superficie en el caso de que no se establezca plazo o estipule uno inferior al indicado. No se considerará contrato sucesivo la prórroga que se hubiera pactado originariamente, como optativa por las partes."



**Campos comuneros:** Esta designación incluye las explotaciones que derivan de formas de tenencia originarias de la época colonial. Estas tierras fueron generalmente otorgadas en concesión por la Corona española, con una delimitación muy poco precisa. La imprecisión de origen se acentuó con el tiempo por los cambios en las medidas de superficie (legua castellana, legua riojana, legua tucumana), por la falta de trámites de sucesión o complicaciones en estos, la existencia de títulos de propiedad imperfectos, las cesiones de derechos hereditarios, etc. Dentro de la unidad mayor coexisten diversas explotaciones de superficie sin límites definidos, y es frecuente observar la existencia de un sector que es utilizado en forma común por los productores (generalmente para pastoreo). Las dificultades para delimitar las tierras no sólo se deben a superposiciones de derechos en el interior de una comunidad, sino también entre dos o más comunidades. Los integrantes de estos “campos” son llamados “derechosos” o “comuneros” si poseen algún derecho sobre las tierras (en cuotas que formaban parte de la merced real). Pero debe tenerse en cuenta que en esas comunidades también hay ocupantes con permiso y ocupantes de hecho. Los campos comuneros suelen ser conocidos como “comunidad”, “mancomunidad”, “merced”, “estancia”, “estancia indivisa”, o por un nombre seguido de la expresión “tierra indivisa”. En algunas ocasiones se reconocen por el nombre de un titular o administrador de otras épocas.

**Comunidad indígena:** Se aplica esta denominación cuando por un instrumento legal (ley, decreto, etc.) se le reconoce como propiedad a una comunidad indígena una determinada extensión de tierras. Por comunidad indígena se entiende un conjunto de familias que se reconocen como integrantes de ella por ser los descendientes de los pobladores aborígenes en la época de la conquista o de la colonización. Dicho de otro modo, los miembros de esa comunidad son indígenas, o indios, o familiares de estos. La adjudicación de los integrantes del grupo puede ser comunitaria o individual.

Desde el punto de vista legal, la Ley nacional N° 23.302, sobre política indígena y apoyo a las comunidades aborígenes, que crea el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, en su artículo 2° establece que a los fines del reconocimiento de su personería jurídica, “Se entenderá como comunidades indígenas, a los conjuntos de familias que se reconozcan como tales por el hecho de descender de poblaciones que habitaban el territorio nacional en la época de la conquista o colonización e indígenas o indios a los miembros de dicha comunidad. La personería jurídica de la comunidad es reconocida mediante la inscripción en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas y se extinguirá mediante su cancelación.”

El Art. 20 del Decreto 155/89, reglamentario de la Ley N° 23.302 establece lo siguiente: “Serán inscriptas en el Registro Nacional de Comunidades Indígenas las comprendidas en las prescripciones del art. 2°, segundo párrafo de la ley 23.302. A tal efecto, podrán tenerse en cuenta las siguientes circunstancias:

- a) Que tengan identidad étnica.
- b) Que tengan una lengua actual o pretérita autóctona.
- c) Que tengan una cultura y organización social propias.
- d) Que hayan conservado sus tradiciones esenciales.
- e) Que convivan o hayan convivido en un hábitat común.
- f) Que constituyan un núcleo de por lo menos tres (3) familias asentadas o reasentadas, salvo circunstancias de excepción autorizadas por el presidente del INAI mediante resolución fundada, previo dictamen del Consejo de Coordinación.

El Art. 21. reza así: “Los títulos de dominio de tierras adjudicadas en virtud de la ley 23.302 y esta reglamentación, deberán indicar que se trata de tierras cuya titularidad es inembargable e inejecutable, no susceptible de ser vendida, arrendada o transferida, sin autorización del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas, que sólo podrá otorgarse cuando debiera constituirse garantía real por créditos a conceder por entidades oficiales de la Nación, las Provincias o los Municipios”.

Tal enumeración es de carácter meramente enunciativo y de manera alguna limitativa de otros criterios que la autoridad de aplicación, el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas entienda que corresponde tener en cuenta a efectos de la inscripción registral.

La Resolución 4511/96, de la antigua Secretaría de Desarrollo Social de la Presidencia de la Nación, en el artículo 2º, establece como únicos requisitos para la inscripción a que alude el artículo primero, nombre y ubicación geográfica de la comunidad, reseña que acredite su origen étnico-cultural e histórico, con presentación de la documentación disponible; descripción de sus pautas de organización y de los mecanismos de designación y remoción de sus autoridades; nómina de los integrantes con grado de parentesco, mecanismos de integración y exclusión de sus miembros.

Se trata de una única presentación que no requiere actualización de la documentación, excepto que así lo establezca la misma Comunidad en su documento constitutivo.

Luego de cumplidos los requisitos, la Comunidad es inscripta a través de resolución fundada del Presidente del Instituto Nacional de Asuntos Indígenas. La vigencia de la personería jurídica se mantiene mientras siga existiendo la comunidad y se respeten las pautas de organización descritas por la misma comunidad.

**Contrato accidental:** Es aquel por el cual se adquiere el uso y goce de un predio por un tiempo limitado (no más de dos años), acorde con la actividad productiva. Según la ley, el contrato accidental se establece por un máximo de dos cosechas, es decir, por menos de dos años, y puede ser renovado.

Desde el punto de vista legal, según se establece en el artículo 39º de la Ley Nº 13.246 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, son contratos con carácter accidental y están “excluidos de las disposiciones de esa ley:

a) Los contratos en los que se convenga la realización de hasta dos (2) cosechas, como máximo, ya sea a razón de una (1) por año, o dentro de un mismo año agrícola, cuando fuera posible realizarla sobre la misma superficie, en cuyo caso el contrato no podrá exceder el plazo necesario para levantar la cosecha del último cultivo.

b) Los contratos en virtud de los cuales se concede el uso y goce de un predio con destino exclusivo para pastoreo, celebrados por un plazo no mayor de un (1) año. Sin embargo, el mismo artículo establece que se considerará incluido el contrato en las disposiciones de la ley, en caso de prórroga o renovación entre las mismas partes y sobre la misma superficie, mediante la cual se totalicen plazos mayores que los establecidos en el presente artículo, o cuando no haya transcurrido, por lo menos, el término de un (1) año entre el nuevo contrato y el vencimiento del anterior [...]”.

**EAP:** La explotación agropecuaria (EAP) es la unidad de organización de la producción, con una superficie no menor a 500 m<sup>2</sup> dentro de los límites de una misma provincia que, independientemente del número de parcelas (terrenos no contiguos) que la integren: 1) produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado; 2) tiene una dirección que asume la gestión y los riesgos de la actividad: el productor; 3) utiliza los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra en todas las parcelas que la integran. También se consideraron EAP sin límites definidos en situaciones especiales (ver en Régimen de Tenencia de la Tierra).

**EAP sin límites definidos:** Son explotaciones que se caracterizan por tener límites imprecisos o carecer de ellos. En ellas, por diversos motivos, no están delimitadas las parcelas que la integran y, por lo general, forman parte de una unidad mayor. Se detalla la modalidad de tenencia.

**Ocupación:** Es el uso de la tierra con carácter precario, es decir, que no existe título ni contrato escrito que avale la tenencia. Puede ser: con permiso del propietario, lo cual supone algún tipo de pago o compensación; o de hecho, sin permiso del propietario.

Desde el punto de vista legal, según el Art. 2.352, del Código Civil, “El que tiene efectivamente una cosa, pero reconociendo en otro la propiedad, es simple tenedor de la cosa, y representante de la posesión del propietario, aunque la ocupación de la cosa repose sobre un derecho.”

**Posesión:** El Código Civil, en el Art. 2.351, considera que “Habrá posesión de las cosas, cuando alguna persona, por sí o por otro, tenga una cosa bajo su poder, con intención de someterla al ejercicio de un derecho de propiedad.”

**Propiedad:** Es la situación de tenencia existente cuando se posee un título válido de dominio sobre la tierra o se ejerce la plena posesión, aun cuando no se hayan obtenido los instrumentos legales definitivos.

Desde el punto de vista legal el artículo 2506 del Código Civil, define al Dominio (o la propiedad) como “el derecho real en virtud del cual una cosa se encuentra sometida a la voluntad y a la acción de una persona”. El artículo 2513 establece que “Es inherente a la propiedad el derecho de poseer la cosa, disponer o servirse de ella, usarla y gozarla conforme a un ejercicio regular.”

**Sucesión indivisa:** Es la situación en que la propiedad de la tierra, correspondiente a más de una persona (generalmente parientes entre sí), por algún motivo no puede ser dividida legalmente, o no lo ha sido todavía.

Desde el punto de vista legal, el segundo párrafo del artículo 2326 del Código Civil, establece que “No podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento y que las autoridades locales podrán reglamentar, en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica.” Esta norma, aplicada al régimen sucesorio, se traduce en la imposibilidad de los herederos, de disponer de la parte indivisa que les corresponde de tierra.



©IFAD/Giuseppe Bizzarri

©IFAD/Giuseppe Bizzarri

# ANEXO 2: BIBLIOGRAFÍA



## Anexo 2: Bibliografía

**Arbolave, R.** 2007. *Revista Márgenes Agropecuarios*. N° 29, Buenos Aires. Pág. 19.

**Banco Mundial.** (2006). *Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina: Temas claves*. Informe N° 32763-AR, Banco Mundial, Buenos Aires, 145 p.

**Brown, A., Martínez Ortiz, U., Acerbi, M., Corcuera, J.** (2005). *La situación ambiental argentina 2005*. Fundación Vida Silvestre Argentina. Buenos Aires. 587 p.

**Cárcano, M. A.,** (1968). *Evolución Histórica del Régimen de la Tierra Pública (1810-1916)*. Buenos Aires, Editorial Universitaria de Buenos Aires. 1ª ed. 1917.

**Deininger, K.,** (2003). *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*. Policy Research Report. Alfaomega/Banco Mundial. Washington, 240 p.

**Federación Agraria Argentina.** (2005). *La tierra, para qué, para quiénes, para cuántos. Por una agricultura con agricultores*. Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el uso y tenencia de Tierra. Buenos Aires, 411 p.

**Federación Agraria Argentina.** (2005). *“Ante el necesario debate sobre la democratización de la Tierra”*. Congreso Nacional y Latinoamericano sobre el uso y tenencia de Tierra.

**Gordillo, G. y Boening, F.,** (s/f). *El acceso a la tierra en América Latina en la década de los 90*. Mimeo.

**Jaramillo, C. F.,** (1998). *El mercado rural de tierras en América Latina: Hacia una nueva estrategia*. Informe Técnico n° ENV-124. Departamento de Desarrollo Sostenible. División de Medio ambiente. Washington DC. BID

**Ministerio de Planificación, Federal, Inversión Pública y Servicios.** (2008). *Plan estratégico territorial. Avance 2008*. Buenos Aires. Argentina.

**Ministerio de Planificación, Federal, Inversión Pública y Servicios.** (2004). Argentina 2016. *Política y Estrategia Nacional de Desarrollo y Ordenamiento Territorial. Construyendo una Argentina equilibrada, integrada, sustentable y socialmente justa*. Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios. Abril de 2004.

**Oddone, J.,** (1975). *La burguesía terrateniente argentina*. Buenos Aires, Ediciones Líbera.

**Petrocelli, Hector** (s/f). *Historia Constitucional Argentina*, Tomo I.

**Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo.** (2005). *Informe de Desarrollo Humano 2005. Argentina después de la crisis, un tiempo de oportunidades*. Buenos Aires. 261 p.

**Revista Márgenes Agropecuarios.** Buenos Aires. Varios números.

**Roccatagliata, J.** (Comp.) (1988). *La Argentina, Geografía general y los marcos regionales*. Planeta, Buenos Aires. 783 p.

**Ruffini, M. E.** (1999), *Tierras, Estado y poblamiento. La margen sur del río Negro al iniciarse la etapa territorial (1884)*. Academia Nacional de la Historia, Décimo Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina. Santa Rosa, mayo de 1999.

**Schejtman, A., Barsky, O.** (Comp..) (2008). *El desarrollo rural en la Argentina, un enfoque territorial*. Siglo Veintiuno Editores. Buenos Aires. 542 p.

**Sili, M.,** (2005). *La Argentina Rural. De la crisis de la modernización agraria a la construcción de un nuevo modelo de desarrollo territorial rural*. Ed. INTA, Buenos Aires, Argentina.

**Sili, M.,** (2007). *El desarrollo rural y agropecuario en Argentina. Desafíos para la Cooperación Internacional*. Informe final del Seminario sobre Cooperación Internacional en Agricultura y Desarrollo Rural en Argentina. Banco Mundial, BID, FIDA. Buenos Aires. Noviembre de 2007. 121 p.

**Sili, M.,** (2007). *Infraestructuras Rurales en Argentina. Diagnóstico de Situación y Opciones para su Desarrollo*. Banco Mundial, 2007. Buenos Aires, Argentina. 86 p.

**Sili, M.,** (2004). *Problemática de las tierras fiscales en la Patagonia Argentina*. Revista Electrónica Simposium 7. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza . <http://www.sur.iucn.org>. Julio 2004.

**Slutzky, D.,** (2006). *Situaciones problemáticas de tenencia de la tierra en Argentina*. PROINDER, SAGPyA. Buenos Aires. 92 p.

**Tejo, P.,** (Comp.) (2003). *Mercados de tierras agrícolas en América Latina y el Caribe: una realidad incompleta*. CEPAL-GTZ. Santiago de Chile. 448 p.

**Van Dam, C.,** (s/f). *La tenencia de la tierra en América Latina. El estado del arte de la discusión en la región*. Unión Internacional para la Conservación de la Naturaleza.

**Vogelgesang, F.**, (2000). *Pavimentando el otro sendero: tierras rurales, el mercado y el Estado en América Latina*. Red de desarrollo agropecuario, Serie 74. CEPAL. Santiago de Chile. 26 p.

**Williamson, I.**, (2000). *Best practices for land administration systems in developing countries*. Internacional Conference on Land Policy Reform. Yakarta, 1-32 pp.



©IFAD/Giuseppe Bizzarri

## ANEXO 3: ORGANISMOS Y LEGISLACIONES PROVINCIALES QUE REGULAN EL REGISTRO, ADJUDICACIÓN, ACCESO, USO Y CESIÓN DE LA TIERRA





## Anexo 3: Organismos y legislaciones provinciales que regulan el registro, adjudicación, acceso, uso y cesión de la tierra

PROVINCIA	ORGANISMO	LEGISLACIÓN PROVINCIAL	CONSTITUCIÓN PROVINCIAL
BUENOS AIRES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Provincial de Economía Rural de la Subsecretaría de Asuntos Agrarios del Ministerio de Asuntos Agrarios y Producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 10.081 Código Rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1994</li> <li>• Art. 31 Inviolabilidad de la propiedad privada</li> </ul>
CATAMARCA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección Provincial de Colonización de la Subsecretaría de Agricultura y Ganadería del Ministerio de Producción y Desarrollo Social</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 4.086 Régimen de Colonización</li> <li>• Ley N° 4.899 modificatoria Régimen de Colonización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1988</li> <li>• Art. 8 Propiedad privada tiene función social</li> <li>• Art. 51 Distribución de la tierra pública</li> <li>• Art. 52 Colonización</li> <li>• Art. 53 Desaliento al arriendo y aparcería</li> <li>• Art. 54 Adjudicatarios tierras fiscales</li> <li>• Art. 56 Relevamiento catastral y saneamiento de títulos de propiedad</li> </ul>
CHACO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Colonización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 2.913 y modificatorias. Nuevo Régimen de Tierras Fiscales. Crea Instituto de Colonización. Derogación Legislación Anterior</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1994</li> <li>• Art. 40 Función social de la propiedad</li> <li>• Art. 42 Régimen de división o adjudicación de la tierra pública</li> <li>• Art. 43 Adjudicatarios de la Tierra Pública</li> <li>• Art. 45 Distribución tierra pública</li> <li>• Art. 48 Condiciones de reserva y adjudicación</li> <li>• Art. 49 Transformación de latifundios y minifundios en unidades económicas de producción</li> </ul>

CHUBUT	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 94 de Creación del Instituto Autárquico Colonización</li> <li>• Ley N° 689 y Ley N° 823 de Tierras Fiscales</li> <li>• Ley N° 3.765 de Tierras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1994</li> <li>• Art. 20 Función social de la propiedad</li> <li>• Art. 69, Creación del Instituto Autárquico de Colonización y Fomento Rural</li> <li>• Art. 90 Planes de colonización</li> <li>• Art. 95 Tierras fiscales</li> <li>• Art. 100 Función social de tierra</li> </ul>
CÓRDOBA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Agricultura, Ganaderías y Alimentos</li> <li>• Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia</li> <li>• Registro General de la Provincia</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 5.487 de Colonización y Reordenamiento Agrario</li> <li>• Ley N° 7.398 de Creación del “Fondo de Colonización y Reordenamiento Agrario”</li> <li>• Ley N° 9.100 (y modificatoria 9.150) de Creación del Registro Personal de Poseedores y Saneamiento de Títulos para Inmuebles Urbanos, Rurales y Semi-Rurales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 2001</li> <li>• Art. 67 El capital cumple una función social</li> <li>• Art. 68 Recursos naturales</li> <li>• Art. 104 Corresponde a la legislatura legislar el uso y enajenación de las tierras públicas y la colonización</li> </ul>
CORRIENTES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia de Tierras Fiscales, Suelos y Minería del Instituto Correntino del Agua y del Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 3.228 de Colonización de Tierras Fiscales</li> <li>• Decreto Ley N° 212/01 de Creación del Instituto Correntino del Agua y del Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 2007</li> <li>• Art. 23 Propiedad privada inviolable</li> <li>• Art. 58 Recursos naturales. Tierras fiscales en ecosistema Iberá son dominio público</li> <li>• Art. 61 Ordenamiento Territorial. Prohibición de adquirir inmuebles para determinadas personas y zonas.</li> <li>• Art. 62 Ordenamiento del uso del suelo para el desarrollo urbano, suburbano y rural. Pautas</li> <li>• Art. 63 Tierra instrumento de producción. Derecho al acceso a la propiedad del suelo. Asentamiento de familias rurales y colonización</li> <li>• Art. 64 Tierras fiscales. Bases</li> <li>• Art. 65 Áreas protegidas y desarrollo productivo</li> </ul>
ENTRE RÍOS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretaría de Planificación y Desarrollo de la Producción de la Secretaría de la Producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 9.603 de Régimen de Islas Fiscales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sanción año 1933</li> <li>• Art. 38 Promoción de la colonización</li> <li>• Art. 45 Enajenación de bienes del fisco para fundación de colonias</li> <li>• Art. 46 Adquisición de bienes raíces para colonización</li> </ul>

FORMOSA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto de Colonización y Tierras Fiscales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 113 de Régimen de Colonización y Tierras Fiscales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 2003</li> <li>• Art. 40 Distribución equitativa de la tierra, considerada como bien de trabajo</li> <li>• Art. 45 Tierra rural fiscal. Función social de la tierra. Colonización</li> <li>• Art. 47 Expropiación por incumplimiento función social de la tierra</li> <li>• Art. 61 Tributo sobre la tierra</li> <li>• Art. 67 Creación de Fondo Provincial de Colonización</li> <li>• Art. 75 Viviendas familiares rurales</li> </ul>
JUJUY	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Instituto Jujeño de Colonización</li> <li>• Secretaría de Desarrollo Productivo del Ministerio de Producción y Medio Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 4.394 de Tierras Fiscales Rurales, Colonización y Fomento</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1986</li> <li>• Art. 36 Función social de la propiedad privada</li> <li>• Art. 74 Tierras Fiscales. Tierra bien de trabajo y de producción. Criterios para colonización</li> <li>• Art. 143 Crédito para la producción</li> </ul>
LA PAMPA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Gerencia de Colonización del Ente Provincial del Río Colorado</li> <li>• Ministerio de Producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 277 de Tierras Fiscales</li> <li>• Ley N° 1.670 de Colonización Privada</li> <li>• Ley N° 490 de Creación del Ente Provincial del Río Colorado</li> <li>• Texto Ordenado de la Ley N° 497 de Afectación y Colonización de las Tierras Comprendidas en la Zona de Influencia del Río Colorado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última modificación año 1994</li> <li>• Art. 33 Función social de la propiedad</li> <li>• Art. 34 Colonización de tierras fiscales</li> <li>• Art. 35 Colonización social</li> <li>• Art. 36 Colonización privada</li> <li>• Art. 37 Expropiación tierras privadas para colonización</li> <li>• Art. 46 Crédito público para colonización agraria</li> <li>• Art. 122 Tierras fiscales</li> </ul>
LA RIOJA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Plan Estratégico de Ordenamiento Territorial de la Secretaría Tierras y Hábitat Social</li> <li>• Dirección de Bienes Fiscales</li> <li>• Dirección de Ordenamiento Territorial</li> <li>• Dirección de Hábitat Social</li> <li>• Secretaría Agricultura</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 866 Adopta Plan Agrario. Junta de Colonización y Tierras Públicas – Mod. por DL N° 19034/63</li> <li>• Ley N° 1.475 Tierras de propiedad fiscal o municipal en poder de terceros</li> <li>• Ley N° 842 Sistema de colonización en tierras regables con aguas subterráneas</li> <li>• Ley N° 3222 Pautas Donación a familias ocupantes de tierras fiscales</li> <li>• Ley N° 3.408 Instituto de Minifundio y Tierras Indivisas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última Reforma año 2002</li> <li>• Art. 58 Función social de la economía. Distribución de la tierra pública</li> <li>• Art. 61 Tierra como factor de producción y no de renta. Explotación racional</li> </ul>

MENDOZA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Ordenamiento Ambiental y Desarrollo Urbano (Departamentos: Gestión del Territorio y Gestión de Tierras Fiscales –Arraigo de Puesteros y Colonización) de la Secretaría de Medio Ambiente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 4.626 de Tierras Fiscales Rurales en Zona de Frontera</li> <li>• Ley N° 4.711 de Desarrollo de Planes de Colonización</li> <li>• Ley N° 6.086 de Arraigo de Puesteros en Tierras no Irrigadas</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1997</li> <li>• Art. 16 Propiedad privada inviolable</li> <li>• Art. 99 La legislatura legisla sobre tierra pública</li> </ul>
MISIONES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Subsecretaría de Tierras y Colonización del Ministerio de Ecología, Recursos Naturales Renovables y Turismo</li> <li>• Ministerio del Agro y la Producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 480 de Tierras Fiscales Rurales y Urbanas</li> <li>• Ley N° 2935 de Regulación de la Situación Jurídica de la Tierra Fiscal</li> <li>• Ley N° 4.093 de Plan Arraigo y Colonización</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1988</li> <li>• Art. 51 Función social de la tierra</li> <li>• Art. 53 Colonización de tierras fiscales</li> <li>• Art. 54 Colonización oficial o privada. Criterios para la distribución de la tierra</li> <li>• Art. 55 Instauración de Reforma Agraria</li> <li>• Art. 57 Leyes especiales para complementar el régimen agrario constitucional</li> <li>• Art. 101 Criterios a seguir por la legislatura para la colonización</li> </ul>
NEUQUÉN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Tierras</li> <li>• Ministerio de Desarrollo Territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 263 Código de Tierras Fiscales</li> <li>• Resolución N° 669</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 2006</li> <li>• Art. 24 Propiedad inviolable</li> <li>• Art. 82 La tierra bien de trabajo. Promoción de Reforma Agraria Integral. Indicación de bases para llevarla adelante</li> <li>• Art. 83 Expropiación. Función social de la tierra. Orden de preferencia</li> <li>• Art. 84 Colonización privada</li> <li>• Art. 85 Otorgamiento de crédito agrario para adquisición de tierra, vivienda y lo necesario para la puesta en producción.</li> <li>• Art. 189 Legislatura entiende en Reforma Agraria y régimen de tierra pública</li> </ul>
RÍO NEGRO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Tierras y Colonias</li> <li>• Ministerio de Producción</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 279 de Tierras Fiscales</li> <li>• Ley N° 1452 Complementaria de la Ley de Tierras Fiscales</li> <li>• Ley N° 1982 de Creación del Fondo de Tierras Fiscales</li> <li>• Decreto N° 1954/2005 de Creación del Fondo Fiduciario de Reactivación Agropecuaria</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1988</li> <li>• Art. 29 Estado garantiza la propiedad privada y la armoniza con derechos individuales, sociales y de la comunidad</li> <li>• Art. 74 Ordenamiento territorial compatible con el interés de la comunidad</li> <li>• Art. 75 Régimen de tierras. Tierra como instrumento de producción. Garantiza el derecho al acceso a la propiedad del suelo. Colonización</li> <li>• Art. 86 Función social del capital</li> <li>• Art. 90 La propiedad y la actividad privadas tienen una función social</li> </ul>

SALTA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Inmuebles del Ministerio de Hacienda</li> <li>• Dirección de Tierras Fiscales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 958 de Creación del Consejo de Colonización de la Provincia de Salta</li> <li>• Ley N° 6570 de Reordenamiento territorial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1998</li> <li>• Art. 75 Propiedad privada tiene función social</li> <li>• Art. 76 Promoción del desarrollo económico y social rural. Colonización</li> <li>• Art. 81 Tierra instrumento de producción y objeto de explotación racional. Función social.</li> <li>• Art. 127 Poder legislativo legisla sobre tierra pública.</li> </ul>
SAN JUAN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Unidad Ejecutora Provincial de Regularización Dominial</li> <li>• Ministerio de Infraestructura y Tecnología</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 6.836 de Regularización Dominial de Inmueble con destino a casa-habitación única y permanente</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1996</li> <li>• Art. 111 Propiedad privada tiene función social</li> <li>• Art. 114 Tierra factor de producción, no de renta. Objeto de explotación racional</li> <li>• Art. 115 Colonización. División y adjudicación de la tierra pública. Criterios</li> </ul>
SAN LUIS	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Área Reordenamiento Territorial</li> <li>• Plan "Pioneros del Siglo XXI", del Programa de Gestión y Comercialización</li> <li>• Ministerio del Campo</li> <li>• Dirección Provincial de Catastro y Tierras Fiscales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley VIII-0239-2004 (5473) de Fomento a las inversiones y el Desarrollo</li> <li>• Ley N V-0473-2005 de Creación del Ministerio del Campo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1987</li> <li>• Art. 35 Función social de la propiedad privada</li> <li>• Art. 83 Colonización</li> </ul>
SANTA CRUZ	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Agricultura de la Dirección General de Recursos Naturales del Consejo Agrario Provincial</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 1.009 de Creación del Consejo Agrario Provincial</li> <li>• Ley N° 1.392 de Tierras Fiscales Rurales en Zona de Frontera</li> <li>• Ley N° 1.824 de Tierras Rurales Fiscales</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1998</li> <li>• Art. 67 La tierra como bien de trabajo y no de renta.</li> <li>• Art. 68 Tierra Fiscal</li> <li>• Art. 69 Inembargabilidad del predio y las mejoras</li> <li>• Art. 70 Eliminación de los latifundios</li> <li>• Art. 71 Población en la campaña. Creación Consejo Agrario Provincial</li> <li>• Art. 75 Crédito Agrario</li> <li>• Art. 76 Tierras Fiscales. Adquirentes y concesionarios</li> </ul>
SANTA FE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ministerio de Gobierno y Reforma del Estado</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 12.091 de Regularización dominial en colonias de la "Cuña Boscosa Santafesina" y "Las Gamas - Santa Lucía"</li> <li>• Ley N° 12.086 de Entrega de islas y lotes fiscales a comunidades aborígenes</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 1962</li> <li>• Art. 15 Propiedad privada tiene función social</li> <li>• Art. 28 Explotación racional de la tierra. Colonización. Transformación agraria para convertir a arrendatarios y aparceros en propietarios. Política crediticia y tributaria</li> </ul>

SANTIAGO DEL ESTERO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección General de Tierras del Ministerio de Producción, Recursos Naturales, Forestación y Tierras</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 5.402 de Tierras Fiscales y reforma Ley N° 6.460</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 2002</li> <li>• Art. 99 Función social de la propiedad</li> <li>• Art. 100 Población rural, Acceso a la propiedad y colonización</li> <li>• Art. 105 Función social de la tierra</li> <li>• Art. 106 Cesión y venta directa de tierras fiscales para fundación de colonias. Redistribución de la tierra</li> </ul>
TIERRA DEL FUEGO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Secretaría de Desarrollo y Planeamiento del Ministerio de Economía, Obras y Servicios Públicos</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 313 de Tierras Fiscales Provinciales</li> <li>• Ley N° 597 de Tierras Fiscales: Programa de Desarrollo "Zonificación, Condiciones y Restricciones de Uso del área geográfica denominada Sector Sudoccidental del territorio argentino de la Isla Grande de Tierra del Fuego"</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Sancionada año 1991</li> <li>• Art. 82 Tierra bien de producción y desarrollo. Colonización</li> </ul>
TUCUMÁN	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dirección de Agricultura del Ministerio de Desarrollo Productivo</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ley N° 4.618</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Última reforma año 2006</li> <li>• Art. 67 Legislatura dispone el uso y enajenación de las tierras de propiedad provincial</li> </ul>





Dar a la población rural  
pobre la oportunidad  
de salir de la pobreza



Ministerio de  
Agricultura, Ganadería y Pesca  
Presidencia de la Nación