



La tenencia de la tierra en la Argentina

Land tenure in Argentina

Rodolfo G. Frank

Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria

Resumen

La tenencia de la tierra en Argentina ha tenido importantes variaciones a lo largo del tiempo. Según los censos, el arriendo de la tierra se fue incrementando a lo largo de la primera mitad del siglo XX hasta llegar a un máximo de explotaciones en 1937. Ello llevó a situaciones conflictivas centradas principalmente en el precio del arriendo. A esto se agregaron las prórrogas de los contratos fijados por leyes ante el temor de desalojos masivos de locatarios por razones económicas originadas por la Segunda Guerra Mundial (1939-1945). En 1957 se dictaron normas legales que facilitaron la adquisición de la tierra que ocupaban los arrendatarios. En otro orden de cosas, desde la segunda mitad del siglo XIX fue creciendo sensiblemente la superficie territorial debido al control del Estado de tierras ocupadas anteriormente por los indígenas. En las mismas se establecieron ocupantes bajo la tolerancia del gobierno, con miras a obtener más adelante en propiedad la tierra que trabajaban. Este proceso fue lento hasta mediados del siglo XX cuando se aceleró la privatizó la mayor parte. Actualmente, el 73 % de la superficie agropecuaria se opera en propiedad y el 20 % en arriendo. El resto, en otras formas de tenencia.

Palabras clave: tenencia de la tierra, propiedad de la tierra, arrendamiento, aparcería, ocupación.

Abstract

Land tenure in Argentina has undergone significant variations over time. According to censuses, land leasing increased throughout the first half of the 20th century, reaching a peak in the number of leased farms in 1937. This led to conflictive situations centered mainly on the price of leases. Added to this were contract extensions established by law due to the fear of mass evictions of tenants for economic reasons stemming from World War II (1939-1945). In 1957, legal regulations were enacted to facilitate the acquisition of land occupied by tenants. On another note, since the second half of the 19th century, the territorial surface area grew significantly due to state control over lands previously occupied by indigenous peoples. Occupants settled on these lands with government tolerance, aiming to eventually obtain ownership of the land they worked. This process was slow until the mid-20th century, when the privatization of most of it accelerated. Currently, 73% of the agricultural area is operated under ownership and 20% under lease. The rest is under other tenure forms.

Keywords: land tenure, land ownership, leasing, sharecropping, occupation.

Introducción

Por tenencia de la tierra o régimen legal de la tierra se entiende la vinculación jurídica que regla el uso y goce de la tierra de una explotación agropecuaria (EAP) con el productor o sea su titular, sea éste una persona física o jurídica. A grandes rasgos, esta vinculación puede ser: 1) Propiedad; 2) Arriendo, cuando se paga por ella, ya sea una cantidad fija en dinero o especie (arrendamiento) o un porcentaje de la producción

(aparcería); 3) Ocupación de la tierra sin pagar por ella, referida principalmente a tierras fiscales y 4) Otros.

La finalidad de este trabajo es determinar la evolución cuantitativa de la tenencia de la tierra en nuestro país, sus causas y su situación actual. La fuente de los datos son los censos nacionales y los agropecuarios. Por ello, el análisis de esta evolución arranca a fines del siglo XIX, concretamente con el Segundo Censo Nacional de 1895. Ello implica que no se incluyen estimaciones más antiguas sobre tenencia, de las que se cuenta con algunas cifras desde el siglo XVIII¹. Tampoco se considerará aquí la enfiteusis (el arriendo vitalicio o de largo plazo de la tierra a cambio del pago de un canon anual) impulsado por Rivadavia en 1826² ni la colonización, sobre la cual hay una abundante bibliografía.

La propiedad

“Probablemente no exista en el mundo ninguna sociedad cuyos miembros valoren más la propiedad de la tierra agraria que en Argentina, y no hay convicción más extendida entre los argentinos que la idea de que una mayor distribución de la propiedad de la tierra contribuiría a desarrollar un orden social mejor y más democrático.” Esto lo escribió el sociólogo agrario estadounidense Carl C. Taylor después de una estadía de marzo de 1942 a abril de 1943 en nuestro país³. No solo en Argentina se considera que la propiedad de la tierra es la mejor forma de tenencia de la tierra. Ello es así porque generalmente se pone más cuidado y atención a lo propio que a lo ajeno. Esto es particularmente importante en lo referente a la conservación del suelo. Además, en la tierra propia se pueden hacer inversiones a largo plazo como las mejoras pues no hay una limitación en el tiempo en el uso del predio. En la habilitación de nuevas tierras y en la colonización, la propiedad asegura la radicación del productor si en el título de propiedad se incluyeron cláusulas que lo obligan a trabajar personalmente en la nueva explotación. Entre las desventajas cabe mencionar que la explotación depende de la capacidad del productor para el trabajo y su formación, si son deficientes.

Desde el comienzo de la conquista del territorio argentino, una de las primeras acciones de todo gobernante fue el reparto de tierras en propiedad (“dar en merced”), ya sean solares en las ciudades, chacras en sus alrededores o estancias en lugares más alejados. Al respecto dice Miguel Angel Cárcano en su clásica obra sobre la tierra pública: “Fundada la ciudad y nombradas las autoridades, se abrían los asientos y comenzaba la entrega del

¹ FRADKIN, RAÚL O. “Según la costumbre del pays”: costumbre y arriendo en Buenos Aires durante el siglo XVIII. Bol. del Inst. de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani” 3ª Serie (11):39-64. 1995.

² Un estudio clásico, amplio y crítico, de la enfiteusis rivadaviana se halla en CONI, EMILIO A. La verdad sobre la enfiteusis de Rivadavia. B. Aires, Fac. de Agronomía y Veterinaria, 1927. 226 p.

³ TAYLOR, CARL C. Rural life in Argentina. Baton Rouge, Luisiana St. Univ. Press, 1948. p. 174.

suelo, en presencia del procurador y con parecer del cabildo o simplemente del dueño de la capitulación. Encabezaba la lista el poblador principal, que siendo capitulante recibía una tercera parte del total de la tierra fuera de “pueblos y ejidos”. Se distribuían los solares, peonías y caballerías, teniendo en cuenta los méritos y calidades de cada persona, sin perjuicio de indios y tierras ya ocupadas. Reservábanse los solares para edificios públicos y trazábase un ejido suficiente para el crecimiento de la población. Las dehesas, los propios, las tierras de labor y los campos para ganados, quedaban retirados para evitar perjuicios en los cultivos. Todo se dividía y amojonaba con minucioso cuidado. La posesión personal era obligatoria a los tres meses y para conseguir la propiedad definitiva, había que llenar ciertas condiciones de población y trabajo dentro de un plazo perentorio. El gobernador y justicia mayor, eran los encargados de la vigilancia y cumplimiento de estas leyes, pudiendo aplicar multas y ordenar nuevos repartimientos, cuando las prescripciones dejaban de cumplirse.”⁴.

Un buen ejemplo de lo anterior es la distribución de la tierra que hizo Juan de Garay después de fundar por segunda vez Buenos Aires el 11 de junio de 1580. Sólo cuatro meses después, el 17 de octubre, se concedían en merced los solares urbanos y el 24 de ese mes las suertes de chacras y estancias. La legislación vigente lo autorizaba. “Aunque el dispensador de la tierra es siempre, en última instancia, el Rey, varían los que realizan su distribución inmediata que pueden ser el Virrey, el Gobernador, la Audiencia, el Cabildo, los Intendentes o sea autoridades que ejercen sus funciones en nombre del Rey”⁵. Estas mercedes estaban atadas a varias condiciones: un plazo máximo para tomar posesión, residir en la ciudad, y en las chacras y estancias explotarlas poblándolas. En caso de incumplimiento se perdía la propiedad de los mismos⁶. Con estas medidas se trataba de arraigar a los beneficiarios.

Estando en manos privadas, la propiedad se transmite por compraventa, herencia, donación o permuta. En casos excepcionales puede haber expropiación. No es finalidad de este trabajo entrar en los detalles de estas operaciones.

El arriendo

El arriendo de la tierra ha tenido una valoración negativa en nuestro país, probablemente debido a los problemas que originó en el siglo XX (como se verá más abajo). Actualmente ello se va perdiendo, en vista de sus aspectos positivos. Por una parte, puede ser una solución para personas que no pueden hacerse cargo de su propiedad, pero desean mantenerla pues necesitan su renta, como ser productores que se retiran por su avanzada

⁴ CÁRCANO, MIGUEL ANGEL. Evolución histórica del régimen de la tierra pública. B. Aires, 1917. p. 7.

⁵ MARILUZ URQUIJO, JOSÉ M. El régimen de la tierra en el derecho indiano. 2ª. ed. B. Aires, Perrot, 1978. p. 33.

⁶ Ibídem, p. 52 y ss.

edad, o por alguna discapacidad, o simplemente no estar capacitados para trabajar y dirigir una empresa agropecuaria. Por otra parte, para un propietario que trabaja su propiedad, en especial si es pequeña, el arriendo de más tierra le permite lograr economías de escala en el uso de sus recursos y el crecimiento de su empresa. Esta es una de las principales ventajas pues es una solución para los minifundios, que han quedado chicos debido a la creciente capacidad de trabajo del productor, o para cubrir las crecientes necesidades de una familia. Finalmente, el arriendo ha sido un importante escalón en el ascenso social desde simple operario, para pasar a locatario y terminar como propietario.

Desde mediados del siglo XIX se dio una serie de innovaciones en materia agropecuaria que provocaron profundos cambios en nuestro país, llevándolo a un lugar destacado en el mundo como productor de granos y carne. Estos cambios también repercutieron en la tenencia de la tierra. En primer lugar, la colonización con agricultores preponderantemente extranjeros expandió la agricultura en pequeñas explotaciones agrícolas de propietarios. La mecanización de la siega en la década de 1860 y de la trilla en la siguiente, así como la creciente inmigración afianzaron este desarrollo.

En segundo lugar, en los últimos 20 años de ese siglo también hubo importantes adelantos en ganadería: el alambrado y el molino y, principalmente, el empleo del frío para la conservación de la carne, lo que posibilitó su exportación a mercados de mayor poder adquisitivo que los del tasajo, a los que el país exportaba hasta entonces. Esto último impulsó la mestización del ganado y para ello era esencial el mejoramiento del recurso forrajero mediante la implantación de alfalfares. La labranza -caminando detrás de un arado tirado por una yunta de bueyes empuñando las manceras- y la siembra manual de alfalfa tenían un elevado requerimiento de trabajo, entre 43 a 49 horas-hombre por hectárea (hh/ha)⁷; el insumo de trabajo en cría e internada vacuna no llegaba a 6 hh/ha⁸. Para una explotación ganadera extensiva, como era la estancia en aquella época, era imposible implantar masivamente alfalfares: no contaba con suficiente personal tanto en cantidad como en capacitación para estas labores agrícolas, que por otra parte sólo se requería en la época de labranza, siembra y cosecha. La solución a este problema consistió en subdividir una porción del campo en lotes relativamente pequeños y arrendarlos a agricultores por tres a cinco años para cultivar trigo, con la obligación de sembrar en el último año, junto con el trigo, la semilla de alfalfa provista por la estancia⁹. Es así como la superficie alfalfada en la región pampeana pasó de 21.161 ha en 1875 a 510.683 en 1895 y a 5.730.600 ha en 1914, ¡un crecimiento promedio de 13,6 % anual acumulativo entre los dos últimos censos

⁷ Estimaciones del autor, inéditas.

⁸ FRANK, RODOLFO G. Evolución del insumo de trabajo en ganadería vacuna de carne. *Anales de la Acad. Nac. de Agr. y Vet.*, 73:166-204. 2020-2022.

⁹ BARSKY, OSVALDO Y JORGE GELMAN. Historia del agro argentino; desde la Conquista hasta fines del siglo XX. B. Aires, Grijalbo, 2001. p. 159.

nacionales citados! El arriendo fue una útil simbiosis. Para los inmigrantes que seguían llegando había tierras vírgenes para trabajar, que comenzaban a escasear debido a la declinación de la colonización, y la estancia lograba implantar alfalfares en forma relativamente económica. Al conjunto de estos arrendatarios o aparceros de una estancia también se denominaba “la colonia” y por consiguiente al agricultor “colono”. La útil simbiosis técnica tenía sin embargo un problema: no arraigaba al colono pues al finalizar el contrato debía dejar indefectiblemente el lote alfalfado. Si en la estancia quedaban tierras vírgenes, o había alfalfares degradados convertidos nuevamente en campo natural, podía pasar a otro lote. Si no, debía irse.

El reemplazo del campo natural por alfalfares también tuvo importantes repercusiones en la administración de la estancia, especialmente si este reemplazo en sus comienzos fue masivo: mientras duraba la implantación de la alfalfa y una porción importante del campo estaba ocupado por los colonos con contratos de 3 a 5 años, se reducía sensiblemente la superficie ganadera, lo que obligaba a liquidar ganado o sea que originaba una descapitalización en hacienda. Una vez implantados nuevos alfalfares, la recuperación de la superficie ganadera y el incremento de la receptividad requería nuevas inversiones importantes para repoblar el campo con hacienda, teniendo en cuenta que la receptividad de los alfalfares es sensiblemente superior al campo natural reemplazado. Estas inversiones en hacienda se debían afrontar con capital propio o créditos. Si estas alternativas no estaban al alcance del estanciero, quedaba aún otra posibilidad: celebrar con algunos colonos un nuevo contrato de arrendamiento o aparcería sin la obligación de la implantación de alfalfa en el último año. Así también se diversificaba la producción reduciendo el riesgo en los ingresos: ganadería a cargo de la estancia y agricultura por los chacareros que pagan un arrendamiento o un porcentaje de la producción. Gradualmente, el arriendo fue mutando de una relación simbiótica a una alternativa de diversificación para la estancia.

Esto era una parte de la oferta de tierra para arrendar. A ello hay que agregar a los estancieros que decidían abandonar la explotación directa de su propiedad, pero no venderla, estableciendo una colonia de arrendatarios y/o aparceros. Además, probablemente, también algunas nuevas tierras que se incorporaban a la producción cuando el ferrocarril posibilitó económicamente el transporte de la producción. Son cantidades imposibles de cuantificar, pero que indudablemente pesaron.

Por el lado de la demanda, estaban los colonos que habían terminado con el ciclo trigo-alfalfa, acaso también sus hijos que deseaban independizarse, y sobre todo los nuevos inmigrantes que seguían llegando. Al respecto señala acertadamente Roy Hora: “El cambio fundamental se dio en la década que precedió a la Primera Guerra Mundial [1914-18], cuando tres millones de inmigrantes europeos arribaron al país. La fuerza de trabajo, que

siempre había sido relativamente escasa, se volvió abundante, y ello erosionó la posición de los trabajadores en el mercado. Para comienzos de la década de 1910, el ferrocarril alcanzó definitivamente los límites de la tierra apta para el cultivo granífero y para la cría de animales de calidad. Así llegó a su fin la permanente incorporación de nueva tierra fértil, que había signado toda la historia de esta sociedad de frontera. Al congelarse la oferta de tierra, el precio del suelo tendió a elevarse, y lo mismo sucedió con la renta. La combinación de un alza de la renta de la tierra y de un aumento de la oferta de fuerza de trabajo tuvo un efecto devastador sobre la capacidad de negociación de las clases subalternas.”¹⁰. Por ello no es de sorprender que, en palabras del mismo autor, en las dos décadas que sucedieron al Centenario de la Revolución de Mayo, “... llegó a su fin la larga paz social que había caracterizado a las pampas desde los albores de la expansión agraria. En 1912 se produjo el primer gran conflicto entre terratenientes y agricultores, y desde entonces, si bien no faltaron momentos de calma, la relación entre esos dos grupos se tornó conflictiva.”¹¹.

El conflicto a que se hace referencia es el “Grito de Alcorta”, la huelga de los arrendatarios reclamando rebajas en los precios de los arrendamientos o porcentajes de aparcería que se habían incrementado sensiblemente. La protesta se originó en la localidad de Alcorta (sur de Santa Fe) y se fue extendiendo rápidamente entre los chacareros de la región pampeana¹².

El Grito de Alcorta trascendió el ámbito puramente agrario llevándolo a la opinión pública y con ello a la política. Comenzaron a proliferar expresiones como “latifundio” (en su connotación negativa), “reforma agraria”, “la tierra para el que la trabaja”, “la tierra es un bien de trabajo y no de renta” y similares. El Estado Nacional, pasivo al principio, fue tomando injerencia años más tarde mediante leyes regulatorias de los contratos de arrendamiento y aparcería. La primera fue la ley 11.170 de 1921 que regía para contratos de fracciones hasta 300 ha. Fijaba una duración mínima de 4 años para los contratos, prohibía el subarriendo (para evitar intermediarios) y establecía la obligación del arrendador de indemnizar al arrendatario por las mejoras introducidas por éste. En 1932 se sancionó la ley 11.627 derogando la anterior, eliminando el límite de 300 ha, ampliando la duración a 5 años, fijando la obligación de celebrar los contratos por escrito y otras cláusulas con la finalidad de proteger al arrendatario.

La problemática del arriendo no sólo movilizó la política y la regulación mediante leyes sino también impulsó la investigación del fenómeno, especialmente después de conocerse la elevada cantidad de explotaciones arrendadas dadas en el censo de 1937.

¹⁰ HORA, ROY. Los terratenientes de la pampa argentina; una historia social y política 1860-1945. B. Aires, Siglo XXI, 2002. p. 193.

¹¹ HORA, ROY. op. cit. p. 203.

¹² Para más detalles sobre el Grito de Alcorta véase RICCI, PATRICIA. El Grito de Alcorta; una mirada crítica de la protesta social de 1912. B. Aires, Inst. de Historia Argentina y Americana Dr. Emilio Ravignani, 2016. 175 p. (Serie Las Tesis del Ravignani N° 7).

También en el ámbito internacional se dieron cambios en materia de tenencia de la tierra. En países gobernados por regímenes comunistas se realizaron reformas agrarias consistentes en la expropiación de la tierra, estatizando o colectivizando las que estaban en manos privadas. En países de gobiernos democráticos se plantearon discusiones sobre la necesidad de una reforma agraria consistente principalmente en subdividir latifundios en pequeñas explotaciones de propietarios. En Latinoamérica, el Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola (CIDA) creado por cinco organismos internacionales, realizó estudios sobre la tenencia de la tierra en seis países, entre ellos la Argentina¹³.

Mientras tanto, en la tecnología agraria se fue dando lentamente una innovación que removió un obstáculo que impedía los cultivos en gran escala, la tracción a sangre. Mientras sólo bueyes o caballos podían arrastrar máquinas había un techo bajo para ampliar la capacidad de trabajo de una persona. Pero cuando la tracción mecánica -o sea el tractor- reemplazó a los caballos, las estancias dejaron de depender de los colonos para implantar sus cultivos forrajeros y diversificarse realizando también actividades agrícolas. Ya a mediados de la década de 1940 la potencia instalada de tracción mecánica en las explotaciones agropecuarias de la región pampeana igualaba a la de tracción animal y a finales de los años '50 el 90 % de la potencia instalada era mecánica¹⁴. Ya no eran necesarios colonos para diversificar la producción de la estancia con actividades agrícolas.

La Segunda Guerra Mundial (1939-45) tuvo un efecto devastador sobre las exportaciones argentinas, sobre todo de los granos y de ellos en especial el maíz. Su precio, que en 1938 había estado entre m\$n 6 y 9 por quintal, fue bajando gradualmente hasta un mínimo de m\$n 1,87 en marzo de 1941. El trigo y el lino también sufrieron bajas, pero mucho menos importantes. Los novillos, en cambio, pudieron mantener su precio, lo que favoreció la ganadería vacuna frente a la agricultura y -en consecuencia- la expansión de aquélla. Esto provocó el desalojo de arrendatarios y aparceros al finalizar sus contratos. Ante el temor de crecientes conflictos sociales por desalojos masivos, se sancionó en 1942 la ley 12.771 que suspendía los desalojos y prorrogaba la vigencia de los contratos. La ley 13.246 de Arrendamientos y Aparcerías Rurales de 1948, pese a haber finalizado el conflicto bélico y volverse gradualmente a la normalidad, prorrogó nuevamente los contratos vencidos hasta 1952. Estas leyes eran de orden público, o sea que sus disposiciones no podían ser modificadas en los contratos por parte de los contratantes.

Se fueron dando así sucesivas prórrogas¹⁵ -no sólo para evitar desalojos masivos sino también como una medida populista- que llevaron a una situación cada vez más difícil

¹³ Tenencia de la tierra; aspectos de la estructura agraria y su incidencia en el desarrollo agropecuario argentino. B. Aires, Consejo Nac. de Desarrollo-Consejo Federal de Inversiones, 1964. 2 tomos (edición mimeográfica).

¹⁴ FRANK, RODOLFO G. ¿Cuánto tiempo requiere la adopción de nuevas tecnologías en el sector agropecuario? *Anales de la Acad. Nac. de Agr. y Vet.*, 75:114-144. 2024.

¹⁵ Ley 14.166 de 1952, prórroga por 3 años (hasta 1955) y Decreto-ley 7095/55 (última prórroga).

de solucionar. Los predios “ocupados” con arrendatarios o aparceros valían menos pues en caso de venta del campo la prórroga no se extinguía, o sea que el comprador no podía desalojar al locatario¹⁶. Para desalojar un predio arrendado al vencimiento del contrato, el arrendatario exigía una “indemnización”, generalmente elevada, pues descontaba que una nueva prórroga le iba a asegurar su permanencia. Al no haber ajuste por inflación, que comenzó a aflorar a mediados del siglo XX, los arrendamientos pactados en dinero se volvieron irrisorios. Por disposiciones oficiales también hubo rebajas en los porcentajes de aparcería. A la larga, las prórrogas también perjudicaban a los ocupantes de los predios pues ante el temor de que nuevos contratos fuesen prorrogados a su vencimiento, los propietarios se abstendían de arrendar sus campos. Además, dado que los contratos establecían que en los predios se debían realizar actividades agrícolas, le estaban vedadas a los arrendatarios las actividades ganaderas (salvo lo imprescindible para la alimentación de los animales de trabajo) y con ello una rotación racional en el uso del suelo de acuerdo con la técnica disponible en esa época. Indudablemente, la congelación de los contratos de arriendo contribuyó al estancamiento del sector agrario de la década del '40 y comienzos de los '50. Las prórrogas de los contratos también fueron una congelación de las innovaciones.

Esta situación se mantuvo hasta 1957 cuando se dictó el decreto-ley 2187/57 llamado también Plan de Transformación Agraria o “Ley Ibarbia” por su inspirador, el Dr. (en derecho) e Ing. Agr. Diego Joaquín Ibarbia (1906-2004). El decreto-ley promovía la adquisición de los campos ocupados por arrendatarios y aparceros con contratos prorrogados (hasta una unidad económica), presionando a ambas partes mediante ayudas a llegar a un acuerdo razonable. El locatario podía acceder a un crédito que cubriese hasta el 80 % del importe de la compra, amortizable en un plazo de hasta 25 años, y quedaba exento por cinco años del impuesto a los réditos (hoy ganancias) proveniente del predio adquirido. Si no estaba dispuesto a comprar, o sea si no hizo un ofrecimiento de compra, debía desalojar el predio al vencer la última prórroga. En caso de vender, el propietario del campo quedaba eximido del impuesto a las ganancias eventuales (que gravaba la “ganancia” entre el valor de venta y el de compra del predio, lo que con inflación es una ganancia inflacionaria) y del impuesto a los réditos provenientes de los intereses por la parte del precio que hubiere financiado. Si no estaba dispuesto a vender, el contrato quedaba prorrogado por otros dos años más. Con algunas modificaciones, la ley 14.451 de 1958 volvió a ofrecer las mismas disposiciones para quienes no se habían acogido al anterior

¹⁶ Artículo 50 *in fine* de la ley 13.246: “La enajenación voluntaria o forzada del predio no privará al arrendatario o aparcero de los beneficios de la prórroga que se acuerda en el presente artículo, excepto caso de expropiación por causa de utilidad pública.” Este artículo era parte de las disposiciones transitorias que prorrogaban los contratos. El art. 50 de la ley 13.246 fue derogado por la ley 22.298 del 9/10/1980.

decreto-ley¹⁷. Lamentablemente hay poca información sobre la cantidad de casos solucionados mediante la compra de tierra por el Plan de Transformación Agraria. Según la Cámara Central de Arrendamientos y Aparcerías Rurales entre 1958 y 1962 hubo 9.136 casos con un total de 1.147.098 ha, casi todos en la región pampeana¹⁸. Es una cantidad modesta frente a la censada 6 años antes en el censo de 1952: 31,4 millones de ha en arriendo, o sea el 3,7 % de la superficie en arriendo o el 7,3 % de las explotaciones (6,6 y 9,6 % respectivamente en la región pampeana). Es muy probable que estos porcentajes sean mayores dado que en 1958 la cantidad y superficie de las explotaciones en arriendo era menor, pues ya después de 1937 la tendencia fue decreciente y, sobre todo, porque hubo arreglos directos sin la intervención de las Cámaras. Además, para calibrar la magnitud de estas cifras se necesita conocer la cantidad de casos o la superficie de los contratos prorrogados (y no los totales en arriendo), información no disponible. Una orientación la proporciona la superficie total arrendada según los censos: en 1952 había 16,9 millones de ha en la región pampeana y en 1960 13,3 millones, un 21,0 % menos.

El transcurso del tiempo fue trayendo, como en otras ocasiones, modificaciones y nuevas modalidades. En materia de arriendos, una fue el “Pool de siembra”, difundido a partir de la década de 1990. El *pool* es un conjunto de inversionistas, aportantes de capital de trabajo para arrendar campos por una cosecha (“contratos accidentales”, que siempre estuvieron exceptuados de las prórrogas) y la compra de los insumos necesarios (contratistas que realizan los trabajos, semillas, agroquímicos, seguros, etc.), dirigido por un administrador (generalmente un profesional o sociedad de profesionales) que gerencia esta sociedad transitoria de una campaña agrícola, y que al final distribuye entre los inversores las utilidades obtenidas¹⁹. Según el Censo Nacional Agropecuario de 2018 en el país había 657 pools agrícolas (sin discriminar los de siembra y sin datos de la superficie), en su mayoría en la región pampeana²⁰.

Los cambios tecnológicos a lo largo del siglo XX fueron profundos, y por consiguiente también afectaron el arriendo. Del pequeño agricultor que a comienzos de ese siglo araba con un arado de mancera tirado por bueyes o caballos, sembraba a mano, segaba con segadora el trigo para emparvarlo y finalmente trillarlo con una trilladora y embolsarlo, se pasó a finales del siglo al que no ara pues realiza siembra directa, combate plagas y enfermedades con agroquímicos y cosecha a granel con cosechadora. Estos cambios

¹⁷ Mayores detalles sobre el Plan de Transformación Agraria se hallan en la disertación pronunciada por el Dr. Ibarbia con motivo de su incorporación a la Acad. Nac. de Ciencias Morales y Políticas en sus Anales 17:25-49, 1988, disponible en https://www.ancmyp.org.ar/user/CONTINUACION-ANALES/04_TOMO%20XVII.PDF

¹⁸ Cámara Central de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, reproducido en: Tenencia de la Tierra. B. Aires, Consejo Nac. de Desarrollo/Consejo Nac. de Inversiones, 1964. t. 2, p. 82.

¹⁹ FORMENTO, SUSANA N. Empresa agraria y sus contratos de negocios. 2ª. ed. B. Aires, Ed. Fac. de Agronomía, 2005. p. 101 y s.

²⁰ Censo Nacional Agropecuario 2018: resultados definitivos. B. Aires, INDEC, 2021 p. 121 (Cuadro 2.10).

incrementaron sensiblemente su capacidad de trabajo, permitiéndole trabajar muchas más hectáreas que su abuelo o bisabuelo²¹.

Aparte de nuevas modalidades de arriendo y cambios tecnológicos, el paso del tiempo también fue modificando los usos y costumbres de los arrendatarios. Del pequeño agricultor de la época del Grito de Alcorta que vivía en el predio, se ha pasado a un arrendatario que prefiere vivir en el pueblo cercano. Hay propietarios que arriendan más campo para lograr economías de escala, hay contratistas que arriendan campos para trabajarlos por su cuenta, hay capitalistas que invierten su capital en pools de siembra esperando una buena renta. Lo que casi no hay son datos cuantitativos sobre estos casos. Sólo se puede afirmar que se dan con frecuencia, en especial los propietarios-arrendatarios, que en los censos generalmente se incluyen en “otras formas de tenencia” o se suelen llamar “mixtos”.

La ocupación

La explotación de la tierra mediante ocupantes es una tenencia precaria y gratuita de un predio. A veces es legal, como por ejemplo cuando se ha celebrado un contrato de comodato o por lo menos hay un permiso del propietario de la tierra, otras veces es semilegal como un ocupante de hecho de tierras fiscales y otras claramente ilegal como en el caso de la intrusión y la usurpación.

Toda tierra sin dueño es, en principio, del Estado. “La conquista de la tierra se hizo en nombre del rey y para el rey” afirma Cárcano²². Después de la declaración de la independencia argentina, todas las tierras que no habían sido enajenadas antes eran tierras realengas o fiscales, o sea de propiedad del Estado. Esto no necesariamente impedía que hubiese personas que se establecieran en ellas, los ocupantes. Si esta ocupación reunía ciertas condiciones (continua, pacífica, reconocida oficialmente) se podía obtener la propiedad de la tierra por el régimen de la prescripción adquisitiva treintañal. Pero aun así, la precariedad de la tenencia hace que no tenga las ventajas del arriendo enunciadas arriba.

Hasta mediados del siglo XIX una gran proporción del actual territorio argentino se hallaba fuera de la soberanía efectiva del Estado: tanto el noreste argentino como la Patagonia eran territorio indígena. Recién después de los corrimientos graduales de las fronteras sur y norte, de la Conquista del Desierto de 1878 y de la creación de los Territorios Nacionales en 1884, el país va ejerciendo soberanía efectiva sobre su conformación actual. Una idea aproximada de la superficie involucrada es la de las nueve provincias sucesoras de los Territorios: 1,13 millones de km², casi un 41 % de la actual superficie total de las provincias argentinas. Es una enorme superficie de tierra casi toda realenga, si bien distaba

²¹ FRANK, RODOLFO G. Trigo y trabajo. B. Aires, Dunken, 2017. 279 p.

²² CÁRCANO, MIGUEL ANGEL. Op. cit. p. 5.

mucho en calidad de las mejores tierras argentinas, se hallaba en regiones despobladas y en parte de difícil acceso. Por estos motivos, no era apta para la colonización, al menos al principio.

Los avances graduales de la frontera interna con los indígenas nómades fueron liberando nuevas tierras para la producción agropecuaria, que en muchos casos comenzó a ser explotada por ocupantes. Esta ocupación era tolerada por el Estado y, más aún, aceptada como un paso previo de la propiedad si se cumplían requisitos como se vio arriba. Este proceso fue relativamente lento en los Territorios gobernados por el gobierno nacional, pero al convertirse en Provincias se aceleró notablemente, reduciéndose sensiblemente la tierra en manos de ocupantes como se verá más adelante en las cifras censales.

Los datos censales

Los censos argentinos²³ incluyen datos sobre tenencia de la tierra desde el censo nacional de 1895, si bien en forma bastante heterogénea en lo referente a su contenido como a su presentación. Entre sus principales deficiencias cabe citar: 1) no se define cada forma de tenencia, dándose por sobreentendido que el nombre asignado es suficientemente explícito. Ello no siempre es así: por ejemplo, en algunos censos el término “arrendamiento” se usa en sentido de arriendo (o sea genérico para arrendamiento y aparcería) y en otros en su sentido específico de arrendamiento (desde el censo agropecuario de 1969). 2) Las formas de tenencia difieren entre censos, lo que dificulta la comparación entre ellos. 3) En algunos censos se incluyen como formas de tenencia lo que son referencias a la propiedad, como por ej. “tierras fiscales”, o relaciones laborales como “mediero” (como por ej. el tambero mediero) o “tantero”. 4) No se sigue el mismo criterio de cuantificación de las formas de tenencia: hasta el censo agropecuario de 1952 se siguió el “criterio de la explotación” o sea publicando la cantidad de explotaciones de cada forma de tenencia; desde el censo nacional de 1947 se empleó el “criterio de la superficie” o sea que se informa la superficie (en hectáreas) de cada forma de tenencia. Por consiguiente, en los censos de 1947 y 1952 hay datos con ambos criterios. 5) En varios censos, cuando se desconoce la tenencia (“sin determinar”), se incluye en otras formas de tenencia. 6) Tenencia y explotaciones clasificadas por su extensión se tratan por separado; sólo en los censos de 1952 y 1988 se publican sendos cuadros con EAP clasificadas por ambos ítems.

²³ Todos los censos nacionales se hallan digitalizados y se pueden bajar del sitio web del INDEC (<https://www.indec.gob.ar>). Por tal motivo no se hará aquí la cita bibliográfica de los mismos. No todos los censos informan acerca de explotaciones agropecuarias y tenencia. Aquí solamente se consideran aquéllos que incluyen esta información. Las cifras censales -y las derivadas de éstas- pueden consultarse en https://www.anav.org.ar/sites_personales/5/ (archivos TENENCIA).

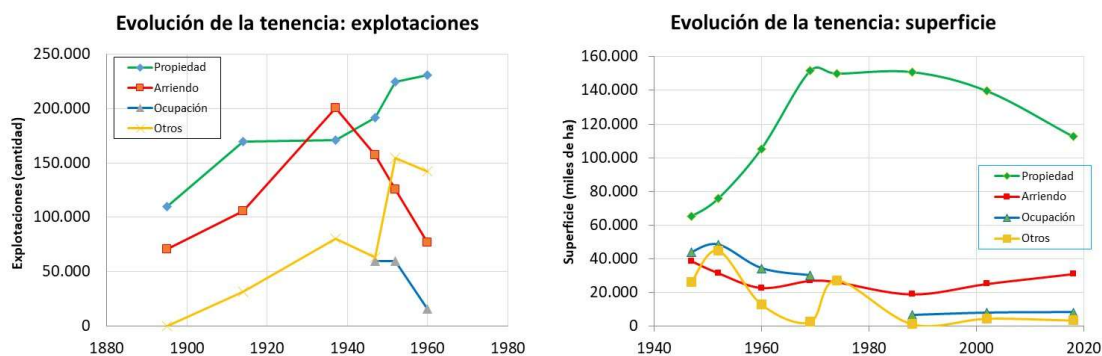


Gráfico 1. En la parte izquierda se muestra la evolución de la tenencia según los censos que siguieron el criterio de la explotación (hasta 1952) y en la parte derecha los que adoptaron el criterio de la superficie (desde 1947). No hay datos sobre ocupación de la tierra anteriores al censo de 1947.

Para analizar la evolución de la tenencia, esta heterogeneidad hizo necesario reunir la información disponible en los censos en un archivo con datos comparables entre sí y del mismo formato para facilitar su estudio. Para ello se establecieron las siguientes formas de tenencia: 1) Propiedad, cuando el propietario de la tierra (persona física o jurídica) es el productor que dirige la explotación (incluye sucesión indivisa y usufructo; también mediero o tantero), 2) Arriendo cuando el productor paga por el uso de la tierra, ya sea una suma fija en dinero o especie, o un porcentaje de la producción (incluye arrendamiento, aparcería y contrato accidental), 3) Ocupación cuando el productor no paga por el uso de la tierra, ya sea con el consentimiento de su dueño (comodato, ocupante con permiso o similares) o sin él (ocupante sin permiso, ocupante de hecho, intruso), 4) Otras formas (formas mixtas de tenencia, derecho de uso de tierras de propiedad comunitaria, etc.). En algunos censos incluye también los casos sin determinar la tenencia.

Aparte de lo referente a la tenencia de las EAP, la metodología y los problemas del relevamiento de cada censo dificultan las comparaciones intercensales. Así, por ejemplo, en el censo de 1960 se siguió un criterio más estricto de excluir los terrenos adyacentes a las casas-habitación donde se crían animales o cultivan plantas para consumo exclusivamente familiar, eliminando todas las “explotaciones” menores de media hectárea²⁴, lo que no se hizo en el censo de 1952. Por otra parte, en el censo de 1960, los censistas fueron los maestros de escuela que en esa época estaban en conflicto, lo que indudablemente influyó en la cobertura censal²⁵.

²⁴ Tenencia de la tierra; aspectos de la estructura agraria y su incidencia en el desarrollo agropecuario argentino. B. Aires, Consejo Nac. de Desarrollo-Consejo Federal de Inversiones, 1964. Tomo 2, Anexos, p. 15.

²⁵ Ibídem p. 14.

1. Propiedad

La propiedad fue la forma predominante de tenencia según todos los censos, excepto en el de 1937. Como se ha visto, tanto las mercedes reales durante el período hispánico como las colonias fundadas por colonizadores a mediados del siglo XIX fueron de tierras dadas en propiedad. El censo de 1895, el primero que proporciona datos cuantitativos, informa que el régimen jurídico del 60,7 % de las explotaciones agropecuarias es de propiedad. Este porcentaje va disminuyendo en los dos censos posteriores, 1914 y 1937, año en que llega a un mínimo del 38 %. Diez años después, según el censo de 1947, el 41 % de las EAP y el 36 % de la superficie se explotaban en propiedad. La tendencia fue creciente hasta el censo de 1988 con un 85 % de la superficie en propiedad. Después de este año y hasta la actualidad, este porcentaje se mantuvo entre el 70 y el 80 % de la superficie.

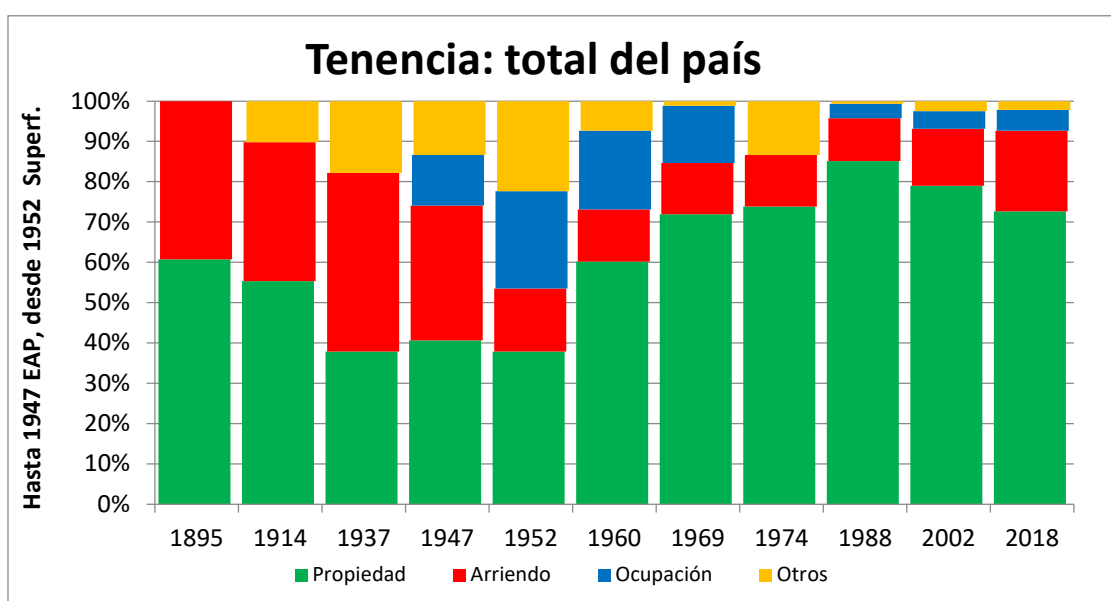


Gráfico 2. Este gráfico muestra los porcentajes de las diferentes formas de tenencia de la tierra en Argentina según los censos. Las cuatro barras de la izquierda no son estrictamente comparables con las restantes por diferir el criterio adoptado en los censos para la cuantificación de la tenencia.

2. Arriendo

El arriendo alcanzó su máximo en el censo agropecuario de 1937 con unas 200 mil EAP. En general se trata de pequeños agricultores. En los dos censos en los que se dispone tanto de la cantidad de EAP así como de la superficie, la superficie media de las en arriendo es menor que las operadas en propiedad. Expresado como porcentaje, en 1937 el 44 % -y en la región pampeana el 58 % (ocupando estimativamente alrededor del 46 % de la superficie)- de las EAP operaban en arriendo. Ya en el censo de 1947 el total del país había disminuido sensiblemente al 33 % y en el de 1952 al 22 % de las EAP. Siguiendo el criterio de la superficie, la operada en arriendo disminuye hasta el 11 % en 1988, hallándose entre el 14 y el 20 % en lo que va de este siglo.

En la región pampeana, en la que se halla actualmente alrededor del 37 % de las EAP del país, ocupando el 32 % de la superficie, después del mencionado pico del 58 % de las EAP de 1937, habían descendido al 44 % en 1947 y 32 % en 1952.

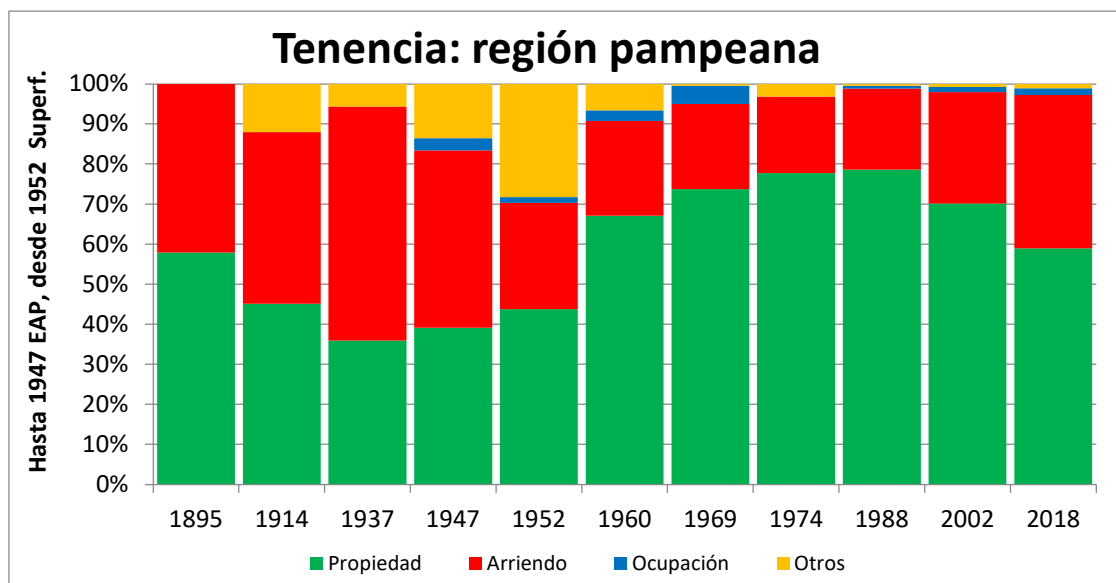


Gráfico 3. Este gráfico muestra los porcentajes de las diferentes formas de tenencia de la tierra en la región pampeana argentina según los censos. Las cuatro barras de la izquierda no son estrictamente comparables con las restantes por diferir el criterio adoptado en los censos para la cuantificación de la tenencia.

3. Ocupación

Cifras referentes a las EAP de ocupantes en sus diferentes formas se encuentran recién a partir del censo de 1947. Según ese censo, el 13 % de las EAP, que ocupaban el 25 % de la superficie total de las explotaciones, eran de ocupantes. Estos se hallaban principalmente en los antiguos Territorios Nacionales (o Nuevas Provincias) donde el 52 % de la superficie de las explotaciones estaba en manos de ocupantes, mientras que en las provincias de la región pampeana sólo era algo superior al 2 %.

La privatización de la tierra fue lenta hasta mediados del siglo XX. Recién después de la provincialización de los Territorios Nacionales, ocurrida entre 1951y 1955 (excepto Tierra del Fuego que recién se provincializó en 1990) se aceleró este proceso. Es así como en 1952 el 52 % de la superficie de las explotaciones de las nuevas provincias estaba en manos de ocupantes, en 1960 había descendido al 35 % y en 1969 al 18 %. A partir del censo de 1988 se halla entre el 6 y el 7 %. Considerando la superficie total de las EAP del país, este porcentaje es el 4 a 5 %.

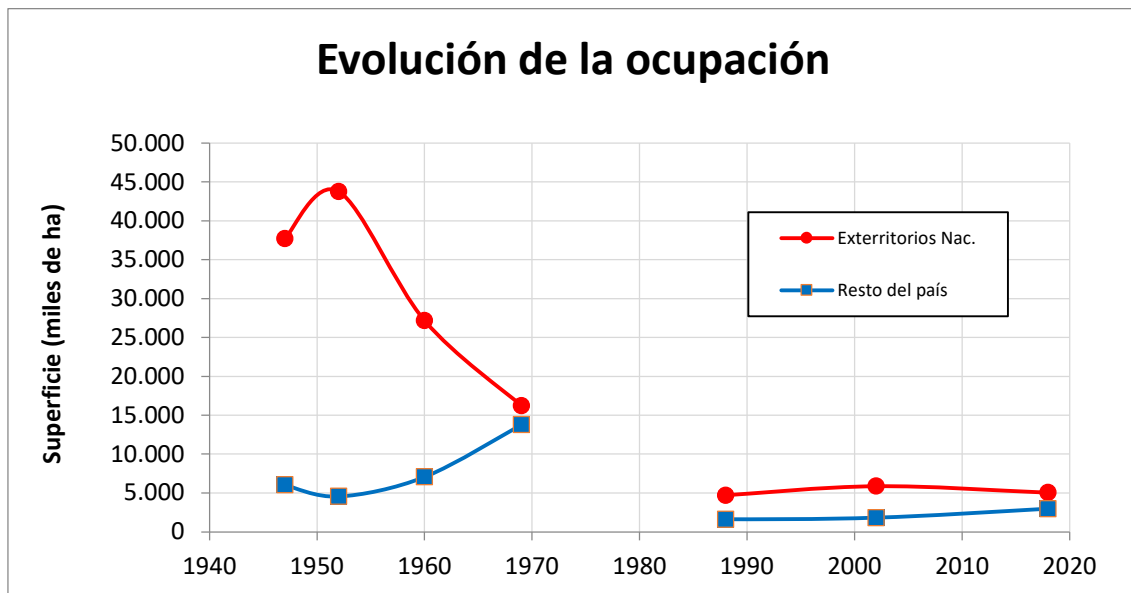


Gráfico 4. Comparación de la evolución de la superficie de tierra con ocupantes entre los exterritorios nacionales y las restantes provincias. El censo de 1974 no discrimina las superficies con ocupantes.

4. Otras formas

Bajo “otras formas” se incluyen una gran diversidad de formas de tenencia listadas en los censos. En los que siguen el criterio de la explotación se trata principalmente de EAP de tenencia “mixta” o sea parte de la superficie en propiedad y parte en arriendo. Cuando se sigue el criterio de la superficie no hay tenencia mixta. Es lamentable que a partir de 1960 los censos no hayan incluido también cuadros con el criterio de la explotación, especialmente cuando la tenencia mixta es propietario con otra forma de tenencia. Un pequeño propietario que pudo expandir su empresa con tierra de terceros está en una situación muy diferente del que no pudo hacerlo, y esto es una información muy valiosa.

La superficie comprendida en otras formas de tenencia es muy baja, menor del 2,5 % de la superficie total de las EAP del país. La excepción es el censo de 1974, cuyo 13,3 % incluye los ocupantes, que seguramente constituyen la mayor parte de los “otros”.

Al incluir los casos sin determinar la tenencia -en algunos censos- en “otros”, la comparación entre censos está sesgada. En los censos que discriminan la tenencia sin determinar, estos casos se hallan alrededor del 1 %.

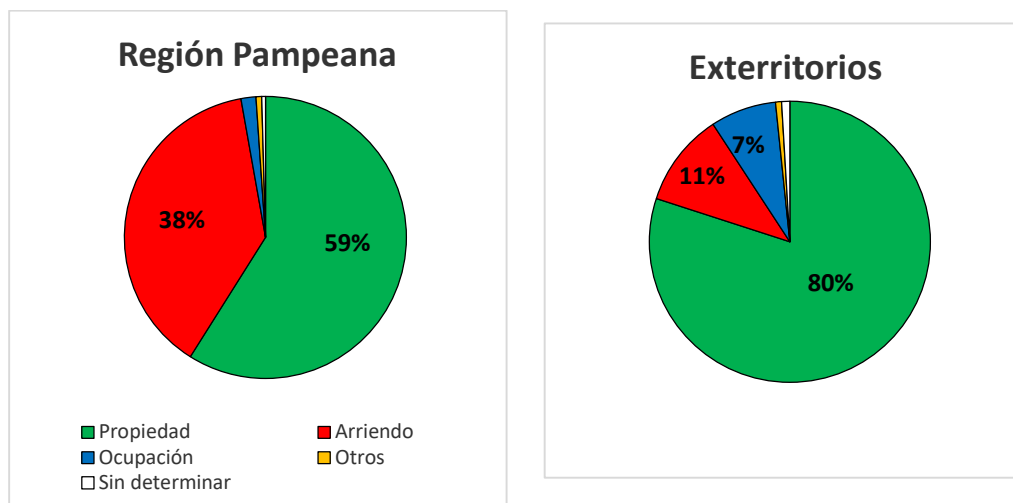


Gráfico 5. Porcentajes de superficie de las diferentes formas de tenencia según el censo agropecuario de 2018 en la región pampeana y los exterritorios nacionales.

Conclusiones

La tenencia de la tierra ha sido un tema de espinosa discusión política y disenso ideológico durante el siglo XX, para ir evolucionando gradualmente a un objetivo análisis académico en la actualidad. Ello se debe principalmente al incremento relativo de las explotaciones operadas en propiedad, un anhelo generalizado entre los productores.

El arriendo de la tierra pasó de útil solución técnica a fines del siglo XIX, a tema de amplia discusión política en la Argentina durante buena parte el siglo XX, primero por la situación conflictiva originada por los elevados arriendos (que culminó con el llamado “Grito de Alcorta”) y luego por la congelación de los contratos (las prórrogas de los arriendos). Ambos problemas fueron perdiendo relevancia a lo largo de la segunda mitad del siglo XX al irse solucionando gradualmente. A partir de la década de 1990 se está registrando un lento y gradual incremento de los arriendos en la región pampeana.

También los ocupantes de la tierra fiscal fueron disminuyendo, en especial después de mediados de la década de 1960. Fueron los gobiernos de las nuevas provincias que impulsaron la privatización de la tierra. Antes, durante el gobierno nacional de los Territorios, el proceso fue relativamente lento.

De todo lo anterior resulta que la mayoría de la tierra bajo explotación agropecuaria en Argentina, más del 70 % del total desde el censo de 1969 (el 59 % en la región pampeana), se opera en propiedad. La explotación en propiedad descendió desde un 61 % en el censo de 1895 hasta un mínimo del 38 % en el de 1937, para crecer de nuevo hasta el 85 % en 1988 y reducirse al 73 % en el último de 2018.

Un aspecto que merece destacarse es la dependencia de la tenencia de la tecnología empleada en cada época. Cambios en ésta, tanto en la ganadería vacuna a fines del siglo XIX, como en materia agrícola con el reemplazo de la tracción a sangre por la mecánica en el XX, impulsaron modificaciones sensibles de la tenencia.

La legislación en materia de tenencia por lo general estuvo rezagada frente a la realidad impuesta por los cambios tecnológicos, y los usos y costumbres de los productores. A veces, como fue la prórroga de los contratos, postergó el potencial problema de un desalojo masivo de locatarios creando un nuevo problema real de estancamiento del sector y postergación de innovaciones. Actualmente sigue rigiendo la ley 13.246 de 1948 que en varios aspectos está totalmente obsoleta.