

Política de tierras en la Argentina: lo estratégico y lo social

Mario Lattuada

Doctor en Humanidades y Artes.

Investigador Principal del CONICET. Especialista en políticas públicas, movimientos sociales y desarrollo rural. Vicepresidente del CONICET (2002-2008) y Subsecretario de Coordinación Institucional del Ministerio de Ciencia, Tecnología e Innovación Productiva de la República Argentina (2008-2010).

La historia política y económica de la Argentina está atravesada por el tema del acceso, dominio y uso de la tierra. Este análisis de las distintas y complejas etapas ayuda a pensar cómo implementar políticas públicas destinadas a administrar de la mejor manera el recurso más importante de la Nación. Y cómo estas repercuten en la sociedad.

La tierra, incluyendo el suelo y los cauces y acuíferos que hacen posible su puesta en producción, es una cuestión que presenta múltiples facetas: desde agronómicas y técnicas, hasta económicas, sociales, ideológicas y políticas.

Como espacio físico que se transforma en productivo, puede sufrir cambios en cuanto a sus dimensiones, ubicación y disponibilidad, debido a fenómenos de la naturaleza (inundaciones, cambios climáticos, etc.), nuevas tecnologías agropecuarias (innovaciones en genética o producciones adaptadas a condiciones particulares de los nuevos territorios) y tecnologías e inversiones en obras e infraestructura que transforman la situación inicial (obras de riego, de drenajes, construcción de caminos y accesos, etc.). En cuanto a su naturaleza como bien económico y de producción, se caracteriza por ser escaso y en cierto modo no reproducible, lo que la diferencia sustancialmente del resto de los medios de producción.

En países como la Argentina –donde la actividad agropecuaria es un eje central de la economía por proveer la totalidad de la canasta alimentaria de la población, significativos recursos al tesoro nacional y la mitad de las divisas que ingresan por exportaciones– la tierra se erige como un bien estratégico nacional. Las cuestiones relativas al “dominio”, entendido como quién dispone y decide sobre el destino y el modo de uso de ese bien, han ocupado un lugar importante en diferentes momentos de la historia argentina. Sin embargo, su expresión pública a través de debates, iniciativas y conflictos sociales y políticos ha sido relativamente moderada y episódica, especialmente desde la segunda mitad de la década de 1970 hasta prácticamente la actualidad, cuando nuevamente comienza a ocupar un lugar en la agenda del Estado.

En esta historia podrían identificarse distintas etapas donde la tierra se constituyó en una cuestión socialmente problematizada en los términos propuestos por Oszlak y O'Donnell (1976), aunque con diversos significados y, por lo tanto, generando tomas de posición expresadas en políticas públicas con objetivos y fines diferentes.

1. Una primera etapa, que podemos denominar “Tierra y Nación”, se desarrolló en el marco de la delimitación y ocupación de un territorio que definiera a la Nación durante la segunda mitad del siglo XIX, a partir de la conquista a los pueblos originarios y de la expropiación y redistribución de sus dominios comunitarios en parcelas privadas. En el mismo sentido pueden considerarse las políticas de poblamiento del territorio, a través de colonizaciones a fines del mismo siglo, por las cuales se entregaban tierras a inmigrantes extranjeros y sus familias, y cuya concreción estuvo asociada a la expansión de la red ferroviaria que permitía acceder a los territorios vírgenes (Cfr. Djenderedjian et al., 2010).

2. Desde fines de la primera mitad del siglo XX, la cuestión de la tierra se transformó en un tema de justicia social. En esta etapa, que identificamos como “Tierra y equidad social”, el acceso del peronismo al poder planteó una política que promovía desde el Estado la redistribución del dominio de grandes superficies entre pequeños productores a partir de expropiaciones ocasionales, colonización de tierra pública, acceso al crédito, el desaliento del sistema de arrendamiento rural y la compra de los predios por los arrendatarios (Cfr. Lattuada, 1986).

Durante el cuarto de siglo posterior, gobiernos militares y civiles de diferente signo ideológico trataron de salir de la situación de congelamientos y prórrogas de contratos de arrendamiento a partir de sucesivos planes de transformación agraria, que no eran otra cosa más que nuevos acuerdos entre las partes en conflicto y programas de crédito para la compra de predios.

A mediados del siglo XX, un impulso adicional que contribuyó a promover una distribución más equitativa del acceso, fueron las iniciativas impulsadas por el gobierno de los EEUU desde la Alianza para el Progreso, con el objeto de evitar el contagio de la revolución cubana. Estudios, propuestas y acciones de reformas agrarias fueron impulsadas en numerosos países latinoamericanos. Las acciones más radicalizadas consistían en expropiaciones y la intención de aplicar un impuesto a la renta potencial del suelo. Estas propuestas fueron rápidamente abortadas. La UCRI, una vez en el poder (1958-1962), cambió su posición reformista por una propuesta desarrollista conocida como Declaración de Chascomús. Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio, sus ideólogos, sostenían que, en el desarrollo agropecuario, no importaba la tierra sino el capital, y que el futuro del agro se encontraba en las empresas sin tierras, con personal asalariado, que invertían en capital y tecnología, mientras que la agricultura familiar tradicional constituía una rémora del pasado. Las iniciativas legislativas del gobierno de la Unión Cívica Radical del Pueblo integraron un proyecto de reforma de la ley de arrendamientos y un plan de transformación agraria, cuya puesta en práctica fue abortada en 1966 debido a un nuevo golpe de Estado. Los estudios y debates sobre nuevas formas de imposición a la tierra –muy intensos y sólidos entre 1958 y 1963 – ni siquiera llegaron a la etapa de proyecto de ley.

Al cabo de este largo proceso, se consolidó una estructura agraria ampliamente dominada por productores propietarios, con tendencia a la concentración en explotaciones medias, con reasignación de superficies de las explotaciones más grandes y desaparición de las más pequeñas, el surgimiento de actores productivos de servicios y acuerdos informales que

posibilitaban la producción con terceros pero sin las formalidades del sistema de arrendamientos tradicional (Cfr. Barsky y Pucciarelli, 1991).

3. En el marco de una estructura agraria más equilibrada, pero con un proceso relativamente lento en el crecimiento de su producción especialmente pampeana, el foco fue desplazado de una cuestión “social” a una cuestión “productiva”. La etapa “Tierra y productividad” pone en el centro del debate sobre la tierra a las conductas de los grandes propietarios y su racionalidad económica-productiva. Hubo quienes las definían como claramente capitalistas y maximizadoras de ingresos en función de los contextos, mientras que otros las calificaban como no maximizadoras de ganancias, motivados por una cultura rentística que buscaba seguridad en la inversión y estatus social (Cfr. Flichman, 1977). La política prevista para modificar esos comportamientos se desplazó del plano de las acciones directas (como la expropiación o la colonización) a las modificaciones en los mecanismos de incentivos económicos, con el objeto de cambiar las producciones extensivas o de baja productividad por otras que las incrementaran en relación con las capacidades potenciales de la tierra.

Si bien el Impuesto a las Tierras Agropecuarias Libres de Mejoras (ITAEA) surgió bajo la administración burocrática de Juan Carlos Onganía, la propuesta que mejor expresó aquellos objetivos fue la sanción del Impuesto a la Renta Normal Potencial del Suelo (IRNP), durante el gobierno peronista asumido en 1973. Su combinación con las medidas previstas en el anteproyecto de ley agraria que actuaban como amenazas sobre el dominio y el arrendamiento forzoso, expropiación y pago por bonos según el nivel de producción en relación con la capacidad potencial generó un alto nivel de conflictividad política.

4. A la cuarta etapa la denominamos “Tierra y tecnología”. Esta última permitió un crecimiento significativo y sostenido de la producción agropecuaria, sin que ella dependiera de permanentes incentivos económicos positivos ni del resultado de las reformas estructurales o las acciones punitivas sobre las conductas empresarias. (Cfr. Obschatko, 1988).

No obstante, la variable pudo funcionar en un contexto que contaba con una importante estructura de explotaciones medias, operada por agricultores familiares con alto nivel de mecanización. De estos sectores surgen buena parte de los contratistas de servicios y arrendatarios por campaña (o contratos accidentales), que serán los responsables de la “agriculturización” primero y de la “sojización” después a partir de la articulación con grandes y pequeños propietarios e inversores rurales y externos al sector.

Durante los años noventa, en el marco de un escenario de apertura, desregulación económica y desmantelamiento y retracción del Estado, se duplicaron la producción y las exportaciones agrícolas, así como también se asistió a un significativo proceso de incorporación de moderna tecnología. Pero ese crecimiento se vio acompañado por un proceso de concentración económica sin igual, cuyo resultado se expresó en la desaparición de alrededor de 100 mil explotaciones agropecuarias, el 21% del total existente en el país en sólo una década, concentradas casi en su totalidad en el rango de los pequeños y medianos productores (Cfr. Lattuada, 2006).

A partir de los cambios políticos y económicos del año 2002/2003, el crecimiento sectorial recobró un enérgico impulso de la mano de la inversión, la incorporación de tecnología de punta, el rescate por parte del Estado de las situaciones críticas de endeudamiento y la consolidación de nuevas formas de articulación y redes de organización de la producción.

El incremento constante y la valorización de la demanda mundial de productos agropecuarios, las previsiones sobre el cambio climático y las expectativas relativamente favorables para países como la Argentina, hacen pensar en una lógica intensificación del modelo en las zonas en producción y una expansión hacia regiones inexploradas o con producciones de menor rentabilidad en un futuro próximo.

5. “Tierra y racionalidad” social podría denominarse el nuevo escenario de debate en el que se plantean algunas de las cuestiones que jalonaron las etapas previas así como se abren nuevas problemáticas a considerar.

a) La cuestión “territorial” requiere una nueva atención. El tema de la transnacionalización (o extranjerización) de tierras productivas y acuíferos pasó de ser una mera especulación a una comprobación fáctica de varias iniciativas, en su mayoría privadas y, en ciertos casos, con conocimiento y respaldo de los gobiernos respectivos. Varios países tienen legislación restrictiva al respecto, entre ellos España y Brasil. En la Argentina, actualmente diversos proyectos de ley elevados al Congreso Nacional convergen en lo esencial con el proyecto elaborado en el seno del Poder Ejecutivo Nacional.

b) El tema de la “equidad social” no ha sido totalmente resuelto. Tiene tres problemáticas principales:

b.1.) La regularización de ocupaciones y títulos, especialmente en las regiones donde se radican y producen mayormente campesinos, minifundistas, pequeños productores y más de 900 comunidades de pueblos originarios. El Estado nacional debe diseñar e implementar una estrategia que, además del apoyo económico y técnico a las provincias, contemple una fuerte movilización de recursos políticos para quebrar las resistencias de los intereses preexistentes. El primer paso puede ser la sanción del proyecto de ley de tierras rurales elaborado por el Ministerio de Agricultura que contiene varias disposiciones orientadas hacia este objetivo.

b.2.) La igualdad de oportunidades para el acceso a las tierras productivas. El proceso de concentración económica y las formas consorciadas de producción, con empresas que manejan grandes recursos financieros, limitan las posibilidades de pequeños y medianos productores para competir por el alquiler de tierras. Una legislación que mantenga la flexibilidad de los acuerdos que posibilitaron el crecimiento de la producción de los últimos años, pero que a su vez contemple incentivos para este segmento de productores equilibrando la asimetría existente en el mercado de alquiler de tierras, resultaría en una política de equidad social sin afectar el normal desenvolvimiento de la producción y de la inversión en el sector.

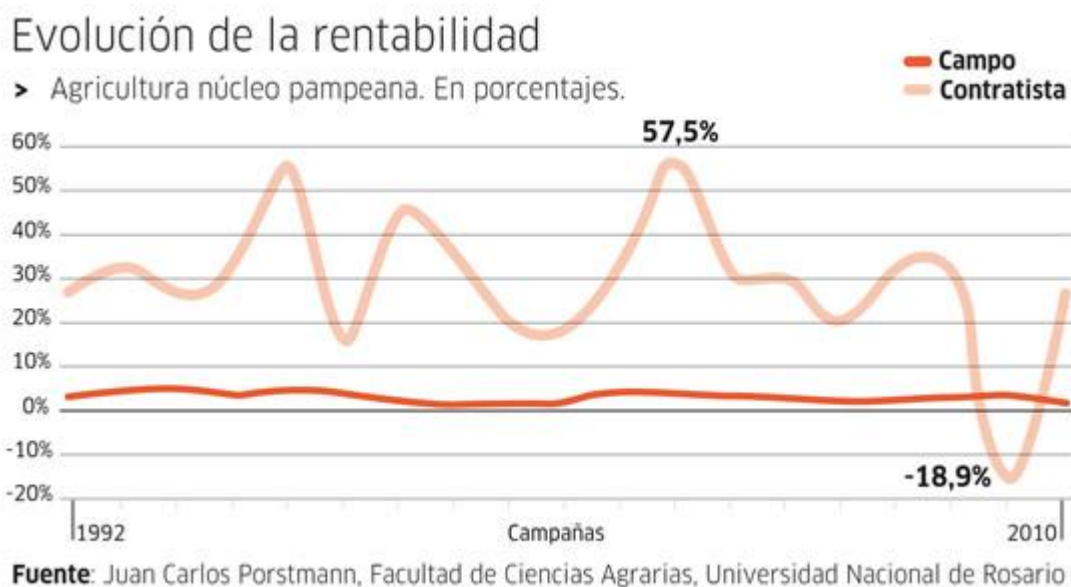
b.3.) La justa retribución de la inversión y el riesgo en la producción agropecuaria. Nos referimos al nivel de retorno por las inversiones de diferente naturaleza y a los riesgos que asumen el

propietario de la tierra, por una parte, y el arrendatario a cargo del capital con el consiguiente riesgo del proceso productivo, por otra. Los propietarios que ceden sus tierras en la actualidad son titulares tanto de grandes, medianas, como pequeñas superficies, en este último caso muchos de ellos son ex productores que no han podido acceder a las condiciones tecnológicas y financieras que el nuevo modelo requiere.

En toda economía capitalista, la inversión de capital y el asumir el riesgo productivo suele tener un mayor reconocimiento que la renta obtenida en la inversión de un activo con la seguridad que ofrece la tierra como inversión.

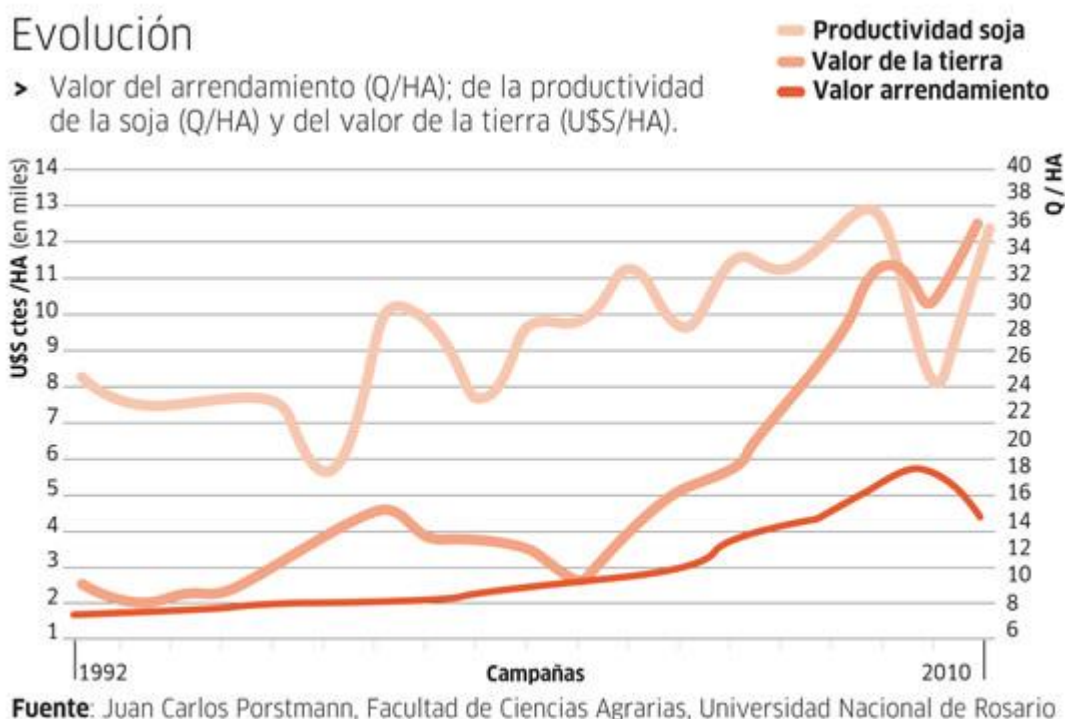
En la Argentina, esa lógica no se encuentra presente en la distribución del ingreso agropecuario. El ingreso por hectárea medido en producto para un rentista/arrendador ha sido, durante los últimos 20 años, un 36% en promedio más alto que el obtenido por el capitalista/arrendatario (7,49 quintales de soja por hectárea contra 5,49). Esta diferencia se profundizó en el subperíodo 2003/04 – 2009/10, cuando prácticamente se duplicó al ubicarse en un 73,85% a favor de los propietarios arrendadores (10,9 quintales de soja promedio contra 6,31).

Contrariamente, la rentabilidad en función del capital invertido ha sido sólo de 3,20% promedio para el inversor en tierras, mientras que para el inversor en capital productivo fue sensiblemente superior: 29,12% promedio. El grado de seguridad del inversor en tierras es incomparablemente mayor que el del inversor productivo. En ningún momento del ciclo histórico analizado su rentabilidad ha soportado variaciones negativas, como sí la sufrieron drásticamente (-18,92%) los arrendatarios en la campaña 2008/2009. La evolución de esta situación diferencial se expresa en el gráfico 1.



Esa rentabilidad se produjo sobre la tierra, que cuadruplicó su precio en dólares en el período analizado. El resultado de esa valorización no fue producto de inversiones realizadas por el

propietario arrendador, sino por la conducta de inversión e innovación tecnológica y de capital asumida por el arrendatario/productor/capitalista. Como puede comprobarse en el gráfico 2, el valor de la tierra acompañó e incluso superó la evolución de la productividad de la soja.



En conclusión, en la agricultura pampeana se produce un efecto paradójico: los beneficios generados por la mayor inversión de capital y tecnología de las últimas dos décadas, que permitió un significativo aumento de la productividad de la tierra, terminaron siendo apropiados mayormente por la renta y no por el capital que lo generó. La mayor inversión, innovación y riesgo en la producción tuvo un efecto boomerang negativo que se traduce en mayores costos de alquiler de tierras y una reducción de la participación relativa del productor/arrendatario/capitalista en la distribución de los mayores ingresos generados por su eficiencia. Sumado a otros factores, sus efectos indirectos sobre la exclusión de los pequeños productores del sistema productivo y la concentración de la actividad en grandes empresas deben ser considerados. Por el contrario, el propietario arrendador o rentista obtiene un crecimiento de su patrimonio por el aumento del precio de la tierra, un mayor ingreso por la suba del precio del alquiler y una sustancial mejora en su participación relativa sobre el total del ingreso generado; sin haber aportado absolutamente nada nuevo en ese proceso de creación de riqueza.

Existen numerosas experiencias internacionales donde este fenómeno no puede expresarse del mismo modo a partir de las regulaciones existentes que definen el precio del arrendamiento de la tierra productiva. En Brasil, el pago en concepto de arrendamiento no puede superar el 15% del valor catastral del inmueble, con excepción de aquellas parcelas que puedan dedicarse a cultivos intensivos de alto valor, en el cual ese porcentaje puede duplicarse. En Francia existe una banda

de valores mínimos y máximos establecida anualmente por resolución del gobierno local, que determina el valor de alquiler de la tierra. Italia fija también, anualmente, los límites de precios para los arrendamientos y sus actualizaciones.

El proyecto de ley de arrendamientos y aparcerías elaborado por el Poder Ejecutivo Nacional tiene una asignatura pendiente respecto de esta cuestión, y un riesgo potencial si no se atiende el tema de la regulación de la renta. Los incentivos de los contratos promovidos para que los pequeños y medianos productores puedan competir en mejores condiciones por el alquiler de tierras podrían generar un efecto no deseado: el aumento del costo de los alquileres al posibilitar una mayor demanda del bien escaso que es la tierra productiva. El tema contiene un alto voltaje político, ya que una regulación en el sentido de los ejemplos internacionales mencionados afectaría el ingreso tanto de grandes como de pequeños propietarios/rentistas. Un conflicto que en los momentos de bonanza nadie desea abrir, pero que en una situación de descenso de los precios internacionales lleva rá el riesgo de condicionar la continuidad del crecimiento, acelerar el proceso de concentración de la producción agraria y disparar la disputa por la porción del excedente que retiene el Estado como retenciones a las exportaciones, reeditando el conflicto con el campo ocurrido en 2008.

c.) Las condiciones de uso del recurso tierra y su desarrollo sostenible en el tiempo. El modelo, ya por intensificación o por expansión, implica riesgos crecientes respecto de la pérdida de capacidades y condiciones físicas y químicas de los suelos, contaminación de tierras y aguas por fertilizantes y agroquímicos, reducción o eliminación de acuíferos, pérdida de biodiversidad, etc.

La tierra con capacidades productivas y el agua pueden considerarse en la actualidad como recursos estratégicos del país, dada la importancia de la producción agropecuaria en su economía. Las condiciones y modos de su uso trascienden la responsabilidad individual del titular del dominio o del productor y se transforman en una responsabilidad social.

La sociedad, a través del Estado –en sus diferentes niveles de competencia territorial– debe establecer las normas y regulaciones necesarias para un uso racional y sustentable en el tiempo de las condiciones productivas y ambientales de la tierra y del agua. En este aspecto, el Gobierno Nacional ha desarrollado, desde el Ministerio del área y con el apoyo del INTA, un proyecto de ley de suelos que tiene mucho que aportar a la institucionalización de un desarrollo sustentable. En el mismo sentido, el proyecto de ley de arrendamientos y aparcerías contiene un capítulo especial sobre esta cuestión. Pero el tema de las aguas, cuya competencia pertenece a las provincias por mandato constitucional, continúa siendo una asignatura pendiente debido a la gran disparidad de las capacidades existentes y al valor estratégico que representa para la producción agropecuaria en los próximos cincuenta años.

En síntesis: territorio y nacionalidad, equidad social, tecnología y uso sustentable del recurso han formado parte de la historia política nacional, que ha tratado el tema del acceso, dominio y uso de la tierra. Un tema multifacético que nos convoca a debatir el destino de una sociedad y un país donde la producción agropecuaria ha sido, es y será por bastante tiempo más, uno de los pilares sobre el que se construye su destino.