



# Dinámicas del mercado de tierras en los países del Mercosur y Chile: una mirada analítica-crítica

Martine Dirven  
Noviembre de 2011



# Dinámicas del mercado de tierras en los países del Mercosur y Chile: una mirada analítica-crítica<sup>1</sup>

Martine Dirven  
mdirven@mi.cl

## Resumen

En los cinco países de Cono Sur del continente Americano, con sus particulares aptitudes agrícolas y el exponencial aumento de uso de la tierra para algunos cultivos, como la soya con los cultivos asociados de trigo y maíz, pero también para la forestación industrial y, en varias zonas, para la ganadería bovina y ovina, y la conservación, los estudios de caso concluyen de modo unánime que hubo una fuerte concentración de la tierra en el período estudiado y una extranjerización en los tramos más grandes de superficie. En todos los países ha habido también alzas de precio notables, especialmente para la compra-venta de predios de tamaño grande. Esta dinámica, junto con el papel que ya está jugando la región en la alimentación a nivel mundial está poniendo el tema de tenencia de tierras nuevamente en el tapete de la discusión, esta vez relacionada además con temas de organización de cadenas de valor, geopolíticos, medioambientales, de derechos indígenas y de potencial *land grabbing* (incluso de “grabbing” de otros recursos como cuencas de agua dulce y recursos mineros). Las opiniones sobre estos procesos cubren todo el abanico desde la aprobación sin reparos hasta el rechazo completo, muy en sintonía con la afinidad política y pertenencia a grupos socio-económicos, tintados sin dudas por alrededor de tres décadas de aplicación de políticas de corte más bien neo-liberal.

## Introducción

Este documento es parte de una investigación sobre “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe” llevada a cabo por la Oficina Regional de la FAO (FAO/RLC) en 17 países, instigada por evidencias de “*land grabbing*” (entendido en el estudio FAO/RCL como compras de tierras por otros Gobiernos<sup>2</sup>) en África y Asia. FAO/RLC encomendó una lectura transversal de los 17 estudios de caso y lecturas transversales regionales. Lo que sigue es una mirada, preguntas y reflexiones en base a cinco de los estudios de caso: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay.

¿Importan los procesos de concentración de la propiedad de las tierras? ¿Importan los procesos de extranjerización de las tierras? ¿Por qué? ¿Para quienes? ¿Es posible o necesario frenar estos procesos? ¿Con qué beneficio a corto o a largo plazo? Estas preguntas se enmarcan sin dudas en la concepción de la tierra agrícola como un “bien cualquiera”, un bien social, un bien

---

<sup>1</sup> Documento elaborado a solicitud de la Oficina regional de la FAO para América Latina y el Caribe para ser presentado en el Taller “Dinámicas en el mercado de la tierra en América Latina”, 14 y 15 noviembre 2011, Santiago de Chile.

<sup>2</sup> No obstante, Wikipedia define el término “Land grabbing” como: “is the contentious issue of large-scale land acquisitions; the buying or leasing of large pieces of land in developing countries, by domestic and transnational companies, governments, and individuals.” ([http://en.wikipedia.org/wiki/Land\\_grabbing](http://en.wikipedia.org/wiki/Land_grabbing)). Así mismo, varios estudios sobre el tema tienden a usar el término en el sentido de Wikipedia. Así, Cotula y otros (2009, p. 3) definen el ámbito de su informe como: “The report looks at large-scale land acquisitions, broadly defined as acquisitions (whether purchases, leases or other) of land areas over 1,000 ha”; y IDS (2011, p. 1) define “The Global Land Grab refers to the rapid growth of large-scale land deals over the past five years as private and public entities have sought to secure access to future commodity supplies”.

A raíz de la definición utilizada por FAO/RLC y los consultores contratados por hacer los estudios de caso, Gomez (2011, p. 3) concluye que “Se verificó que la presencia de *Land Grabbing* es incipiente y está restringida a dos países de la región. Sin embargo, se pudo encontrar un fuerte dinamismo en la tenencia de la tierra en la mayoría de los países, con intensos procesos de concentración y globalización.”

público, o en su condición de bien finito frente a una demanda creciente por sus servicios (es decir, los alimentos o los servicios ambientales que provee). Más allá del tipo de bien, estas preguntas también se enmarcan en el modelo político-económico imperante y el conjunto de creencias y valores asociados. Así, los procesos de neo-liberalización y de globalización que tuvieron lugar con sus matices en cada uno de los cinco países contemplados a partir de los años setenta (Chile) y ochenta o principios de los noventa en los demás países, han influido sobre la legislación y su puesta en práctica, y sobre la manera cómo los políticos, los funcionarios de Gobierno, los integrantes de los distintos gremios agrícolas y los ciudadanos ven y reaccionan respecto al tema del mercado de la tierra agrícola y su evolución reciente hacia la concentración y extranjerización. Dependiendo de la posición en el espectro político-ideológico de “izquierda” a “derecha”, prevalecen concepciones de la tierra como un bien público o social, o como un bien cualquiera. Así también, la posición en el espectro político-ideológico y la situación socio-económica influyen en la mirada hacia los procesos en curso, desde una reprobación hasta la total aprobación por ser vistos como parte del progreso, de una mayor producción, productividad y posibilidades de exportación y ¿qué mejor para la región específica o el país y los puestos de trabajo que además fomenta? Finalmente, como parte de este posicionamiento también surgen preguntas o afirmaciones sobre el tipo de país y/o sociedad rural que se está buscando: uno basado en la agricultura familiar con mantención de la cultura campesina y con tendencias más igualitarias o uno basado en el mono-cultivo, altamente mecanizado y relativamente despoblado y con disminuido tejido social y cultural, con posible poca atención al medioambiente y a la mantención de la calidad de la tierra a más largo plazo? Surgen también otras preguntas que no se plantean en los estudios de caso respectivos pero que surgen en la lectura comparativa: ¿A partir de qué momento se está frente a un proceso de concentración o extranjerización “excesivo”? en una región donde los índices de Gini ya son de los más altos a nivel mundial (entre 0.80 a más de 0.95) y donde los procesos de colonización han seguido con menor o mayor fuerza desde hace quinientos años con un nuevo ímpetu hace unos cien años?

¿El Mercosur con sus legislaciones y regulaciones específicas tiene un papel no previsto explícitamente en la extranjerización transfronteriza que se observa? o más bien ¿ésta se debe a valores de la tierra que no han convergido aún? o ¿a una “necesidad” de contar con más tierras que las disponibles en el país de origen para responder competitivamente en el modelo organizativo y de cadenas de valor globalizado imperante?

¿El hecho de tratarse de países con condiciones especialmente propicias para la producción agrícola, ganadera y forestal les confiere una responsabilidad especial y un papel primordial en la alimentación de la población mundial (esta vez no visto como vocación de producción económica sino ética)? ¿Esto vuelve a traer el tema de la tierra como un bien público pero esta vez no como bien público o social nacional o para las poblaciones indígenas y campesinas propias sino en su vocación como bien público y de responsabilidad ética ante la humanidad? (ver, entre otros, CEPAL/FAO IICA, 2010).

En varios países de la región, incluyendo varios de los considerados en este documento (entre otros, Chile y Uruguay) ha habido incentivos fuertes a la (re)forestación con propósitos más bien productivos que medioambientales o para dar un uso más productivo a tierras marginales desde un punto de vista agrícola. Si bien esto ha tenido gran éxito desde el punto productivo -a nivel primario e industrial- y también exportador la pregunta que surge es ¿Por qué dar subsidios o incentivos tributarios al sector por encima de otras actividades productivas sean estas agropecuarias u otras, exportadoras, orientadas al uso productivo de áreas marginales?

El documento se divide en 5 secciones, además del resumen y esta introducción: 1) una reseña de los hechos; 2) una reseña teórica sobre algunos temas que parecieron particularmente pertinentes en el contexto del documento como las economías o deseconomías de escala en la agricultura y la marginación de los pequeños agricultores cuando el precio de la tierra aumenta; 3) un intento de respuesta a algunas de las preguntas planteadas arriba; 4) algunos hechos y comentarios adicionales que surgen de los estudios de caso y que no tuvieron directamente

cabida en la parte tres; 5) conclusiones respecto a lo observado en cuanto a la concentración y extranjerización –gran parte de la cual por parte de ciudadanos o empresas de los países vecinos, en especial Brasil-, y los atisbos de negociaciones incipientes sobre compras u otros arreglos con Gobiernos de países con escasez de recursos para la agricultura, no realmente asimilables al “*land grabbing*”<sup>3</sup> con las connotaciones peyorativas del término, pero con una potencial pérdida de soberanía de decisiones sobre su uso productivo.

### 1) Reseña de los hechos

*“A lo largo de los años 2008 y 2009, la aceleración de los procesos de “apropiación” y de concentración de las tierras de cultivo en varias zonas del mundo por grandes empresas, a menudo extranjeras fue una fuente de preocupación de numerosos organismos de desarrollo, investigadores y organizaciones de la sociedad civil, tanto en el Norte como en el Sur.”*, Michel Merlet y Mathieu Perdriault (2010), Comité técnico Tenencia de la tierra y desarrollo, Cooperación Francesa, p. 3

Sin dudas el tema de la tenencia y uso de tierras sigue despertando polémicas y posiciones opuestas y, el lenguaje utilizado para describir los fenómenos refleja la carga emotiva del tema. Así, mientras la FAO/RLC utilizó el neutro “Dinámicas del mercado de tierras” para el conjunto de estudios de caso sobre América Latina y el Caribe, la sociedad civil o la prensa utilizan más bien expresiones como “acaparamiento de tierras” (*land grabbing*) y el Comité Técnico sobre tenencia de la tierra y desarrollo de la Cooperación Francesa eligió utilizar la expresión “apropiación y concentración de las tierras a gran escala”.

En el informe del Grupo de alto nivel de expertos en seguridad alimentaria y nutrición del Sistema de Naciones Unidas se menciona que, en los últimos años, entre 50 y 80 millones de hectáreas habrían sido el tema de negociaciones por parte de inversiones internacionales en países de bajos y medianos ingresos (p. 8)<sup>4</sup>. El IDS (2011, p. 1), en el resumen de la Conferencia en la cual se presentaron 120 artículos académicos, menciona la cifra de 80 millones de hectáreas transadas por Gobiernos o inversores privados solo en el año 2008-2009, equivalente a diez veces la cantidad transada como promedio en los 40 años anteriores.

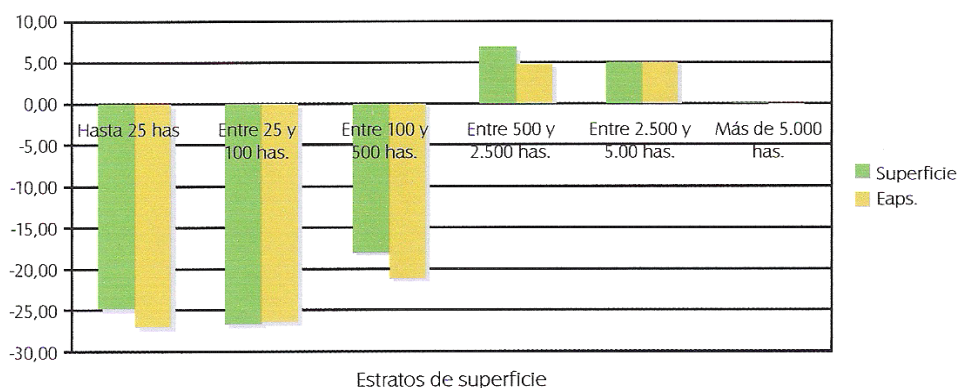
El hecho es que en los países de Cono Sur de la región con sus particulares aptitudes agrícolas y el exponencial aumento de uso de la tierra para algunos cultivos, como la soya con los cultivos asociados de trigo y maíz, pero también para la forestación industrial y, en varias zonas, para la ganadería bovina y ovina, y la conservación, los estudios de caso concluyen de modo unánime que hubo una fuerte concentración de la tierra en el período estudiado –el que varía de país a país, usando como fuentes los censos agropecuarios respectivos y también otras fuentes con tipos y períodos de disponibilidad de datos diversos- y una extranjerización en los tramos más grandes de superficie. Además, una proporción importante de la extranjerización ha tenido lugar en áreas fronterizas, lo que ha atraído la atención de actores que generalmente no están muy involucrados en la discusión de tenencia de tierras, como las fuerzas armadas o grupos políticos que no están directamente relacionados con temas agrícolas, medioambientales o relacionados con derechos indígenas. En todos los países ha habido también alzas de precio notables, especialmente para la compra-venta de predios de tamaño grande. Se ilustra el proceso de concentración de la propiedad con Argentina (gráfico 1), tal vez el caso más nítido de concentración junto con Paraguay y Chile (ver anexo, cuadro 3)<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Gómez (2011, pp. 29 a 32), en base a los estudios de casos de los 17 países incluidos en el proyecto FAO/RLC, hace una reseña bastante detallado de las negociaciones en curso o iniciativas que atisban potenciales instancias de *land grabbing* en los países del Mercosur. Es una de las razones por las cuales algunas de éstas sólo se mencionan de modo somero en el presente documento.

<sup>4</sup> Aunque en la p. 9 del mismo informe se repiten estas cifras pero sólo en referencia a África y en varias partes del informe se hace hincapié sobre las dificultades de obtener información fidedigna sobre el tema.

<sup>5</sup> El cuadro 2 en anexo usa los mismos rangos de corte por superficie que los autores de los 5 estudios de caso utilizaron. En cambio, en el cuadro 3 en anexo, en la medida de lo posible, se usan rangos homogéneos y una variación porcentual anual.

**Gráfico 1: Argentina, 2002-1998: Cambios intercensales en el número de explotaciones agropecuarias por estratos de superficie**

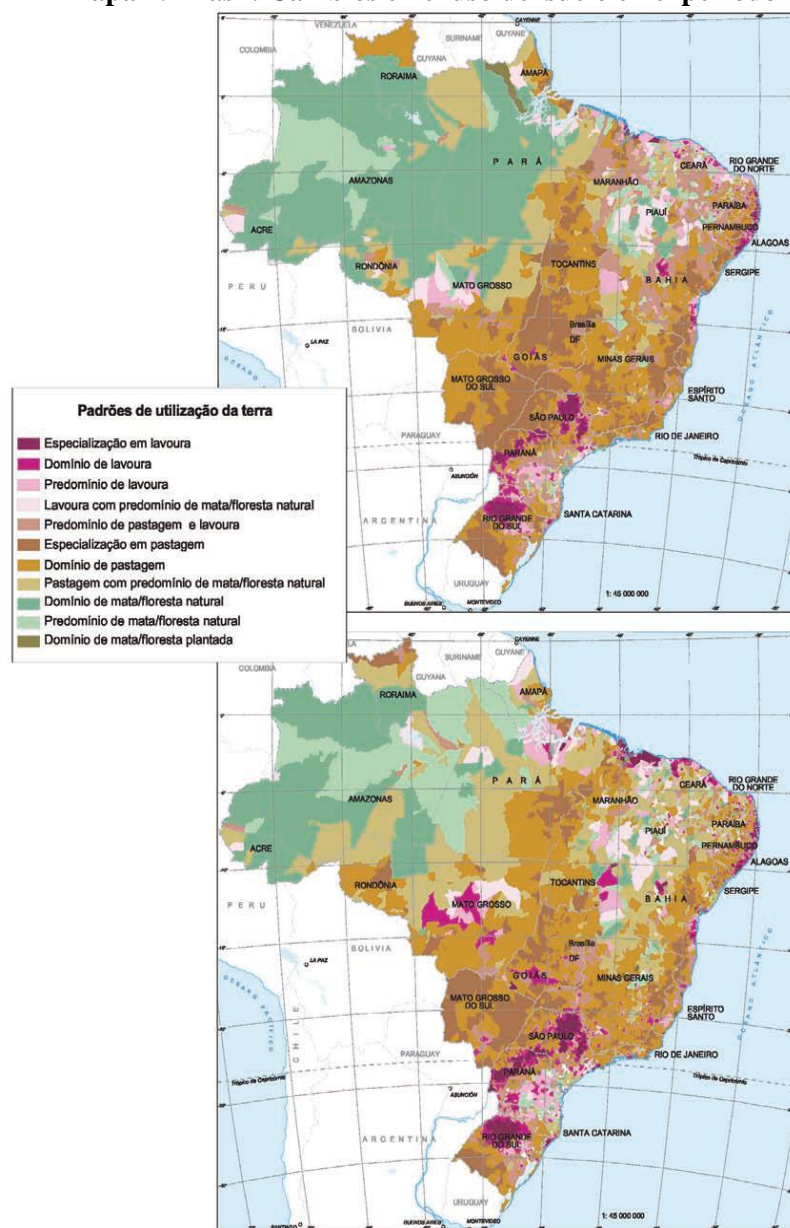


Fuente: Sili, Marcelo y Luciana Soumoulou (2011): *La problemática de la tierra en Argentina - Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*, FIDA/Cooperación Italiana/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina

Estos procesos han sido simultáneos con un cambio importante en los patrones de uso del suelo de un rubro al otro y con importantes desplazamientos regionales, incentivado fuertemente en Argentina, Brasil y Paraguay por el aumento de la producción de soya, en Brasil también de la caña de azúcar, y desplazamiento e intensificación de la ganadería, aumento de las plantaciones forestales en Argentina, Brasil, pero sobre todo Chile y Uruguay. Contrariamente a la intuición y a la sensación y aseveraciones que transmiten los autores de varios trabajos, incluyendo los estudios de caso analizados acá, los resultados de los Censos Agropecuarios respectivos muestran que todo aquello ha sido acompañado por una disminución de la superficie agrícola en Argentina y Brasil y un aumento en Chile, Paraguay y Uruguay de respectivamente -0,4%, -0,7%, 1,2%, 1,9% y 0,3% como promedio anual (ver anexo, cuadro 1). El mapa 1 ilustra la magnitud de los cambios de uso del suelo en Brasil entre 1996 y 2006, aunque Brasil sea tal vez el caso extremo de los cinco países analizados.



**Mapa 1: Brasil: Cambios en el uso del suelo en el período intercensal 1996-2006**



Fuente: IBGE: *Censo Agropecuario 2006*

## 2) Algo de teoría

### *Las (des)economías de escala en la agricultura*

En su artículo seminal “Why are farms so small?” Johnson y Ruttan (1994) se preguntan por qué el proceso de mecanización en la agricultura no ha llevado a la misma expansión de las operaciones que su símil en la industria. Explican el hecho que empresas agrícolas muy grandes para el sector son relativamente pequeñas en comparación con las de otros sectores económicos por problemas de dos índoles: mano de obra y maquinaria móvil y dispersa, lo que dificulta y encarece su supervisión, y muchas veces obliga a los trabajadores a tomar decisiones en el momento sin posibilidad de consulta; necesidad de seguir el ciclo biológico y por lo tanto secuencial de faenas, lo que dificulta o imposibilita la especialización.

En cuanto a la discusión entre economías o deseconomías de escala en la producción, más bien optan por la neutralidad<sup>6</sup> y la conclusión de Brewster (1950)<sup>7</sup> que, en condiciones de neutralidad de escala, no habrían ventajas en expandir la operación más allá de la capacidad del propietario/operador (*owner-operator*), y ésta sería la limitante al aumento de la escala de producción. Por otra parte, serían los costos relativos de los factores de producción los que inducirían a un menor o mayor uso de mano de obra versus maquinaria y, al mismo tiempo también, inducirían un aumento de tamaño de la finca. No obstante, reconocen que existen “economías de escala externas” (es decir, debido a mayores ventajas en cuanto a compra de insumos, venta de productos, acceso a créditos, etc.). Ambos factores explicarían la tendencia al aumento de las escalas de producción en los países desarrollados.<sup>8</sup>

No obstante, en América Latina, varios factores (entre los cuales fallas en la educación, información, acceso a crédito, agua e irrigación, tierras de calidad, etc.) explicarían que –casi sin excepciones de rubros–, actualmente, los rendimientos promedio por hectárea tienden a ser inferiores en los predios de menor tamaño. En Chile, gracias al sistema de equivalencias en hectáreas de riego básico, se neutralizan las diferencias en cuanto a acceso a irrigación y calidad de tierras. Aún así, se nota (cuadro 1) un aumento progresivo de los rendimientos promedio a medida que aumenta el tamaño del predio.

**Cuadro 1: Chile, 2007: Rendimientos promedio por hectárea, por rangos de superficie de predios medidos en “hectáreas de riego básico”**

	Hasta 2 HRB	2 – 12 HRB	12 – 60 HRB	60 HRB y más
Trigo	2,7	4,6	5,4	6,0
Maíz	7,5	9,8	10,8	11,7
Remolacha	69,1	71,6	78,5	82,5

Fuente: Echeñique (2011, p. 13) en base a un estudio de FAO (2009)<sup>9</sup> y datos del Instituto Nacional de Estadísticas.

### ***La “evicción” de los campesinos por el aumento del precio de la tierra***

Los cinco autores de los estudios de caso FAO sobre los países del Mercosur y Chile apuntan al aumento de los precios de la tierra (tanto de venta como de arriendo) y la concomitante salida de

<sup>6</sup> El High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (2011, p.10) adopta la misma posición: “This report was specifically tasked with reviewing the relative roles of small- and large-scale agricultural production systems, and there has been long-standing debate on their relative merits. The evidence shows that most crops can be grown just as productively by smallholders as in large commercial estates, although there may be significant economies of scale in the subsequent processing and marketing.” Y sigue con: “The question therefore arises of whether and how large and small-scale production systems can co-exist and bring benefits to all parties.” En otra parte (p. 33) dice lo siguiente: “There is a long-standing and polarized debate about farm size and productivity (Lipton 2010). Supporters of small-scale farming describe dynamic smallholder production systems, in which adaptation to new markets and changing environments is very evident, and point to inefficient, extensive large farms with few workers, low wages and poor productivity. Others argue that smallholder farming is outdated, and small farms should be consolidated into fewer large holdings, gaining economies of scale and mechanization. They contrast peasant farmers on marginal land, who make insufficient profit to invest in their farm and adopt new technology, with profitable large farms, accessing world markets, and providing employment and good wages to the rural people. These different views are related to political positioning, interests and world view. But in real life, both small and large farms may be either resource-poor or rich, use largely manual methods or machinery, and use the land extensively or intensively. Because of this great variation in farm types, false dichotomies between small and large-scale should be avoided”.

<sup>7</sup> Brewster, John (1950): “The machine process in agriculture and industry”, *Journal of Farm Economics*, Vol. 32, N° 1.

<sup>8</sup> Es necesario notar aquí que, por varias décadas, hubo más bien consenso en la academia que en la agricultura imperaban deseconomías de escala, lo cual fue uno de los argumentos para efectuar reformas agrarias y eliminar los latifundios.

<sup>9</sup> FAO (2009): “Evolución de la Agricultura Familiar en Chile en el período 1997 – 2007”, Santiago de Chile.

agricultores familiares campesinos. Soto (2005) aborda el fenómeno de la siguiente manera: el precio de venta de la tierra es (o debiera ser) igual al flujo de ingresos futuros que su uso (explotación) puede generar. Por ende, un agricultor más eficiente podrá pagar una suma mayor por una tierra dada (el mismo razonamiento vale para el arriendo o usos no-agrícolas de la tierra). Esta diferencia entre el mayor precio que el oferente puede pagar y el valor intrínseco para el dueño presente, lo induce finalmente a vender (o, al arrendatario menos eficiente no le convendrá pagar el arriendo que otro está dispuesto a pagar).

No obstante lo anterior, la venta es presentada por los autores y también por muchas organizaciones campesinas y de agricultores de pequeña escala, no como una respuesta económicamente “racional” sino como conteniendo un elemento coercitivo<sup>10</sup>.

### **3) Algunas de las preguntas y un intento de respuesta a través de los estudios de caso**

#### **a) ¿Importan los procesos de concentración de la propiedad de las tierras?**

Gómez (2011, p. 11) aclara que es necesario tomar en cuenta el modelo de desarrollo imperante -una variable estructural- a la hora de explicar los fenómenos de concentración de tierras de los últimos años. Sería el modelo que predomina en la actualidad, con economías abiertas y una agricultura directamente vinculada a amplios mercados externos, la complejidad de estos últimos y la exigencia de llegar a ellos con volúmenes importantes y a precios competitivos el que sería a la base de los procesos de concentración actuales. Gómez (2011, p. 25) añade: “Se reconoce un uso más eficiente de los recursos productivos, aún cuando de plantean críticas en cuanto a procesos de exclusión social y a no considerar adecuadamente los temas ambientales.”

La literatura especializada sugiere que las transformaciones en curso en el Cono Sur están siendo impulsadas, sobre todo, por transformaciones en la dinámica de los mercados de algunos grandes *commodities* agrícolas y forestales. No obstante, Wilkinson, Reydon y Di Sabbato (2011, p. 13) observan que incluso en rubros tradicionalmente típicos de la agricultura a pequeña escala como la horticultura, las exigencias de calidad (incluyendo homogeneidad de presentación, cumplimiento con normas y estándares privados así como de trazabilidad), capacidad de entrega (y de caja ante pagos a plazo, así como de búsqueda por disminuir costos de transacción) por parte de varios actores (grandes minoristas, supermercados, agroindustria, exportadoras) ejerce una presión hacia la concentración. Por otra parte, los mismo autores (p. 13) indican también que la transición de cultivos tipo *commodity* hacia productos diferenciados, como en el caso del café por ejemplo, tiene un efecto contrario, hacia la desconcentración de su producción.

En su intento de clasificar los 17 países de los estudios de caso FAO/RLC, Gómez (2011, pp. 20-21) incluye a los países del Mercosur y Chile en las primeras tres de las cinco categorías que van de mayor a menor concentración y extranjerización. Sin embargo, al igual que los autores de los distintos estudios de caso, recalca (p. 50) las significativas diferencias de situaciones y evolución entre los distintos rubros y las distintas regiones al interior de los países, concluyendo que en varios casos los promedios nacionales no reflejan ninguna realidad.

En cuanto a las motivaciones de inversiones en adquisición y acumulación de tierras Wilkinson, Reydon y Di Sabbato (2011, pp. 11-13) sugieren ocho grandes tipos: a) capitales del propio sector agrícola, esencialmente empresas nacionales y extranjeras, presionadas y/o estimuladas por el nuevo ambiente competitivo y por la consolidación -sobre todo de Brasil y Argentina- como grandes jugadores, muy competitivos a nivel global en varios de los principales *commodities* agrícolas y las posibilidades aún abiertas de expansión de la frontera agrícola, especialmente en Brasil); b) capitales de carácter sinérgico y/o convergentes con el sector

---

<sup>10</sup> Al plantear este argumento por vía de la teoría económica no se desconocen las varias instancias en las cuales sí existe coerción, violencia y actividades ilegales para apropiarse de tierras de modo indebido.



agrícola primario (debido entre otros al propio ciclo de ocupación de la frontera agrícola, llevando a empresas a involucrarse sucesivamente en madera, producción ganadera y, simultánea o sucesivamente en la producción de granos y, eventualmente también, en caña de azúcar); c) capitales no tradicionales del agro en respuesta a nuevas sinergias (por ejemplo en los biocombustibles, con la participación de la industria petroquímica, automotriz, logística y de construcción); d) empresas que han surgido en respuesta a la valorización de las tierras y las perspectivas de la agricultura (por ejemplo, empresas de servicios que se ocupan de la infraestructura de cercos, construcciones, electricidad, preparación de suelo, lo que permite su venta posterior como proyecto *turnkey* (llave en mano); f) Estados ricos en capital, pero pobres en recursos naturales, que buscan garantizar el abastecimiento de alimentos y energía; g) fondos de inversión atraídos por las perspectivas de valorización de las tierras, entre otros debido a la tendencia al alza de los precios de los *commodities* agrícolas; h) inversiones relacionadas con los incentivos para servicios ambientales; y i) empresas mineras y de prospección de petróleo (en Brasil en particular, por la Ley que les confiere prioridades sobre el uso del suelo). Muchas de estas inversiones atañen a capitales de origen privado nacional, nacional estatal, extranjero privado y estatal extranjero, pero crecientemente también a fórmulas mixtas, donde: los empresarios nacionales son sólo la parte visible de la inversión extranjera; de capital abierto con participaciones importantes de capitales extranjeros; *joint-ventures* de capitales nacionales y extranjeros; y también de inversiones conjuntas de fuentes privadas y públicas.

Argentina es un caso aparte con el desarrollo de arreglos novedosos para combinar tierra, capital y recursos humanos a través del arrendamiento (u otros arreglos contractuales de acceso a la tierra) y/o propiedad aportada o no en fideicomiso, contratación de maquinaria y servicios, un paquete tecnológico basado en maquinaria moderna, un uso intensivo de biotecnología e insumos agroquímicos y sistemas digitales y el empleo de personas especializadas en la selección de campos, producción, gestión y comercialización. Esta organización o *pool* se puede dar por medio de la creación de fideicomisos o, en el otro extremo, asociaciones informales entre el dueño de la tierra, el contratista y un ingeniero agrónomo, en su versión más básica, e incluye desde empresas familiares a grandes corporaciones transnacionales en diversos arreglos contractuales y niveles de integración a lo largo de la cadena. Por ende, una parte sustancial de los procesos de acumulación (aumento del tamaño y peso económico de las empresas) en el agro argentino –y crecientemente emulados también en los países vecinos- no se manifiestan necesariamente por un aumento en la propiedad de la tierra sino a través del arriendo, de la concentración de capital, de la formación y extensión de *pools*.

En consecuencia de estos procesos, un alto porcentaje de la actividad económica agropecuaria está controlada por un número reducido de empresas. La opinión pública percibe este proceso concentración y también extranjerización. En efecto, en 2001, el 46% de la superficie pampeana se habría explotado en formas combinadas o por contratos, lo que equivale a 31 millones de hectáreas. Asociado con ello se observa, con especial fuerza en la Provincia de Buenos Aires, un aumento en número y superficie de las explotaciones más grandes. En la Provincia de Buenos Aires, el aumento empieza a observarse en las explotaciones de más de 1.000 ha. En las unidades de 10.000 a 20.000 ha el aumento en superficie llega a representar un 177%. Esto ha dado lugar a discusiones, polémicas y proyectos de Ley. Por otra parte, el arrendamiento permite a parte de los pequeños y medianos propietarios mantener la propiedad de sus campos como “minirrentistas”. (Murmis y Murmis, pp. 3, 11 y 25).

En base a una muestra de 53 empresas y umbrales mínimos de tenencia de tierras de entre 5.000 ha (Corrientes y Misiones) y 50.000 ha (Partagonia), Murmis y Murmis (2011, pp. 28 y 27) observan que los procesos de concentración de tenencia son más pronunciados entre las empresas de capital mixto y extranjeras que en las empresas nacionales, con diferencias grandes, ya que las primeras controlan en promedio 305.000 ha cada una y las nacionales menos de 65.000 ha cada. Lo mismo se observa fuertemente en Paraguay y, en menor medida, en los otros tres países.

En Argentina, la mayoría de las empresas nacionales más importantes del nuevo modelo de negocios provienen de familias del agro, pero que no eran parte del grupo de terratenientes tradicionales más grandes. Así mismo, cabe señalar que varios de los casos más salientes del nuevo empresariado agropecuario se distinguen por haber comenzado con poca o nula propiedad. Por último, es necesario tener en cuenta que el arrendamiento y la aparcería han sido importantes desde los inicios de la agricultura y no concluir indefectiblemente que las estadísticas reflejan exclusivamente el fenómeno de los “*pools*”. Por otra parte, por la definición censal de “establecimiento agropecuario” como ubicado dentro de los límites de una misma Provincia y cuyas distintas parcelas son consideradas parte de una misma explotación si utilizan una dirección única, se tiende a subestimar la escala de los establecimientos más grandes y, en particular a los “*pools*” más grandes (Murmis y Murmis, 2011, p. 26).

Piñeiro (2011, p. 36) recalca que las empresas Argentinas han llevado el modelo de *pools* al Uruguay y que, por lo tanto, al igual que en Argentina, el fenómeno de la concentración de tierras debe mirarse desde todas las formas de tenencia, particularmente en el caso de las tierras dedicadas a la agricultura de secano (soja, trigo, maíz, sorgo, girasol, etc.). Algunas de las estrategias seguidas (por ejemplo por las empresas argentinas El Tejar y ADP) sigue el *modus operandi* y fines siguientes: se compra una extensión de tierra, donde se establece la base de operaciones de la empresa y se concentra las maquinarias, se trabaja la tierra propia y además se arriendan las tierras circundantes. Esta estrategia permite disminuir el capital invertido en tierras pero asegura el control de una superficie propia de tierra. En el caso de empresas grandes como las dos mencionadas, esta estrategia se puede repetir en distintas zonas del país, con lo cual se logra además disminuir el riesgo de pérdidas por accidentes climáticos.

Además, algunas de las entrevistas de Piñeiro (2011, p. 36) sugieren que estancieros del litoral oeste del país, donde están las mejores tierras para la agricultura, que tenían una explotación agrícola-ganadera, le ceden en arrendamiento sus tierras a inversores generalmente argentinos (que traen un paquete tecnológico ya probado y que no era practicado en el país) y a su vez arriendan tierras ganaderas (de menor precio) en la región noreste o en la zona de basalto del extremo noroeste para trasladar sus ganados. Posiblemente una racionalidad similar haya operado para la compra-venta de tierras.

En Chile la situación es nuevamente algo distinta, ya que allí existen grupos económicos importantes (varios con origen en la minería), algunos de los cuales incursionaron en la agricultura hace unos cien años atrás. Aunque controlan importantes extensiones de tierra, su poder e incidencia en la agricultura (y política) nacional no emanan primordialmente de este control, sino de su potente integración vertical (desde la genética y producción de insumos, hasta los sistemas de distribución en los mercados finales), del gran tamaño de sus escalas de producción, de su directa inserción en los mercados externos e internos más rentables (Echeñique, 2011, p. 5) y de su poder económico en otras áreas.

Echeñique (2011, p. 10) aclara que es necesario matizar la percepción de alta concentración de tierras en Chile porque cerca de la mitad de los predios de 2.000 y más hectáreas se localizan en el extremo desértico del Norte Grande o en el extremo Sur del país en tierras de poco valor agropecuario y de difícil explotación silvícola. No obstante, este rango de superficie fue el único que creció durante el periodo intercensal 1997-2007, y lo hizo a una tasa anual de 2,6%, es decir que la superficie total de los establecimientos con más de 2.000 hectáreas creció en un 28,1% durante el período, pasando de 16,0 a 20,7 millones de hectáreas sobre un total de 26,5 millones de hectáreas de tierras silvoagropecuarias censadas en 1997 y 29,8 millones en 2007. Esta tendencia de la concentración en términos de superficie fue acompañada de una disminución del número de explotaciones en todos los tramos, llevando a un notorio aumento de 22 hectáreas en diez años sobre la superficie promedio de 84,9 hectáreas en 1997 (ver cuadro 1 en anexo). No obstante estas cifras, Echeñique (2011, p. 14) recalca que el tema de esta concentración de la tierra no ha sido una preocupación en el debate público reciente y explica en

parte el hecho por la participación de los grandes grupos económicos en esta concentración y su control sobre, entre otros, los medios de comunicación.

Con el fin de tener criterios más homogéneos de tenencia para llevar a cabo la reforma agraria, en los años 1960, Chile desarrolló una metodología para traducir hectáreas de características edafoclimáticas distintas a una medición más comparable a través de “hectáreas de riego básico” (HRB) o la superficie equivalente a la producción potencial de una hectárea regada de clase I en el Valle del Río Maipo<sup>11</sup>. Echeñique (2011, p. 12) menciona que el censo de 2007 arrojó 242.000 explotaciones de menos de 12 HRB (el umbral para ser beneficiario del Instituto de Desarrollo Agropecuario, INDAP) y 25.000 de más de 12 HRB. Estas últimas controlan el 80% de la tierra agrícola del país y también el 80% de las tierras irrigadas.

Aunque Gómez (2011, pp. 20-21), con los criterios y pesos utilizados en su categorización, clasifica a Paraguay entre los países de la categoría de concentración y extanjerización media, es tal vez, de los cinco casos estudiados aquí, el país que muestra estos procesos de manera más flagrante, en las últimas décadas y a lo largo de su historia. Galeano (2011, p. 3) describe los vaivenes de la tenencia en Paraguay a partir de las políticas de Gobierno a mediados del siglo XIX. Estas lograron conformar en pocos años una importante capa de terratenientes con entre 4.000 a 10.000 ha, distribuidos en varias regiones del país. Este periodo fue seguido, en 1870 – después de la contienda militar contra Argentina, Brasil y Uruguay (Triple Alianza)-, por otro proceso de concentración y extranjerización de la tierra y la vigencia de la propiedad privada sin restricciones establecida en la Constitución de 1870 y varias otras leyes. Las dos propiedades más extensas resultantes del proceso de enajenación de tierras fiscales fueron adquiridas por capitales extranjeros (respectivamente 5,6 millones de hectáreas en el Chaco por la firma argentina Carlos Casado S.A., dedicada a la producción del tanino, y 2,6 millones de hectáreas en la Región Oriental por la empresa anglo/argentina Industrial Paraguaya S. A., para la extracción de la madera). En cambio, las familias campesinas, especialmente aquellas de comunidades rurales más densamente pobladas, enfrentaban crecientes restricciones en el acceso a la tierra y en sus condiciones básicas de vida, y empezaron a disputar la tenencia a los nuevos terratenientes.

Después de un corto periodo de régimen social-demócrata (1936-37) que intentó impulsar un proceso intensivo de reforma agraria, los gobiernos que siguieron estimularon, en mayor o menor medida, la persistencia de las grandes propiedades pertenecientes al capital extranjero. Si bien durante los años 1960 y 1970, gracias a la apertura de la frontera agrícola, unas 120.000 familias campesinas se trasladaron desde sus antiguas comunidades a los asentamientos o colonias en las áreas centrales y en las de la Región Oriental, fronterizas con Argentina y Brasil, en pocos años enfrentaron procesos de descomposición socio-económica, que se tradujo en la minifundización o venta de los lotes ocupados (Galeano, 2011, pp. 4 y 6).

Es con este trasfondo histórico que se exacerba aún más la concentración de tierras agrícolas en las dos últimas décadas, y el índice de Gini pasa de 0,91 en 1991 a 0,93 en 2008. No obstante, en 2008, las explotaciones menores de 50 hectáreas continúan generando más del 90% de la producción de los principales rubros agrícolas alimenticios (mandioca, batata, poroto, hortalizas, piña y banana), que son destinados no sólo al consumo de las propias familias campesinas, sino al conjunto de la población nacional (Galeano, 2011, pp. 7 y 20).

Más allá de la concentración de tierras con fines productivos varios, Gómez (2011, p. 10) menciona que ésta no es ajena al tema del manejo de recursos naturales, y que puede llevar al control de recursos naturales especialmente sensibles, como reservas de la Biosfera (la Amazonía), recursos de agua dulce, recursos minerales, etc., así como a las consecuencias de

---

<sup>11</sup> Ver:

[http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Tabla\\_Equivalencias\\_HRB.pdf](http://www.indap.gob.cl/Prodesal/Documents/Material%20de%20Apoyo/Documentos/Normativas/Tabla_Equivalencias_HRB.pdf)

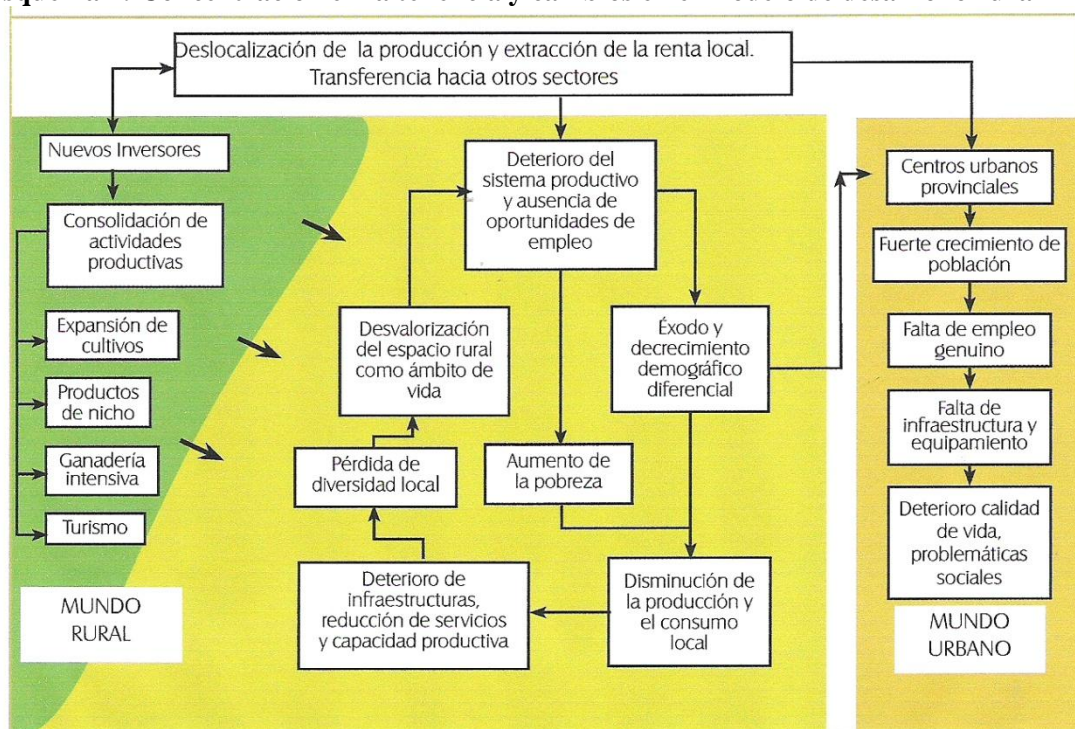
grandes extensiones de monocultivos con semillas intervenidas. Todo aquello lleva a preocupaciones crecientes de los Gobiernos y de la sociedad civil, a debates y a protestas de grupos ambientalistas, especialmente cuando está acompañada –como generalmente es el caso– de procesos de extranjerización. Frente a estos temas surge: legislación sobre propiedad y manejo de la tierra en regiones con situaciones ambientales particulares como la Amazonía; preocupación gubernamental o ciudadana por las compras de tierras por extranjeros con fines productivos (*per sé* o en zonas fronterizas) o conservacionistas (Chile y Argentina). A su vez, Echeñique (2011) destaca la ironía de que, en Chile, no parece haber preocupación por la concentración de tierras con fines productivos, pero sí por la extranjerización con fines ambientales como lo han demostrado años de controversias en torno a las compras del empresario norteamericano Douglas Tompkins.

En cuanto al marco legal en el cual se enmarcan estos procesos, existe una gradiente de legislaciones y reglamentos que van desde limitaciones explícitas y estrictas al tamaño que puede tener la propiedad; pasando por situaciones intermedias donde se buscan límites al tamaño de la propiedad y a la nacionalidad de los propietarios; hasta situaciones donde no existen restricciones de ningún tipo. Gómez (2011, p. 12) recuerda sin embargo que “la existencia de marcos legales no asegura su cumplimiento.” Por otra parte, existe una amplia gama de políticas públicas e incentivos económicos para fomentar determinadas actividades productivas que, “en definitiva, significan una transferencia de recursos públicos a terceros.” Entre las políticas citadas en los estudios de caso están el riego en Chile; la forestación en Chile y Uruguay; los incentivos para fomentar cultivos ligados a la energía renovable, como la caña de azúcar y otros en Brasil (Gómez, 2011, p. 13). Al tema del fomento forestal y sus consecuencias se regresará más abajo.

En Argentina como en los demás países, si bien estos procesos de concentración y extranjerización de tierras no producen una disminución en la producción nacional, se modifican los mecanismos de acceso a alimentos y, entre los productores más pequeños, disminuye la producción para autoconsumo (Murmis y Murmis, 2011, p. 37). Así mismo, se modifican los asentamientos humanos (hacia una creciente urbanización), los encadenamientos tanto productivos como de consumo (hacia menores encadenamientos locales), los mercados de trabajo (con menos trabajo por hectárea pero trabajos más calificados y mejor remunerados) y varios otros parámetros sensibles para algún grupo de la población o de interés.

Las consecuencias de estos cambios en la concentración de la tenencia y cambio de uso del suelo han sido graficados por Sili y Soumoulou (2011, p. 35) de la manera siguiente (ver esquema 1). Sin dudas, si estos procesos pueden tener consecuencias positivas sobre la producción, productividad, exportaciones y “modernización”, traen consecuencias menos positivas o francamente en detrimento del desarrollo rural, de la diversidad ecosistémica y del medioambiente, así como de las culturas y asentamientos locales relativamente recientes o, incluso, ancestrales.

**Esquema 1: Concentración en la tenencia y cambios en el modelo de desarrollo rural**



Fuente: Sili, Marcelo y Luciana Soumoulou (2011): *La problemática de la tierra en Argentina - Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*, FIDA/Cooperación Italiana/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina, p. 35.

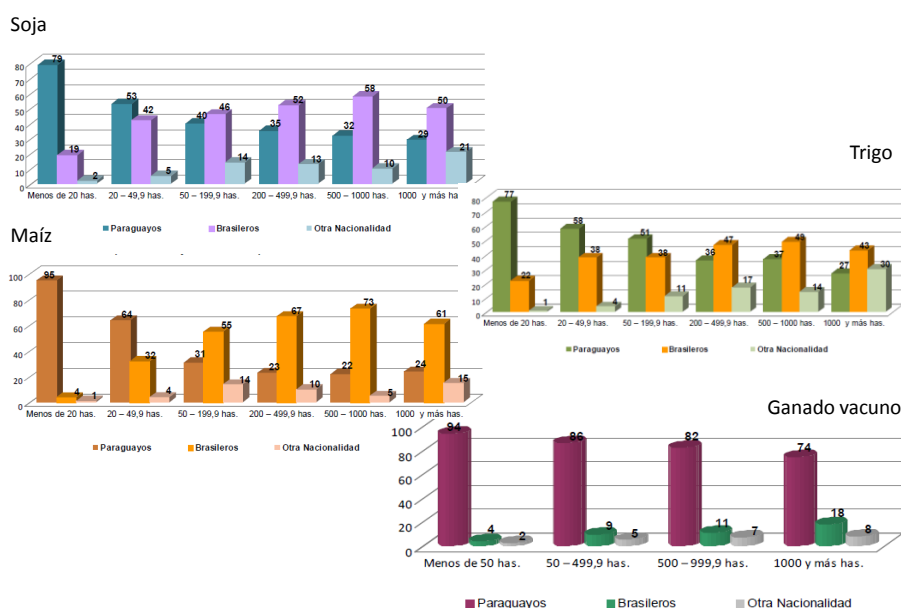
#### b) ¿Importan los procesos de extranjerización de las tierras?

Como ya se mencionó, de los cinco países analizados, Paraguay es probablemente el país donde los procesos de extranjerización de la tierra –post colonización española, por supuesto- fueron alentados Gobierno tras Gobierno desde su inicio temprano en 1870. A fines de la década de 1940, existían 25 empresas extranjeras con 100.000 y más hectáreas de tierra, dedicadas preferentemente a la extracción de madera, yerba mate y la producción extensiva de la ganadería. Durante el régimen de Stroessner (1954-1989), pero especialmente durante las décadas de 1970 y 1980, el Gobierno pasó a fomentar empresas agrarias capitalistas. Junto con la mayor presencia de empresarios brasileños, se sumaron los provenientes de Uruguay, Europa (España, Italia y Alemania) y de algunos países asiáticos, especialmente Japón (Galeano, 2011, p. 30 y 4).

La inmigración brasilera, que se inició en la década de 1960 y se intensificó en los años 1970, estaba mayoritariamente conformada por agricultores expulsados debido al avance de la gran empresa agraria en sus zonas de origen. Ellos se instalaron mayoritariamente en las regiones fronterizas con Brasil en explotaciones de 20 a 100 ha de tierra. En la década de 1980 este estrato de agricultura familiar comenzó a perder importancia a favor de la mediana y gran empresa agraria. Además de los brasileños, en los años 1980, se incorporaron empresas transnacionales con sede en EE UU, Alemania, Italia, España, Francia y Gran Bretaña, dedicadas preferentemente a la producción de soja y complementariamente al trigo y maíz, y a la ganadería, en algunos casos en predios de 50.000 y más hectáreas, acarreado un desmonte masivo y la aplicación intensiva de insumos químicos para fertilización y control de plagas (Galeano, 2011, pp. 4 y 5).

El hecho es que en 2008, para varios cultivos (soja, maíz, trigo), la producción en los predios más grandes (desde 50 ha y más en el caso de la soja y del maíz, y desde 200 ha y más en el caso del trigo) está en manos de extranjeros, con fuerte predominancia de los brasileiros (ver gráfico 2). Así mismo, en los estratos de más de mil hectáreas, en algunos Departamentos (entre otros, Alto Paraná, Canindeyú, Caaguazú, los dos primeros en la frontera con Brasil) dominan los extranjeros y, en particular, los brasileiros; y de los 2,5 millones de hectáreas cultivadas con soja en 2008, el 64% corresponde a productores extranjeros. En cambio, los productores paraguayos dominan en todos los estratos de tamaño de la ganadería (Galeano, 2011, pp. 8, 10 y 12 a 15).

**Gráfico 2: Paraguay, 2008: Extranjerización de los rubros productivos agropecuarios**  
(% de hectáreas cultivadas por nacionalidad de productores y tamaño de explotaciones)



Fuente: Galeano, Luís (2011): “Dinámica del mercado de la tierra – Caso de Paraguay”, FAO/RLC

Según Galeano (2011, pp. 22 y 23), en la actualidad existirían pocos grandes latifundios a la venta con las dimensiones demandadas por los empresarios extranjeros. De ahí que han surgido intermediarios que compren pequeñas o medianas propiedades hasta completar grandes predios. Una parte de estos intermediarios son también extranjeros, mayoritariamente brasileiros que, precisamente por esa condición, están en contacto con los agentes inversores brasileiros; aunque también existen intermediarios paraguayos que, generalmente, trabajan en contacto con los anteriores. En algunos casos, pobladores campesinos son expulsados de las tierras que ocupaban desde hacía muchos años. En otros (es también el caso p.ej. en Chile con la compra de grandes extensiones de tierras con fines de preservación ambiental o en Brasil en las Amazonas) los pobladores y sus asentamientos, incluso pequeñas villas y concentraciones urbanas son empalmadas, con un estatus poco claro en cuanto a sus derechos y futuro.

Por último, Galeano (2011, pp. 19 y 24) menciona que en Paraguay, el gobierno de Brasil sería el de la intervención más activa y estratégica, ya que la propia embajada brasileira en Paraguay contaría con mecanismos de seguimiento de las inversiones de los empresarios agropecuarios de Brasil y que, una vez realizada la compra o el alquiler de la tierra, los ciudadanos brasileiros dispondrían de asesoramiento técnico en el manejo agrícola y ganadero de entidades estatales brasileiras. Debido a los conflictos que han habido estos últimos años entre grupos de campesinos paraguayos desarraigados, agricultores “brasiguayos” y empresarios extranjeros medianos y grandes -la mayoría también brasileiros-, el Instituto de Desarrollo Rural y de la



Tierra (INDERT) decidió, hacia fines del año 2008, poner en vigencia la cláusula de la ley del Estatuto Agrario -introducida en el año 2004- que excluye el acceso a las tierras administradas por el INDERT a los extranjeros. El Gobierno de Brasil estaría acompañando al Gobierno de Paraguay (al igual que al de Bolivia) con asesoría técnica en la elaboración de un catastro.

Llama la atención que Wilkinson, Reydon y Di Sabbato (2011) le dedican sólo una frase a la inversión en tierras de brasileiros en los países vecinos: “Brasil, a su vez, va más allá de sus fronteras y avanza con fuerza en países vecinos, Paraguay y Bolivia, en el caso de la soja, y Uruguay, en el caso del arroz” (p. 28). En la misma página y en la siguiente, los autores hacen una somera mención de las inversiones con miras a la producción de caña de azúcar y exportación de etanol en África y América Latina y también a la globalización de la empresa de Carne JBS Fribol, incluyendo los contratos de producción y compras de tierras que ha hecho en el exterior.

En cambio, en Brasil, después de varios años sin restricciones, desde agosto 2010 “las empresas brasileiras con participación mayoritaria de personas naturales o jurídicas extranjeras, tendrán sus adquisiciones de inmuebles rurales fiscalizadas”, con lo cual todos los registros de sus adquisiciones deberán ser comunicados trimestralmente a los Estados pertinentes y al Ministerio de Desarrollo Agrario. Además se pone en vigencia una serie de restricciones en cuanto a uso y tamaño de dichas adquisiciones (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, pp. 4 a 5).

Una de las razones por estas disposiciones es que Brasil se está convirtiendo en un objetivo de inversión de Estados ricos en capital, pero pobres en recursos naturales, que buscan garantizar el abastecimiento de alimentos y energía. Esto incluye a varios países de Asia y del Medio Oriente, incluyendo a Japón, líder en la promoción de la iniciativa *Responsible Agricultural Investment (RAI)* (Inversión Agrícola Responsable). Japón invierte en la promoción de los bio-combustibles en Brasil, pero también colabora con Brasil en el desarrollo de un ambicioso programa para la ocupación de la frontera agrícola africana, en particular en Mozambique, donde ve la posibilidad de jugar un papel clave similar al que jugó en la apertura de los Cerrados de Brasil (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, p. 12).

Wilkinson, Reydon y Di Sabbato (2011, p. 16) identifican tres tipos de intereses extranjeros. En primer lugar, hay un flujo de *farmers* estadounidenses particularmente evidentes en el Estado de Bahía, y existen empresas especializadas en promover esta migración. En segundo lugar, hay fenómenos de *land grabbing*, con China en el año 2010 negociando 100 mil hectáreas de tierras para la producción de soja a través de su empresa estatal, Chongqing Grain Corporation, en el Estado de Bahía. En tercer lugar, las empresas argentinas están introduciendo el modelo de *pools* en la producción de soja en el Cerrado. Más que la compra de tierras, esta presencia tiene la forma de contratos de arrendamiento y, especialmente, la gestión completa de la finca, convirtiendo al agricultor en un "rentista".

No obstante todo lo anterior, actualmente (año 2010) habrían en Brasil solo unas 34 mil propiedades rurales pertenecientes a personas naturales o jurídicas extranjeras, con una superficie total de 4,3 millones de hectáreas; esto es, sobre un total de 4,9 millones de explotaciones y 294 millones de hectáreas, es decir, respectivamente un 0,7% y un 1,5% del total. Entre 1998 y 2010, la evolución del número de propiedades rurales de propiedad de personas jurídicas extranjeras ha sido especialmente dinámica en algunas regiones (Nordeste, Sudeste y Centro-Oeste), mientras que para las personas naturales extranjeras, la evolución del número de propiedades rurales ha sido inferior al del conjunto del país en todas las regiones. Además, en el caso de las personas jurídicas extranjeras, hubo cambios significativos en la distribución regional de las propiedades, con una reducción de cerca de un tercio en las regiones Norte y Sur y más que una duplicación en las regiones del Nordeste y Centro-Oeste. Entre las personas naturales extranjeras, la ganadería es de lejos la que prevalece, mientras que entre las personas jurídicas extranjeras es la agricultura permanente que prevalece. Adicionalmente, hay un número y una superficie no menores de las tierras de personas jurídicas extranjeras

(respectivamente casi 30% y 15%) que no tienen un destino productivo declarado (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, pp. 19-20).

En Argentina, no existe una ley nacional que limite la propiedad extranjera de la tierra, salvo para la adjudicación de tierras fiscales en zonas de frontera, a ciudadanos del país limítrofe a la zona de adjudicación. Tampoco se encontraron datos centralizados o sistematizados sobre la propiedad extranjera en Argentina, por ende, las estimaciones varían fuertemente entre una fuente y otra (entre 8 a 15% de la superficie total agropecuaria). La ausencia de una ley que regule claramente la propiedad extranjera en zonas de seguridad y la escasa aplicación de la normativa existente, permitió la compra de grandes propiedades por parte de inversores internacionales. Se estima que entre 2004 y 2010 son las empresas de capital mixto argentino-extranjero las que han tenido el mayor aumento de superficie (más del 100%), seguido de lejos, por las extranjeras (cercano al 6%), mientras las nacionales habrían aumentado poco (algo más de 1%). Algunos casos de compras por extranjeros han llamado especialmente la atención por el gran tamaño de los establecimientos, su emplazamiento en las zonas Cordilleranas de frontera y el hecho que los inversores representan fortunas a escala mundial como, p.ej.: los hermanos Benetton, Douglas Tompkins, Joe Turner, el consorcio anglo-malayo Walbrook de Pakiri Arumugam. A excepción de Benetton, estas compras no parecen tener un fin productivo claro (Murmis y Murmis, 2011, p. 4, 28, 27, 10 y 12).

Actualmente en Argentina existen propuestas de ley para limitar la propiedad de tierras por parte de extranjeros tanto en el Congreso Nacional, como en las legislaturas de las provincias de Santa Fe, Corrientes y Chubut. En la Provincia de Río Negro se sancionó una ley de esta naturaleza en 2010 en lo que respecta a las tierras fiscales, muy similar a una dictada previamente en la Provincia San Luis. Las propuestas provinciales se refieren esencialmente a tierras fiscales provinciales ya que una ley más general podría entrar en contradicción con las leyes de propiedad y derechos de extranjeros de mayor jerarquía (Constitución Nacional y Código Civil) (Murmis y Murmis, 2011, p. 5).

Al igual que varias inversiones argentinas en el extranjero, los perfiles de las inversiones extranjeras en Argentina son a menudo mixtos, con combinación de capital extranjero y nacional, y control a través de la propiedad o del arrendamiento. No obstante, en la muestra de 48 empresas que Murmis y Murmis (2011, pp. 13-14) analizan más en detalle, encuentran marcadas diferencias entre los *pools* de siembra de las empresas nacionales y de las extranjeras. En efecto, de 19 empresas nacionales hay 14 que recurren al arriendo, 10 de ellas a través de la combinación de arriendo y propiedad. En cambio, entre las 20 empresas extranjeras, 16 recurren exclusivamente a la propiedad. Dos de las empresas ganaderas son propietarias cada una de cerca de un millón de hectáreas en la Patagonia, mientras dos de los mayores *pools* en el área Pampeana combinan propiedad y arrendamiento por cerca de 600.000 hectáreas cada una. De las compras recientes por extranjeros, hay algunas tierras dedicadas a la producción ganadera, agrícola, o forestal y maderera, y a la minería; otras han sido destinadas al uso residencial y paisajístico, e incluso algunas declaradamente de índole ecológica y conservacionista. Varias otras compras (Sojitz de Japón, Nikon, Dow, etc.) se asemejan a alguna de las categorías sugeridas por Wilkinson, Reydon y Di Sabbato (2011, pp. 11-13; ver más arriba).

Más allá de la variedad de motivos, rubros, relaciones inter-empresas, etc., en Argentina muy particularmente, existe la tendencia de asociaciones entre empresas agropecuarias y de diversos tipos de financiamiento internacional, incluyendo la capitalización con fondos extranjeros. En la expansión de las empresas puede verse cómo los arreglos originalmente basados en el funcionamiento de redes de productores van siendo sustituidos por integraciones financieras y comerciales nacionales e internacionales, unidas a la compra de tierra en países limítrofes como Brasil, Paraguay, Bolivia y Uruguay. Por otra parte, ha surgido una variante agrícola de la tradicional actividad inmobiliaria. Esta es manejada por la empresa inmobiliaria inglesa MoveWithUs, por medio de una compañía argentina, que ofrece los fondos de inversión en la

compra de tierras en Argentina a inversores europeos y también ofrece manejar las propiedades (Murmis y Murmis, 2011, pp. 18 y 17). Frente a esta diversidad de situaciones, Murmis y Murmis (2011, p. 14) titularon esta sección de su informe: “Diversidad de lo extranjero”.

En cuanto al *land grabbing* en el sentido restrictivo utilizado por FAO/RLC para esta investigación, recientemente algunos Estados extranjeros han mostrado interés en actuar en el agro argentino y en comprar tierras. Esta es una situación nueva que requiere definir políticas y procedimientos para las negociaciones y acuerdos, tanto al nivel del Estado Nacional como a los Estados Provinciales que, según las disposiciones de la Constitución de 1994, están a cargo de la jurisdicción sobre las tierras fiscales y del marco normativo para manejarlas y adjudicarlas. De hecho, tanto el gobierno central como algunos gobiernos provinciales ya tomaron posición, rechazando la posibilidad de ventas de tierras nacionales. Las gestiones conocidas al cierre del estudio de caso (sin ningún caso concretado aún) eran por parte de China, Corea del Sur, Qatar y Arabia Saudita, con el fin de negociar diferentes arreglos que garanticen su acceso a alimentos esencialmente, si bien sólo en un caso se estaría considerando la compra de tierras (Murmis y Murmis, 2011, pp. 8 y 11). Una de las características, tanto en Argentina como en Brasil, es que la negociación tiene lugar entre sus Gobiernos regionales (incluso municipales) y Gobiernos extranjeros o las instituciones o empresas que los representan. En varias instancias, se trata de Regiones con déficits importantes (de infraestructura -riego, vial-, tecnología, capacitación, etc., ¿y también de capacidad negociadora o regulatoria?). A su vez, los aportes y proyectos de desarrollo ofrecidos a través de arreglos con instituciones locales parecen bastante atractivos y por lo tanto, no tan obvios de rechazar.

La gran mayoría de los entrevistados y todos los productores entrevistados para el estudio de caso de Argentina manifestaron su desacuerdo ante la idea de limitar la compra de tierras por parte de extranjeros, y opinaron sobre el valor positivo de estas inversiones para el desarrollo del país, en fuerte contraposición con la aparente uniformidad en las posiciones de políticos, funcionarios y legisladores argentinos. Por último, Murmis y Murmis (2011, pp. 33 y 39) opinan que, tal como ocurre en la agricultura mundial, la propiedad de la tierra en Argentina deja de ser el factor fundamental; los que toman mayor importancia serían el capital, la tecnología, el trabajo más calificado, las organizaciones rurales y la organización para la producción y acuerdos entre las partes, en particular sobre el destino de la producción.

La OCDE (2003) clasificó a Chile por encima de la mayoría de los países de la OCDE en cuanto a su grado de apertura a la inversión extranjera. Entre 1974 y el 2009 ingresaron al país US\$ 75 mil millones por concepto de inversión extranjera, con una cuota creciente de reinversión de utilidades generadas en Chile. Un tercio de esta inversión fue al sector minero y un 6,6% fue orientado al sector agro-alimentario, la mitad a la industria alimentaria, principalmente en alimentos para animales y peces, leche, semillas, vinos y azúcar; casi un 40% a la silvicultura e industria de la madera; y sólo un 6% a la agricultura como tal aunque no necesariamente a la compra de tierras (Echeñique, 2011, pp. 16-17).

El autor sigue, opinando que, durante los últimos años, para el sector ha sido más importante la inversión extranjera de Chile en el exterior que viceversa, principalmente en países de América Latina. En efecto, Chile ha sido el principal inversionista latino-americano en el exterior en 2009, y en el último decenio acumula una inversión externa del orden de US\$ 8 mil millones, parte importante de la cual corresponde a inversiones de la industria forestal chilena en Brasil, Argentina, Uruguay y México; de las empresas frutícolas en la costa del Perú y norte de México; y de las empresas vitivinícolas en Argentina, en particular en Mendoza. Explica que parte de esta internacionalización se debe a la pérdida de rentabilidad de las inversiones y a las limitaciones de los recursos nacionales, el estímulo de las reformas económicas en, entre otros, Argentina, Perú y Brasil, y la reproducción de actividades desarrolladas con buenos resultados en Chile. Así mismo, la industria vitivinícola y otras industrias alimentarias y forestales han empezado a incursionar en los núcleos de la cadena de valor del rubro respectivo en los mercados de destino del Hemisferio Norte, estrategia dirigida al control de marcas y a una

mayor participación en la rentabilidad de las cadenas. Un buen ejemplo es la compra en EEUU de Fetzer Vineyards por parte de Concha y Toro (Echeñique, 2011, p. 17).

Echeñique (2011, p. 17) asevera que “En áreas específicas como la genética forestal o la de aves y cerdos, en fertirrigación y plantación frutal en laderas, en innovaciones enológicas y manejo de viñas, en diseño y equipamiento industrial, los grupos económicos estudiados están entre los de punta a nivel internacional.”

Respecto al *land grabbing*, Echeñique (2011, p. 34) concluye que no existe ninguna evidencia de esta práctica en Chile y argumenta que esto se debe entre otros a la gran escasez de tierras disponibles para producir alimentos básicos de consumo masivo y a las condiciones agroclimáticas la agricultura que requieren de riego lo que limita esta producción a poco más de un millón de hectáreas, en gran parte ya ocupadas con cultivos intensivos. Además, el precio de esta escasa tierra es relativamente alto y, a pesar de la gran apertura a la inversión extranjera en general en el país, no existe disposición pública para estas operaciones.

En Uruguay existen datos sobre el número de explotaciones y la superficie ocupada según nacionalidad para las últimas tres décadas del siglo XX. De dichos datos se desprende que los propietarios no uruguayos representaron entre 4% y 8% del número total de explotaciones y entre 8% y 10% de la superficie total ocupada. El período más reciente (2000-2008) muestra una pérdida de tierras por parte de los propietarios uruguayos de 1.810.000 hectáreas, una pérdida de los brasileños de 105.000 hectáreas y una ganancia neta de los propietarios argentinos de 40.000 hectáreas. Las tierras perdidas por los uruguayos es ganada por “adquirentes que no son personas físicas”, es decir, por Sociedades de diverso tipo cuya nacionalidad no es posible conocer aunque se pueda suponer que muchas de ellas son de inversores extranjeros (Piñeiro, 2011, p. 4 y 15).

Frente a la pregunta si hubo un proceso de extranjerización de la tierra en Uruguay, Piñeiro (2011, p. 37) dice que con la información con que se cuenta en el país la respuesta no puede ser conclusiva. No obstante, la percepción de los diversos actores y los indicadores e indicios provenientes de información dispersa sugieren que se estaría frente a un agudo proceso de compra y arrendamiento de tierras por parte de extranjeros. Los procesos también son de índole distinta a la compra de tierras por inmigrantes de finales del siglo XIX y principios del siglo XX. Estos eran trabajadores que se asentaron en la tierra, la trabajaron y dieron lugar a prósperas colonias (como las colonias de los valdenses, de los menonitas, etc.) o a amplias regiones donde predominó la agricultura familiar. La información recabada muestra que al menos un millón de hectáreas están en manos de una docena de empresas, todas ellas extranjeras; esto significa un vuelco muy importante en la historia agraria de Uruguay. Los mayores propietarios de tierras en Uruguay hoy, son dos empresas forestales con cerca de 200.000 ha cada una -una de capitales finlandeses y suecos y chilenos (Arauco) y la otra de capitales finlandeses-.

Respecto al *land grabbing* en Uruguay, Piñeiro (2011, p. 38) responde: “La respuesta depende de cómo se interprete la definición dada ... . Varias de las condiciones se cumplen: ha habido muchas compras de tierra de más de 10.000 ha; sabemos que en varios casos los compradores han sido extranjeros; pero respecto al destino de la tierra también sabemos que una parte considerable se ha dedicado a la forestación, pero que otra parte (tal vez mayor) se ha dedicado a la agricultura de secano y a la ganadería. La condición que no se ha cumplido hasta ahora es que el comprador sea un gobierno extranjero o una empresa asistida por un gobierno extranjero.”

Actualmente, el debate sobre la soberanía alimentaria se está difundiendo en círculos tanto técnicos o académicos como sociales y políticos. Percibir la concentración de la tierra por parte de las empresas extranjeras como una pérdida de la soberanía alimentaria, le agrega una dimensión substantiva al problema. En ese sentido, algunos círculos sostienen que la exclusión

de la agricultura familiar campesina, generada por el proceso de concentración y extranjerización de la tierra en varias regiones, está constituyéndose en una limitación crítica para la consecución de ese objetivo (Galeano, 2011, p. 29) que ha sido puesto últimamente nuevamente en la agenda nacional de varios Gobiernos, incluyendo al de Paraguay.

**c) ¿Para quienes la concentración de tierras y su extranjerización son un problema?**

Atisbos a esta respuesta ya se dieron en distintos párrafos de las secciones precedentes. Las divergencias de posición recogidas en los cinco estudios de caso de los países del Mercosur y Chile son amplias. Suelen ser una mezcla entre opiniones informadas -por cierto influenciadas por los debates políticos y la prensa-, y convicción ideológica determinada por la pertenencia socio-económica y política. Se escogieron algunas de las opiniones expresadas por representantes de gremios, ONG y partidos políticos para ilustrar esta aseveración.

- “Es un tema político, sobre qué país se quiere: o es sólo productivo o es con un entorno social en el campo”, Presidente de la Asociación Nacional de Productores de Leche, Uruguay (Piñeiro, 2011, p. 25).
- “¿Qué modelo de país productivo queremos? ¿el modelo de la gran empresa, concentrador (en muchos casos extranjerizante) y excluyente, o el de la agricultura familiar que supone equilibrio demográfico, generación de más empleo y productividad por unidad de superficie, respetuoso de los recursos naturales y como garantía de soberanía alimentaria”, Revista Noticiero, agosto 2008 (citado en Piñeiro, 2011, p. 26)
- Los productores más grandes en Argentina, nucleados en Confederaciones Rurales (CRA) y la Sociedad Rural (SRA), ven en los “*pools*” de siembra y grandes empresas del agro la oportunidad para que Argentina sea una economía líder en el mundo de los agroalimentos, la agroindustria y los biocombustibles, ante un contexto de demanda creciente (Murmis y Murmis, 2011, p. 34).
- “No estamos en contra de la extranjerización, todos somos hijos de inmigrantes y sabemos que la tierra no se la puede llevar nadie. Los que invierten en tierra traen inversión, empleo, divisas para el país”, Senador, Uruguay (Piñeiro, 2011, p. 30).
- “Hoy las economías son interdependientes por la globalización. A mi no me importa quién es el propietario, sino qué tipo de producción realiza. Si aumenta el volumen de las exportaciones, si contrata más mano de obra, si es intensiva, no me opongo”, Senador, Uruguay (Piñeiro, 2011, p. 30).
- “Las empresas agrícolas, que trabajan en grandes tierras mecanizadas, no dan trabajo a la gente. Realizan todo el trabajo a máquina, haciendo una sola persona el trabajo.” Dirigente Campesino, Paraguay (Galeano, 2011, p. 27).
- “Parte de las divisas generadas con la exportación de soja se destinan a la compra de: tractores, aviones y agrotóxicos”, Directivo del Centro de estudios Rurales Interdisciplinarios, Paraguay (Galeano, 2011, p. 28).
- “El presente proceso de inversiones extranjeras de carácter especulativo en tierras uruguayas, particularmente centrado en la soja y la forestación, opera extrayendo parte del valor productivo de la tierra, sin reinversión en el país, con bajos niveles de empleo y acorralando y eventualmente desplazando al productor familiar”, Representante de ONG Redes-AT, Uruguay (Piñeiro, 2011, p. 32).
- “Los campesinos no quieren vender sus terrenos. Si están al lado del sojal, se envenenan desde arriba (fumigación aérea) y son obligados a vender sus tierras a precios ínfimos.” Responsable pastoral Social de la Iglesia Católica, Paraguay (Galeano, 2011, p. 29)

De alguna manera, Berry (2001, p. 139) interpreta la controversia cuando afirma que muchos comparten “... la creencia que aumentar las exportaciones *per sé* son una ‘solución’ a los problemas de un país” y sigue afirmando que: “Las exportaciones agrícolas pueden reducir la pobreza cuando hay una amplia participación en su producción; pero una política ‘laissez-faire’ en un país donde la inercia de las políticas públicas tienden a favorecer a los ricos puede fácilmente llevar al resultado opuesto”.

En Chile, por ejemplo, hace más de 30 años que la estrategia agroexportadora se ha impuesto con poca resistencia. De a poco, se ha producido cierto consenso nacional acerca de que la producción intensiva de frutas, vinos, semillas y productos forestales, dirigidos al mercado externo y la importación de cereales, oleaginosas y otros alimentos desde el Mercosur u otras latitudes, con costos de producción más bajos, es la mejor vía para aprovechar los restringidos recursos de tierra y agua, contrapesados por la riqueza y variedad agroclimática. Esta estrategia ha sido confirmada por una balanza comercial de productos agropecuarios y forestales favorable y creciente (últimamente unos US\$ 8 mil millones por año), aunque según Echeñique (2011, p. 34), una crisis mundial en el abastecimiento de alimentos, sin duda cuestionaría esta estrategia. Resume (p. 35) diciendo: “Son pocas las voces disidentes que denuncian la concentración económica y menos los que se refieren a la concentración de tierras. La transnacionalización de empresas del sector o las importaciones de granos y alimentos de consumo masivo, no son cuestionadas, más bien se celebra el éxito de la estrategia exportadora.”

Piñeiro (2011, p. 39) también concluye que “Son evidentes las dificultades que tiene el partido de gobierno para tener una posición unificada en este tema. Es que el crecimiento del 7% anual del Producto Bruto Agropecuario en los últimos años y el aporte que éste está haciendo a la recaudación impositiva, las exportaciones, los ingresos y el empleo, son aspectos que hacen temer a los sectores del gobierno que controlan la economía y las finanzas que eventuales restricciones desalienten la inversión (aunque sea extranjera) y desaceleren su crecimiento.”

Así, y tal como lo señala Gómez (2011, pp. 7-9), en los años 1960-70, la concentración de la tierra era considerada un escollo para la modernización de la agricultura, mientras que en la actualidad se habría convertido en un requisito indispensable para su modernización y para lograr la escala necesaria para su participación en las cadenas de valor globalizadas (y también locales) -expresión de la lógica del modelo económico/organizativo vigente-. Paralelamente a esta convicción existe una preocupación por las consecuencias que esta concentración pueda tener sobre el manejo y la conservación de los recursos naturales. Mientras, Wilkinson, Reydon y Di Sabbato (2011, p. 32) afirman que a medida que la tierra (y con ella el agua y el propio clima) se convierte en un recurso escaso y a medida que la tierra es vista como problema/solución clave en el entorno geo-político del medioambiente, aumenta la necesidad de su reglamentación, Piñeiro (2011, p. 8) resume su percepción del ánimo imperante de la manera siguiente: “En la última década del siglo XX, el fiel de la balanza parece inclinarse decididamente hacia la postura que ve a la tierra como un bien cuyo uso ilimitado corresponde al propietario con pocas restricciones de la sociedad.”

#### **d) ¿Es posible frenar estos procesos de concentración y extranjerización?**

Las evidencias que surgen de los estudios de caso llevan más bien a ser pesimistas respecto a la posibilidad de frenar los procesos de concentración y extranjerización en curso, por varios motivos. Por una parte, en las últimas décadas, los Gobiernos han tenido y siguen teniendo políticas a favor del desarrollo de algunos subsectores (forestal, biocombustibles, entre otros) que han tenido como efecto –en algunos casos también como propósito- la concentración y/o la extranjerización. Por otra parte, cuando hay leyes y normativos para frenar los procesos, surgen dificultades de distinta índole para hacerlas cumplir, que van desde debilidades institucionales reales a un sinnúmero de maneras de evitar el cumplimiento. Por último, se “perdió la reacción /costumbre” de intervenir y, muchos tecnócratas perdieron o nunca tuvieron las herramientas teóricas para “pensar sobre intervenir” así como el *know-how* para poner las intervenciones en



práctica de modo coherente y efectivo. A continuación se dan unos ejemplos de los dos primeros motivos.

En Argentina, en los años 90 se sancionan una serie de leyes que modifican el Código de Minería y se inicia en Argentina una etapa de desarrollo de grandes proyectos mineros liderados por empresas mineras internacionales con capitales extranjeros. La empresa concesionaria del derecho minero obtiene también el dominio de la superficie, incluyendo la infraestructura de mina como la accesoria (ductos, caminos, campamentos, etc.). Como la explotación minera es considerada de utilidad pública, el propietario de la superficie no puede oponerse a su utilización. Actualmente, existen en el país, alrededor de 25 proyectos mineros (en operación o en etapas avanzadas de factibilidad o desarrollo). De éstos, tres son nacionales, cuatro son operados por capitales mixtos argentino-extranjeros y 18 son controlados por empresas extranjeras, todas grandes y algunas de las principales operadoras mineras del mundo (Barrick, Vale, Rio Tinto, Xstrata). Los terrenos afectos a la exploración, explotación y operaciones individuales se encuentran en la escala de las miles a decenas de miles de hectáreas y están en provincias cordilleranas, aunque no necesariamente en la zona de seguridad de frontera. (Murmis y Murmis, 2011, pp. 7 y 30).

El lanzamiento de automóviles *flex-fuel* en Brasil en 2003, permitiendo utilizar gasolina o etanol marcó -junto con las condiciones favorables para el azúcar- el comienzo del avance explosivo del cultivo de la caña de azúcar, que en 2010 alcanzó 8 millones de hectáreas<sup>12</sup>. La perspectiva de crecimiento de la demanda interna y de ser un jugador fundamental en un mercado global de etanol ha llevado al Gobierno Federal a priorizar el sector en el Programa de Aceleración del Crecimiento (PAC) 2005-2012, gozando de fuerte financiamiento del Banco Nacional de Desarrollo Económico y Social (BNDES) y despertando el interés de capitales privados y estatales, nacionales y extranjeros. A su vez, el deseo de convertir el etanol en un *commodity* global y la presión de los movimientos sociales y organizaciones no gubernamentales, ha llevado a la adopción de una serie de medidas para asegurar su aceptabilidad incluyendo: eliminación de la quema y mecanización de la cosecha, programa de capacitación para la mano de obra excluida por la mecanización, zonificación que excluye las inversiones en la Amazonía, en el Pantanal y las áreas de bosque nativo, y el condicionamiento del acceso al crédito a un buen comportamiento socio-ambiental. Como gran parte de las inversiones tienen el apoyo del BNDES, se logra -en principio, por lo menos- cierta fiscalización. El BNDES también ha apoyado fuertemente a otros rubros y empresas agropecuarios y agroindustriales, con miras a consolidar empresas nacionales de competitividad global (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, pp. 14 y 15).

A lo largo de su historia, Brasil ha tenido grandes proyectos de desarrollo y de ampliación de la frontera agrícola, tanto gubernamentales, como privados o apoyados por la cooperación extranjera. Un ejemplo de estos últimos es el programa de cooperación Prodecir, que fue firmado entre los Gobiernos de Brasil y Japón en los años 1970 y duró veinte años. Prodecir jugó un papel decisivo en la consolidación de un modelo agrícola en el Cerrado y también en la expansión de esa frontera hacia los Estados del Nordeste y del Norte (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, p. 16; ver también nuevamente el mapa 1).

En cambio, a pesar del fuerte apoyo dado a la agricultura familiar estos últimos años, no se pudo contrarrestar la tendencia a su disminución en Brasil. En efecto, entre 1985 y 2009, las políticas de reforma agraria habrían asentado casi 1 millón de familias (906 mil) e incorporado 84 millones de hectáreas a los asentamientos de reforma agraria (o sea, en promedio, unas 92,7 hectáreas por familia). Adicionalmente, unas 54 mil familias se habrían beneficiado de créditos subsidiados para acceder a tierras entre 1995 y 2009 a través de la “reforma agraria de

---

<sup>12</sup> Los principales cultivos en Brasil ocupan alrededor de 60 millones de hectáreas y la ganadería alrededor de 180 millones. Cálculos optimistas estiman la frontera aún posible de ser incorporada, sin amenazar el bosque amazónico, en unos 100 millones de hectáreas (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, p. 15).

mercado”. Mientras el crédito otorgado a través del Programa Nacional de Fortalecimiento de la Agricultura Familiar (PRONAF) habría alcanzado el equivalente de 7 mil millones de US\$ al año 2009 (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, pp. 4 y 11). No obstante, el número de productores en predios de menos de 100 hectáreas aumentó en sólo 131.000 entre los dos últimos censos y la tierra que ocupan aumentó en solo 100 mil hectáreas, es decir que, paralelamente a estas nuevas instalaciones de agricultores hubo una fuerte salida de otros.

En Chile, el apoyo dado a la pequeña agricultura tampoco pudo evitar la fuerte pérdida en números y superficie de este sector (ver cuadro 3 en anexo). Esto a pesar de que, en los últimos 20 años, se ha canalizado cerca de US\$ 3.500 millones de recursos públicos hacia la pequeña agricultura. Las medidas y recursos asignados en pro del desarrollo agrícola de este sector no han tenido la fuerza suficiente para contrarrestar los efectos concentradores del mercado y la libre competencia, ni tampoco han logrado quebrar las potentes limitantes estructurales que restringen el desarrollo de la agricultura familiar (baja escolaridad, barreras de acceso a mercados y tecnologías, pequeña escala, etc.). Ello ha significado que la pequeña agricultura, salvo contadas excepciones, y una fracción no despreciable de la mediana agricultura, estén excluidos de la dinámica de exportación y del potenciamiento de la competitividad (Echeñique, 2011, p. 33).

Por otra parte, en Chile no existen desde hace 30 años restricciones en el marco legal para la concentración de tierras y las aguas, y en ambos recursos opera el mercado libre. Desde mediados de los años 1980, hubo una marcada intervención estatal mediante la atracción de inversión extranjera, varios apoyos con miras a las exportaciones -además de la firma de sendos tratados de comercio (con más de 50 países) a partir de los años 1990-, y potentes instrumentos de bonificación a las inversiones en riego y forestación. En los últimos 10 años, los gastos públicos en políticas agrícolas se han más que triplicado en términos reales, pero aún así este mayor gasto representa un 0,4% del PIB, proporción equivalente a un tercio del promedio de la OCDE. Una fracción significativa de este presupuesto correspondió a bienes públicos que el sector privado no habría desarrollado por sí solo y otra cuota importante se tradujo en interacción público-privada. Es el propio modelo económico del país y también varias de las políticas a favor del desarrollo agrícola y rural las que han contribuido a robustecer la concentración económica (Echeñique, 2011, pp. 10 y 33).

En Argentina tampoco existe una normativa que imponga un límite superior a las extensiones de propiedad ni de arrendamiento de tierra. En cambio, existen límites para evitar la creación de minifundio por subdivisión por herencia o la “división mínima del fundo”. Respecto al acceso a tierras por parte de extranjeros, solo existen disposiciones legales que la limitan en la Adjudicación de Tierras Fiscales en Zonas de Frontera y otras para las Zonas de Seguridad, declarando de conveniencia nacional que los bienes ubicados en una franja máxima de 150 km en las fronteras terrestres y 50 km en las marítimas pertenezcan a ciudadanos argentinos. No obstante, las investigaciones de la Auditoría la llevan a concluir que puede darse un aumento significativo en la propiedad extranjera de la tierra en zonas sensibles sin que el Estado tenga un adecuado registro de ello ni de las implicancias que este proceso pueda tener. (Murmis y Murmis, 2011, p. 5).

Por otra parte, el Código Civil Argentino norma que el dominio de un inmueble se puede adquirir por prescripción adquisitiva, si se ha poseído durante 20 años en forma pacífica, continua e ininterrumpida, aunque no se tenga título, lo que le da una herramienta jurídica a un gran número de habitantes de tierras rurales del país, para obtener su derecho de propiedad en provincias donde la titulación de tierras se encuentra en estados precarios de regularización. Además, existe un cuerpo normativo que protege y garantiza la identidad y los derechos colectivos de los pueblos indígenas, tanto en la Constitución Nacional como a través de Leyes Nacionales, Provinciales y Convenios Internacionales suscritos por el Gobierno. A pesar de este marco legal, la mayoría de las comunidades aborígenes actualmente se encuentran sin título de propiedad y en porciones de tierras generalmente marginales. A su vez, algunas Provincias

(Santa Cruz, por ejemplo) tienen cláusulas tributarias que tienen como fin desalentar la concentración de la propiedad o su explotación indirecta o por sociedades de capital. No obstante lo anterior, al igual que en Brasil, el Estado ha sido acusado de asumir un rol pasivo frente a violaciones de leyes que regulan la apropiación de espacios de dominio público, la posesión ancestral de tierras (veintenal o por parte de comunidades indígenas), la concesión de tierras fiscales, el control del desmonte, etc.. (Murmis y Murmis, 2011, pp. 6, 7, 8 y 11).

Wilkinson, Reydon y Di Sabbato (2011, p. 33) de hecho advierten sobre las distintas maneras que tienen los actores para obviar las disposiciones legales. Por ejemplo, mencionan que las limitaciones al acceso a la tierra por parte de extranjeros en Brasil son en muchos casos inocuas o ineficaces, por el uso de terceros que suplantán a los verdaderos dueños (palos blancos) y que, por otro lado, incentivan formas de control indirecto sobre la tierra, como en el caso de los contratos de entrega de largo plazo en el sector de la soja por parte de cooperativas financiadas por bancos chinos.

En Uruguay, la Ley de Colonización (1948), regula todo el proceso, bajo una amplia gama de modalidades de colonización. De acuerdo a la visión de la época, enfatiza la función social de la tierra, además de sus fines productivos. Para ello propone la subdivisión en fracciones de menor tamaño de grandes superficies que están bajo explotación extensiva, otorgando la propiedad de estas fracciones a colonos que debían radicarse en la explotación. Junto con su modificación, en 2007, configuran un marco regulatorio para el mercado de tierras, otorgando al Instituto Nacional de Colonización cierta injerencia sobre las operaciones de compra-venta y ciertos límites al proceso concentrador ya que, por ejemplo, todo predio mayor a 500 hectáreas en el momento de ser puesto a la venta debe ser ofrecido en primer lugar al INC, “el que tendrá preferencia para la compra por igual valor y plazo de pago”. En 2007 también se declara nuevamente de interés general que los titulares del derecho de propiedad sobre los inmuebles rurales y las explotaciones agropecuarias sean personas físicas, sociedades personales, sociedades agrarias y asociaciones agrarias, cooperativas agrarias, sociedades de fomento rural, personas públicas estatales y personas públicas no estatales. Las Sociedades Anónimas o las Sociedades en Comandita podrán ser titulares de los inmuebles rurales y de las explotaciones agropecuarias, siempre que la totalidad de su capital accionario esté representado por acciones nominativas pertenecientes a personas físicas aduciendo, entre otros, que para preservar el valor agronómico de la tierra es necesario conocer a quien hace usufructo de ella, mientras el anonimato es entendido como un inconveniente para determinar la responsabilidad sobre una porción de tierra. Además, el partido en el gobierno actual impulsó durante su anterior administración (2005 - 2009) un proyecto de Ley que proponía la definición de una franja de 100km de seguridad fronteriza, en la que no se habilitaría la venta de tierra a extranjeros, emulando a las disposiciones que ya regían, por ejemplo, en Argentina. El proyecto de Ley fue rechazado, aduciendo entre otros la Ley de Inversiones y el tratamiento igualitario de las inversiones que se encuentra asegurado en ella (Piñeiro, 2011, pp. 5, 7, 27, 28 y 38).

En Paraguay también se decretó (en 2005) una Ley de seguridad Fronteriza que determina una franja de 50 km adyacente a las líneas de frontera terrestre y fluvial dentro del territorio nacional, donde los extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República o las personas jurídicas integradas mayoritariamente por extranjeros oriundos de cualquiera de los países limítrofes de la República, no podrán ser propietarios, condóminos o usufructuarios de inmuebles rurales, salvo autorización por decreto del Poder Ejecutivo, fundada en razones de interés público, como aquellas actividades que generan ocupación de mano de obra en la zona de seguridad fronteriza (Galeano, 2011, p. 5). Como ya se mencionó, hay una fuerte presencia de extranjeros -especialmente brasileños- justamente en las tierras fronterizas y la confección del catastro recibe apoyo técnico del Gobierno de Brasil.

Por otra parte, en la Región Oriental de Paraguay, los intermediarios de los empresarios extranjeros compran pequeñas parcelas pertenecientes a productores campesinos, asentados mayoritariamente en las colonias instaladas por el Estado, hasta completar las dimensiones

requeridas por aquellos. A pesar de la prohibición legal de que esas tierras pasen a manos de propietarios extranjeros, una parte importante de esas transacciones viene contando con la autorización tácita de los funcionarios del INDERT, la institución estatal encargada de la reforma agraria (Galeano, 2011, p. 31). Ante las protestas campesinas que han suscitado la tenencia de tierras en manos de grandes propietarios, especialmente los extranjeros, el actual Gobierno de Paraguay está promoviendo una serie de programas orientados a: aumentar el acceso de los campesinos a la tierra; regularizar la tenencia de la tierra; desarrollar planes de arraigo de los asentamientos campesinos y de los pueblos indígenas; y fortalecer a la agricultura familiar (Galeano, 2011, p. 26).

Finalmente, en Argentina existe una propuesta de ley presentada por la Federación Agraria Argentina (FAA) para modificar la Ley de Arrendamientos. Los principales puntos de debate son los posibles límites a las extensiones que se pueden alquilar, por cuánto tiempo, un posible tope al precio y la inclusión de la rotación obligatoria por ley. Los opositores a la ley cuestionan, entre otros, si corresponde introducir la rotación como práctica obligatoria en una ley de arrendamientos, ya que la misma obligación no regiría para los productores propietarios. (Murmis y Murmis, 2011, p. 6).

#### **e) ¿Por qué dar subsidios o incentivos tributarios especiales al sector forestal?**

En el marco de un vuelco de las políticas hacia el neo-liberalismo en los años 1980 y una década antes en Chile, no deja de sorprender la introducción, en los mismos años, de políticas de gran impacto en apoyo a la forestación, a través de subsidios, beneficios tributarios, etc.. A causa de ello o paralelamente, en la última década ha habido una transformación fundamental de la industria mundial de la celulosa y el papel, con el traslado de la producción primaria hacia los países del Sur y sobre todo América del Sur (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, p. 17).

En Chile, en 1974, se estableció un Decreto Ley para fomentar las plantaciones forestales, sobre la base de la devolución del 75%, de las inversiones en nuevas plantaciones. Complementariamente se conceden beneficios tributarios de larga duración y se bonifican los costos de manejo de las plantaciones en sus primeros años. En cambio, el beneficiario se obliga a tener un plan de manejo y a reforestar las áreas de plantación explotadas. Después de 30 años de vigencia se introdujeron modificaciones con la doble finalidad de privilegiar el acceso de pequeños agricultores y de incorporar plantaciones con fines conservacionistas. Los impactos de esta legislación han sido notables, ya que de 300 mil ha plantadas existentes en 1970, cuarenta años después hay 2,8 millones de ha plantadas, de las cuales 1,2 millones de hectáreas son propiedad de dos megacomplejos forestales que son, además, propietarios de un total de 450 mil hectáreas entre Argentina, Brasil y Uruguay (Echeñique, 2011, pp. 9-10 y 18-19).

En Uruguay, se promulga la “Ley Forestal” en 1987. Esta promueve la forestación con especies nativas y no-nativas con valor comercial e industrial a través de beneficios tributarios amplios (exoneración por 12 años desde su implantación de todo tributo nacional sobre la propiedad, sobre las rentas y sobre los ingresos que genere la explotación). Además, se crea un Fondo Forestal con un aporte anual del Estado equivalente al costo de forestar diez mil hectáreas. Con estos recursos se concedieron subsidios de hasta la mitad del costo de implantación por hectárea. Además de ello, la Ley de “Fomento a las empresas forestales”, concede exoneraciones tributarias por 15 años para la “importación de materias primas necesarias para el procesamiento de madera de producción nacional, equipos, maquinarias, vehículos utilitarios e implementos que se requieran para la instalación y funcionamiento de estas empresas...”. A raíz de lo anterior, la forestación con pinos y eucaliptus creció a ritmos sostenidos. Si bien hay leyes y disposiciones posteriores que retiran los subsidios y parte de las exoneraciones, el impulso adquirido por la forestación continúa, ahora con recursos propios. Actualmente las plantaciones llegan al millón de hectáreas, una cifra elevada si se compara con los 16 millones de hectáreas de uso agropecuario (Piñeiro, 2011, pp. 5-6). Se introdujeron excepciones a la Ley de arrendamientos para permitir una duración máxima mayor (hasta 30 años) para el sector

forestal. La participación de empresas extranjeras en este desarrollo no es menor si se toma como base que del relevamiento parcial hecho por Piñeiro (2011, p. 17) de las 14 principales sociedades o grupos inversores extranjeros que han comprado tierras en el Uruguay, la mitad son empresas forestales que, juntas, manejarían casi medio millón (452 mil) de hectáreas forestadas.

A finales de los años 90 en Brasil hubo una movilización contra la "invasión asiática" en la actividad de tala en la Amazonía, que llevó a la creación de una Comisión Parlamentaria de Investigación. Greenpeace identificó 17 empresas extranjeras (la mayoría europeas y norteamericanas y en menor grado asiáticas, especialmente de Malasia) con inversiones en bosques y plantas industriales. Entre 1998 y 2004 la participación de empresas extranjeras en la exportación de madera de la región amazónica aumentó del 14% al 36%. Una serie de factores - en particular la movilización social en Brasil y una mayor sensibilidad internacional sobre la Amazonia, como también consideraciones técnicas (baja densidad de la madera de alto valor) - parece haber frenado las nuevas inversiones a partir de 2004 (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, pp. 16-17). Los mismos autores (p. 17) llaman la atención sobre los efectos de los requisitos de certificación que induce a estrechar los lazos entre el procesamiento industrial y la producción de la materia prima y aumenta la tendencia de las empresas para entrar directamente en la producción primaria. Consecuentemente la materia prima se traslada a los "bosques plantados" y este sector está localizado preferentemente en los Estados del Sur. Los autores no mencionan políticas de fomento específicas hacia la forestación y la industria forestal excepto por el apoyo del BNDES para que el sector nacional pueda alcanzar los *benchmarks* internacionales, tanto en tecnología como en la adopción de prácticas socio-ambientales.

#### **4) Algunos hechos y comentarios adicionales que surgen de los estudios de caso**

##### **a) La integración vertical, los *joint-ventures* y los contratos**

A partir de los años 1970, la modernización de la agricultura ha sido entendida ante todo, como un proceso de consolidación de las inversiones y crecientemente de grandes empresas, orientados a los procesos de antes y después de las actividades productivas agrícolas. En general, las empresas optaron por un control indirecto de la actividad agrícola sobre la base de contratos de integración, cuyos requisitos o exigencias tecnológicas impulsaron, al mismo tiempo, procesos de selección, exclusión y concentración en la agricultura. Estas mismas tendencias persisten y se fortalecen hoy, con la creciente hegemonía de la gran distribución al detalle, que establece nuevos estándares de calidad y logística, cuya consecuencia es una aceleración de la concentración de la actividad agrícola (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, p. 32).

En el sector forestal y alimentario de Chile están presentes, en mayor o menor medida, todos los grupos económicos más significativos del país y aunque la propiedad no es la única forma de establecer el control en las cadenas, la posesión de tierras es casi un requisito cuando el negocio involucra inversiones a largo plazo, como plantaciones e infraestructuras de gran dimensión o muy especializadas. Los grupos económicos, especialmente los forestales y los de aves y cerdos, han adoptado formas de integración vertical y horizontal en el transcurso de su crecimiento económico. En cambio, en las cadenas del vino, de la fruticultura o del salmón, la tendencia ha sido la incorporación de relaciones vía *clusters*, impulsada por la estrategia pública de la Corporación de Fomento (CORFO) durante el último decenio (Echeñique, 2011, pp. 14 a 16).

En Brasil, muchas empresas, líderes de agronegocios, son de capital abierto con participaciones importantes de capitales extranjeros. Al mismo tiempo, *joint-ventures* no sólo de capitales nacionales y extranjeros, sino también de inversiones privadas y públicas, son comunes, especialmente en el campo de bio-combustibles. Aunque cada uno de los principales

*commodities* muestra dinámicas muy diferentes, en general, se puede afirmar que la tendencia de las empresas de entrar directamente en la producción primaria está aumentando (por ejemplo, el 70% de la producción de caña es realizada directamente por las industrias; Gómez, 2011, p. 14). La prensa tiende a asociar estos fenómenos a movimientos especulativos del capital financiero o a estrategias para asegurarse las materias primas agrícolas por parte de los nuevos países emergentes. El análisis del caso brasileiro confirma ambas tendencias, como componentes importantes de esta nueva ola de inversiones en tierras (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, pp. 13, 14 y 17).

El caso de Argentina es especial por el desarrollo de los *pools*. Los fideicomisos fueron importantes en su expansión por la falta de crédito de otra índole en el país y por las ventajas de separación patrimonial e impositivas. Existen dos tipos básicos de fideicomisos: los fondos comunes y los financieros. Los primeros se constituyen en forma directa entre las partes participantes sin mediar entidades financieras. Los fideicomisos financieros emiten títulos sobre el fondo, es decir, emiten certificados que podrán ser o no objeto de deuda pública. El fiduciario es una entidad financiera y los beneficiarios son los titulares de certificados de participación o de títulos representativos de deuda garantizados con los bienes transmitidos. En los fideicomisos cerrados participan distintos actores de la cadena mediante un arreglo privado entre ellos. Pueden ser propietarios de tierras, contratistas de maquinaria, ingenieros agrónomos, administradores, proveedores de insumos, acopiadores, comercializadores, etc., organizándose mediante esta herramienta para un fin productivo específico, como puede ser la siembra y comercialización agrícola durante una o más campañas, la cría o engorde para el desarrollo de stock ganadero o el desarrollo de plantaciones de productos regionales. Además, los fondos de inversión agrícola posibilitaron que personas ajenas al sector pudieran participar de la alta rentabilidad del sector agropecuario de los últimos años sin intervención física (Murmis y Murmis, 2011, p. 10).

Murmis y Murmis (2011, p. 35) concluyen que la producción a gran escala le permitió al campo argentino a convertirse en uno de los pocos sectores realmente competitivos a nivel mundial, generando divisas, empleo<sup>13</sup> y desarrollo, no sólo a través de la producción primaria sino a través de las industrias asociadas como la biotecnología, maquinaria agrícola, insumos, servicios, agroalimentos, plantas de biocombustibles y otros encadenamientos hacia delante de la cadena.

#### **b) El aumento en el número de transacciones y en el precio de la tierra**

Los procesos de concentración y extranjerización que llaman la atención en las últimas décadas por cierto no son nuevos en la región. Lo que sí –o además– llama poderosamente la atención es la cantidad de transacciones que han tenido lugar. En Uruguay, por ejemplo, entre el año 2000 y el primer semestre de 2010, estas totalizaron unas 25 mil. Aunque Piñeiro (2011, p. 10) hace hincapié que una misma propiedad puede ser transada varias veces en el período<sup>14</sup>, esta cifra es extremadamente alta comparada con el número total de predios que, en el año 2000, fueron un poco más de 57 mil. En cuanto a la superficie transada, esta representa una proporción algo menor, con 6,3 millones de hectáreas sobre un total de 16,4 millones de hectáreas. Esto se explica porque el grueso de las transacciones (casi 15 mil) estuvieron concentradas en la escala de superficie de entre 10 y 1.000 hectáreas (no hay información para transacciones de menos de 10 hectáreas). El momento *peak* del número de transacciones fueron los años 2006 y 2007 y el de superficie los años 2005 y 2006.

---

<sup>13</sup> Algunos estiman que hasta un 40% del empleo total en Argentina estaría relacionado con el campo y la agroindustria (Murmis y Murmis, 2011, p. 35).

<sup>14</sup> De hecho, en el periodo 2000-2007, aproximadamente un sexto de las propiedades transadas por compra-venta cambió de manos una o más veces (Piñeiro, 2011, p. 12).



Aunque Piñeiro (2011, p. 8) menciona que la importancia de los arriendos disminuyó gradualmente a lo largo de todo el siglo pasado, el número total de contratos de arrendamientos registrados fue de 18 mil entre el año 2000 y el primer semestre de 2010, con un total de superficie arrendada de 6,7 millones de hectáreas y un *peak* de 1,1 millones de hectáreas en el año 2008. Al igual que el valor promedio de compra-ventas, el valor promedio por hectárea arrendada aumentó de modo continuo entre 2002 y 2010 en 4,8 veces (respectivamente US\$ 24/ha en 2002 y US\$ 116/hectárea en 2010), con la excepción del año 2008, cuando alcanzó US\$ 124/ha). El mayor número de contratos y superficie corresponden al uso ganadero y agrícola-ganadero. Los arrendamientos para agricultura de secano le siguen en importancia con el 18% de los contratos y 20% de la superficie arrendada; no obstante, representan el 50% del valor total transado (pp. 18 y 19).

En Uruguay ha habido fuertes alzas de precio de compra-venta. En promedio, en Uruguay hubo un aumento sostenido del precio de la tierra entre 2002 y 2010, período en el cual en términos de US\$ por hectárea, se multiplicó unas 6,5 veces (respectivamente US\$ 385/ha en 2002 y US\$ 2.519/ha en 2010), con lo cual la inversión en tierras ha sido un excelente negocio financiero. Sin embargo, hay diferencias notorias en este aumento según el estrato de las operaciones de compra-venta. Así, en el estrato de 10 a 200 hectáreas, el precio se multiplica por 3,8 veces. Esta razón crece a medida que aumenta el estrato de tamaño de las operaciones: 4,1 veces para el estrato de 200 a 500 ha; 5,5 veces para el estrato de 500 a 1.000 ha; 7,3 veces para el estrato de 1.000 a 2.000 ha; y 12 veces para el estrato de más de 2.000 ha que terminaron en 2010 con un precio promedio por ha en torno a US\$ 2.800/ha. Es decir que el incremento de los precios estaría reflejando una mayor demanda por las operaciones de mayor tamaño. También se observan diferencias regionales sustanciales, con precios promedio que van de US\$ 1.100/ha en los Departamentos del Centro y del Noreste con suelos de calidad inferior dedicados esencialmente a la ganadería y US\$ 2.300/ha en los Departamentos de Canelones y Maldonado, cercanos respectivamente a Montevideo y Punta del Este, así como en la frontera Argentina, donde se ubican las mejores tierras. Con la entrada en vigencia de los acuerdos del MERCOSUR se ha facilitado el tránsito de bienes y capitales y esto ha tenido impactos al alza en los precios de la tierra fronteriza en Uruguay, por los precios notoriamente mayores en Argentina y Brasil que impulsaron un movimiento de capitales hacia la compra de tierra en Uruguay. Contribuye a ello la política de imposición de retenciones a las exportaciones de origen agropecuario del gobierno argentino. (Piñeiro, 2011, pp. 6, 15, 21 y 37).

En Brasil, algunas tierras forestales han mostrado aumentos de precio aún mayores que en Uruguay (donde aumentaron entre 3 y 7 veces). Así, en la región de “Mapito” donde dos empresas forestales tienen intenciones de plantar 200 mil hectáreas, la presión a la venta o al arriendo es tan fuerte que entre 2007-2010, el precio de compra-venta aumentó ocho veces (de R\$ 50/ha a R\$ 400/ha). Respecto a la evolución general de los precios de la tierra, uno de los hitos más importantes fue la caída de más del 40% del precio de la tierra a raíz de la estabilización de la inflación con Plan Real en 1995 que terminó con algunos usos especulativos de la tierra. Por los cinco años siguientes, el precio de la tierra se mantuvo estable, con un precio medio de venta en torno a R \$ 2.500/ha. A partir de los años 2000, los precios de la tierra se vuelven a recuperar, con altibajos, y pasan a un nuevo nivel en torno R \$ 5.000<sup>15</sup>, debido principalmente al alza de los precios de los *commodities*. Los altibajos se explican por la recuperación de los precios entre 2000 y 2004, debido al crecimiento de los precios de los *commodities*; menores expectativas en el mercado de los *commodities* entre 2004 y 2007, la demanda de la tierra cayó y los precios se mantuvieron en el nivel alcanzado en 2004; los analistas explican el aumento de los precios de la tierra entre 2007 y 2008 por la combinación de un creciente interés en la producción de etanol por parte de grupos brasileiros y extranjeros, y el crecimiento de la demanda por tierras derivada del movimiento especulativo con *commodities*, que normalmente se produce en períodos de pre-crisis; la caída en el crecimiento de los precios del suelo en el periodo posterior a 2008, fue causada por la crisis económica que

---

<sup>15</sup> US\$ 2.880 al valor del 2 de noviembre 2011.

mundial de septiembre de ese año. Interesa destacar sin embargo que a pesar de la magnitud de la crisis, el precio de venta promedio de la tierra de Brasil no ha disminuido. (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, pp. 17 y 28).

En Argentina, también ha habido un intenso proceso de apreciación del valor de la tierra. En efecto un estudio sobre tres regiones de Argentina arrojó valores de US\$ 4.500/ha, US\$ 1.500/ha y US\$ 1.000/ha en 1980, mientras que en 2008 los precios fueron de respectivamente US\$ 10.000/ha, US\$ 7.000/ha y US\$ 1.500/ha. De hecho, existen empresas, argentinas o mixtas, que se dedican a la producción agropecuaria, pero tienen un fin esencialmente inmobiliario, y varias complementan el uso productivo con la apuesta a la valorización a través del tiempo y la realización de inversiones en mejoras prediales para su posterior venta (Murmis y Murmis, 2011, p. 19). No obstante, estos aumentos fueron mucho menores que en los demás países, posiblemente por el período diferente de comparación abarcado.

En Paraguay, al igual que en los demás países, hay diferencias importantes en el valor promedio de una hectárea de tierra según el Departamento considerado. Actualmente, los valores están entre US\$ 250/ha en algunas zonas ganaderas extensivas de los grandes latifundios históricos en el Chaco, con poca infraestructura productiva y de comunicaciones, y US\$ 7.000/ha en la Región Oriental, donde se encuentran una parte importante de las grandes empresas extranjeras con explotaciones de más de 1.000 hectáreas, con tierras de alta fertilidad, ubicación estratégica con relación a las principales vías de transporte, e infraestructura y equipamientos productivos de buena calidad, incluyendo en algunas una pista de aterrizaje para aviones. Hay tierras en los mismos Departamentos de la Región Oriental cuyos precios fluctúan entre US\$ 5.000/ha y US\$ 3.000/ha porque no cuentan con la fertilidad adecuada o porque están ubicadas en lugares relativamente apartados, entre otras limitaciones. Aún así, se verifica un fuerte aumento de precios ya que en la región del Chaco se podían comprar tierras a US\$ 40/ha hace solo unos cuatro años atrás (Galeano, 2011, p. 18).

En Chile, el precio promedio de la tierra es más bajo en el Sur y aumenta a medida que se acerca al Centro del país; en el Norte Chico hay precios más bajos y luego aumentan nuevamente hacia el Norte del país. En los años ochenta y noventa el precio de la tierra habría aumentado en términos reales e incluso, algunos análisis concluyen que el precio de la tierra habría aumentado a tasas mayores que las de su rentabilidad y son las tierras con mayor valor que han tenido las mayores fluctuaciones de precios. Los rangos promedios están entre US\$ 7.700/ha y US\$ 10.500/ha en la zona Sur, entre US\$ 16.400/ha y 28.800/ha en la zona Centro cercana a Santiago y hasta US\$ 12.000/ha en el Norte Chico (Echeñique, 2011, pp. 13-14). Salta a la vista la diferencia de precios por hectárea con los demás países analizados.

### **c) Los cambios en la tenencia y uso de tierras, y el medioambiente**

En Argentina, gran parte de la expansión agropecuaria y ganadera del país de las dos últimas décadas se realizó y continúa en regiones fuera de la zona núcleo, como el noroeste y noreste argentino, donde se debieron practicar desmontes para viabilizar el terreno, especialmente en el caso de la agricultura y el cultivo de la soja (por ejemplo en las provincias de Salta, Formosa y Chaco).<sup>16</sup> También hubo denuncias de alteraciones en el sistema hídrico, en los montes de ribera y en los humedales. Fue en parte esta situación la que impulsó la sanción de la Ley de Presupuestos Mínimos de Protección Ambiental de los Bosques Nativos en el año 2007, reglamentada en 2009. Esta establece un plazo de un año para que cada provincia realice el ordenamiento territorial de sus bosques, plazo durante el cual no se podrán realizar desmontes. Entre los criterios para el ordenamiento territorial están los derechos de las comunidades indígenas y campesinas que utilizan bosques y montes para mantener su cultura y para su

---

<sup>16</sup> En total, algunas fuentes estiman que los “pools” de siembra de soja habrían provocado la tala de más de un millón de hectáreas, causando una deforestación a un ritmo seis veces mayor que el promedio mundial (Murmis y Murmis, 2011, p. 34)

supervivencia. Asimismo, la ley establece que antes de realizar un desmonte se deberá realizar un estudio de impacto ambiental. Pero no todas las Provincias han cumplido aún cabalmente con los nuevos requerimientos y recién en el presupuesto nacional de 2010 se incluye una partida para financiar el Fondo Nacional para el Enriquecimiento y la Conservación de los Bosques Nativos, incorporado en la Ley (Murmis y Murmis, 2011, pp. 8-9).

Brasil tiene más de 6 millones de hectáreas de bosques plantados. Según Wilkinson, Reydon y Di Sabbato (2011, p. 17), todas las áreas de bosques plantados han sido escenario de conflictos, no sólo por problemas de expulsión e intimidación, sino sobre todo, por los impactos sobre las fuentes de agua. El modelo predominante es la integración vertical. Este se ha generalizado en varias regiones del país, tanto en el sur, donde la expansión es fuerte, como en los estados de Minas Gerais y Bahía, aunque varias empresas tienen contratos con pequeños y medianos productores de madera y, de hecho, el último censo muestra una desconcentración de la propiedad de bosques (desde el tramo de más de 1.000 hectáreas hacia tramos de superficie menor 100 ha a 1.000ha e incluso 10ha a 100ha). Se estima que para 2014 se habrán plantado un millón de hectáreas adicionales de bosques en Brasil. La mayor parte de las plantaciones adicionales - 780 mil ha – serían por cuenta de la industria del acero, que se ha comprometido a alimentar sus hornos de bosques plantados y no de madera nativa. Aumentos de 240 mil y 220 mil, respectivamente, serían para las industrias de celulosa y de la madera, y más de 200 mil hectáreas serían nuevos actores, principalmente fondos de inversión predominantemente extranjeros, que están apostando a los nuevos mercados ligados a servicios ambientales y secuestro de carbono (Wilkinson, Reydon y Di Sabbato, 2011, pp. 17-18).

En Chile, utilizando la nueva legislación ambiental, se forma en 1997 la Red de Áreas Protegidas Privadas (RAPP) a la cual pertenecen más de cien miembros (particulares, universidades, ONG's, fundaciones, inmobiliarias). La RAPP agrupa a los que realizan actividades privadas de conservación de áreas silvestres. En 2010 fueron 133 proyectos sobre un total de 386,6 mil hectáreas. Existen varios megaproyectos privados cuya esencia es la conservación del bosque nativo y de los recursos naturales conexos, aunque también comparten su uso con el ecoturismo, en gran parte fundamentado como una forma de autofinanciar el mantenimiento de los territorios protegidos. El mayor proyecto es el del empresario norteamericano Douglas Tompkins. Tompkins ha hecho inversiones en tierras para la conservación ambiental tanto en Chile como en Argentina. En Chile, estableció un parque privado en la Provincia de Palena, que se inicia en 1991 con la compra de un fundo de 17 mil ha, para proteger el bosque nativo templado lluvioso de la zona. Con múltiples compras de tierras a colonos y agricultores de la vecindad, se logró constituir el parque privado más grande conocido, con 300 mil ha. El acuerdo entre el Sr. Tompkins y el Estado chileno, después de interminables debates y controversias, es que el parque será donado a futuro al Estado, aunque su administración y desarrollo como Parque Nacional sería con gestión privada. Otro ejemplo de iniciativa privada de conservación es el parque Tantauco, con una extensión de 118.000 ha, de la Fundación Futuro (del Presidente Sebastián Piñera) (Echeñique, 2011, p. 30).

En cuanto a bonos de carbono existen varias iniciativas recientes en Chile, una de las cuales es una empresa forestal que opera una planta de energía renovable en base a biomasa proveniente de los descartes forestales e industriales, con los cuales alimenta una fracción gravitante de la demanda de sus industrias. Esto le permite incrementar su participación en la venta de bonos de carbono en el mercado mundial (Echeñique, 2011, p. 19).

En la Patagonia Argentina hay varios magnates internacionales con emprendimientos sin fines productivos aparentes o relacionados con el turismo y el disfrute de la naturaleza. Una excepción son los hermanos Benetton, importantes productores, principalmente de ganado ovino y lana, como primer eslabón en su empresa integrada verticalmente de vestuario. En el caso de Douglas Tompkins, está buscando actualmente el comprador que prometa ser el mejor custodio de los recursos y valores ecosistémicos de sus tierras a largo plazo (Murmis y Murmis, 2011, p. 19).

En la discusión en torno a la compra de tierras por privados con fines de conservación, algunos en Argentina opinan que ninguna persona debería poder decidir privadamente separar de la producción un recurso cuya explotación contribuye al desarrollo y riqueza del país, sino que esto debería ser una decisión de orden público. Por otra parte, la sustentabilidad del sistema de producción agropecuaria actual merece ser analizada, incluyendo la expansión de la modalidad pampeana a áreas previamente consideradas marginales para la agricultura, aunque eran tierras pobladas por pequeños productores campesinos. En un sentido amplio de la seguridad alimentaria, el dominio privado no regulado de cabeceras de cuenca y de los ecosistemas que las sustentan, puede considerarse una amenaza sobre las tierras productivas del país que se nutren de agua de estas fuentes o de las comunidades aguas abajo, si no existe un ordenamiento y control racional por parte del Estado sobre cómo se manejan esas cabeceras y las cuencas asociadas (Murmis y Murmis, pp. 33 y 37).

## 5) Conclusiones

¿Hay concentración y extranjerización de las tierras agrícolas en el Cono Sur del continente americano? ¿Sin lugar a duda! ¿Cuáles son sus razones? Las razones aducidas son: a) en lo económico: menor regulación y fuerzas hacia la concentración, tanto en las cadenas de valor agroalimentarias como del modelo neo-liberal en general; b) en lo legal: liberalización de los mercados de tierras sin diferenciación entre nacionales y extranjeros; c) en lo organizativo: fuerte aumento del peso y de la concentración de núcleos de poder en los extremos (insumos y maquinaria, exportación y venta al por menor) de las cadenas de valor nacionales y sobre todo globalizadas; d) en lo organizativo a nivel predial: entrada de grandes consorcios que administran y prestan servicios a varios predios, especialmente relacionados con el cultivo de la soja en Argentina, aunque es un modelo que parece estar extendiéndose a otros países y otros cultivos; e) en lo financiero: por su calidad de bien finito, la tierra es una buena apuesta en tiempos financieros turbulentos y mucho mejor aún en tiempos de tendencia al alza de los precios de los *commodities* agrícolas; f) en lo gerencial: la capacidad de gerencia de un buen gerente rebalsa las necesidades de un predio de pequeñas dimensiones, de allí que para optimizar el uso del capital humano es necesario aumentar el tamaño de la explotación, los *pools* en Argentina, los consorcios chilenos y las operaciones de varias empresas globalizadas demuestran que en los tiempos presentes y con las tecnologías disponibles, estas pueden abarcar dimensiones insospechadas hace solo unos años, tanto en materia de superficie administrada como de actividades conexas o no.

## Bibliografía

Berry, Albert, 2001: “When do agricultural exports help the rural poor? A political economy approach”, Oxford Development Studies, Vol. 29, N° 2.

CEPAL/FAO/IICA (2010): *Perspectivas de la agricultura y del desarrollo rural en las Américas: una mirada hacia América Latina y el Caribe 2010*, Santiago de Chile.

Cotula, Lorenzo, Sonja Vermeulen, Rebeca Leonard y James Keeley (2009): *Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa*, IIED/FAO/IFAD, Roma.

Echeñique, Jorge (2011): “El caso de Chile”, documento elaborado para el proyecto FAO “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe” (versión de agosto 2011).

Galeano, Luís (2011): “El caso de Paraguay”, documento elaborado para el proyecto FAO “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe” (versión de agosto 2011).

Gómez, Sergio (2011): “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe””, documento elaborado para el proyecto FAO “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe” (versión de agosto 2011).

High Level Panel of Experts on Food Security and Nutrition (2011): *Land tenure and international investments in agriculture*, Roma.

International Development Institute (IDS) (2011): “Update from the International Conference on Global Land Grabbing”, <http://www.iss.nl/Menupages/Research-Networks/The-Land-Deal-Politics-Initiative-LDPI/LDPI-news-and-events/Update-from-the-International-Conference-on-Global-Land-Grabbing>

Johnson, Nancy y Vernon Ruttan (1994): “Why are farms so small?”, *World Development*, Vol. 22, N° 5.

Murmis, Miguel y María Rosa (2011): “El caso de Argentina”, documento elaborado para el proyecto FAO “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe” (versión de agosto 2011).

Piñeiro, Jorge (2011): “El caso de Uruguay”, documento elaborado para el proyecto FAO “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe” (versión de agosto 2011).

Sili, Marcelo y Luciana Soumoulou (2011): *La problemática de la tierra en Argentina - Conflictos y dinámicas de uso, tenencia y concentración*, FIDA/Cooperación Italiana/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Pesca de Argentina

Soto, Raimundo (2005): “El precio del mercado de la tierra desde la perspectiva económica”, Serie Desarrollo Productivo N° 163; CEPAL, Santiago de Chile.

Wilkinson, John, Bastian Reydon y Alberto Di Sabbato (2011): “El caso de Brasil”, documento elaborado para el proyecto FAO “Dinámica del mercado de la tierra en América Latina y el Caribe” (versión de agosto 2011).

## Anexo

**Cuadro 1: Los cambios intercensales en el total del número de explotaciones y superficie**

	Argentina 1998	Argentina 2002	Brasil 1996	Brasil 2006	Chile 1997	Chile 2007	Paraguay 1991	Paraguay 2008	Uruguay 1990	Uruguay 2000
Número explotaciones/informantes		297.425	4.859.865	5.175.489	312.302	278.660	307.221	289.666	54.816	57.115
Superficie	177.400.000	174.808.564	353.611.246	329.941.393	26.502.363	29.781.691	23.817.738	32.527.075	15.803.763	16.333.939
Superficie promedio/expl		587,7	72,8	63,8	84,9	106,9	77,5	112,3	288,3	286,0
Tasa anual de crecimiento número de explotaciones				0,6		-1,1		-0,3		0,4
Tasa anual de crecimiento superficie		-0,4		-0,7		1,2		1,9		0,3

Fuentes: Documentos de Estudios de caso (Argentina, p. 24; Brasil, p. 8; Chile, p. 10, Uruguay, p. 4) y páginas Web Gobiernos de Chile

([www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_agropecuarias/2009/07/cambios\\_estructurales.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_agropecuarias/2009/07/cambios_estructurales.pdf)), Paraguay ([www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf](http://www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf)) y Uruguay ([www.mgap.gub.uy/portal](http://www.mgap.gub.uy/portal))

**Cuadro 2: El proceso de concentración de la tierra en los países del Mercosur más Chile**

		Año 1	Año 2	Var (en %)	Año 1	Año 2	Var (en %)	Año 1	Año 2	Var (en %)	Año 1	Año 2	Var (en %)
Argentina 1988 y 2002		< 500 ha			500 ha a <2.500 ha			2.500 ha a < 10.000 ha			> 10.000 ha		
	Núm	329.801	246.947	-25,1	36.397	38.062	4,6	9.297	9.629	3,6	2.862	2.787	-2,6
	Sup (mio ha)	28,9	23,2	-19,7	39,1	41,8	6,9	46,0	47,0	2,2	63,4	62,8	-1,0
Brasil 1996 y 2006		>10 ha			10 ha a <100 ha			100 ha a < 1.000 ha			> 1.000 ha		
	Núm (miles)	2.402	2.477	3,1	1.916	1.972	2,9	470,0	424,9	-9,6	49,3	46,9	-4,9
	Sup (mio ha)	7,9	7,8	-1,3	62,7	62,9	0,3	123,5	112,7	-8,7	159,5	146,6	-8,3
Chile 1997 y 2007		< 500 ha			500 ha a <1.000 ha			1.000 ha a <2.000 ha			>2.000 ha		
	Núm	318.701	274.126	-14,0	2.891	2.056	-28,9	1.536	1.048	-31,8	2.245	1.430	-36,3
	Sup (mio ha)	7,3	6,1	-16,4	1,6	1,4	-12,5	1,6	1,4	-12,5	16,0	20,7	28,1
Paraguay 2008 y 1991		< 10 ha			10 ha a < 100 ha			100 ha a < 500 ha			>500 ha		
	Núm	189.355	184.221	-2,7	105.319	87.480	-16,9	7.782	10.487	34,8	4.765	7.478	56,9
	Sup (mil ha)	662,0	654,7	-1,1	2.167,4	1.765,0	-18,6	1.619,2	2.300,2	42,1	19.319,2	27.807,2	43,6
Uruguay 1990 y 2000		< 100 ha			100 ha a < 1.000 ha			>1.000 ha					
	Núm	33.811	36.045	6,6	16.975	17.052	0,5	4.030	4.034	0,1			
	Sup (mil ha)	908,9	919,8	1,2	5.820,9	5.763,9	-1,0	9.074,0	9.650,3	6,4			

Fuente: Documentos de Estudios de caso (Argentina, p. 24; Brasil, p. 8; Chile, p. 10, Uruguay, p. 4) y páginas Web Gobiernos de Chile

([www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/estadisticas\\_agropecuarias/2009/07/cambios\\_estructurales.pdf](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/estadisticas_agropecuarias/2009/07/cambios_estructurales.pdf)), Paraguay ([www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf](http://www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf)) y Uruguay ([www.mgap.gub.uy/portal](http://www.mgap.gub.uy/portal))



**Cuadro 3: El proceso de concentración de la tierra en los países del Mercosur más Chile, con rangos de superficie homogéneos entre países**

		Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2	Año 1	Año 2
		Menos de 10 ha		De 10 ha a 50 ha		De 50 ha a 100 ha		De 100 ha a 500 ha		De 500 ha a 1.000 ha		De 1.000 ha a 10.000 ha		Más de 10.000 ha	
Argentina 1998 y 2002	Núm		63.621		73.620		34.881		74.825		21.441		26.250		2.787
	Sup (mio ha)		283.869		2.004.713		2.660.006		18.263.620		15.261.567		73.524.033		62.810.758
	Prom Sup		4,5		27,2		76,3		244,1		711,8		2.800,9		22.537,0
	Tasa anual Num														
	Tasa anual Sup														
Brasil 1996 y 2006	Núm	2.402.000	2.477.071		1.580.703		390.874		371.114		53.792		31.899		15.012
	Superficie	7.900.000	7.798.608		36.410.312		26.482.780		75.738.293		36.958.185		48.072.546		98.480.672
	Prom Sup	3,3	3,1		23,0		67,8		204,1		687,1		1.507,0		6.560,1
	Tasa anual Num		0,3												
	Tasa anual Sup		-0,1												
Chile 1997 y 2007	Núm	180.405	165.813	91.687	79.576	18.771	14.911	16.330	13.826	2.355	2.056	1.179	1.048	1.575	1.430
	Superficie	593.443	552.923	2.035.432	1.741.052	1.290.506	1.028.222	3.341.851	2.861.757	1.625.090	1.414.035	1.629.572	1.440.758	15.986.470	20.742.944
	Sup Prom	3,3	3,3	22,2	21,9	66,7	69,0	204,6	207,0	690,1	687,8	1.382,2	1.374,8	10.150,1	14.505,6
	Tasa anual Num		-0,8		-1,4		-2,3		-1,7		-1,3		-1,2		-1,0
	Tasa anual Sup		-0,7		-1,6		-2,2		-1,5		-1,4		-1,2		2,6
Paraguay 2008 y 1991	Núm	189.355	184.221	97.742	80.601	7.577	6.879	7.782	10.487	4.765	7.478				
	Superficie	661.963	654.715	1.664.711	1.305.397	502.648	459.555	1.619.203	2.300.193	19.369.213	27.807.215				
	Prom Sup	3,5	3,6	17,0	16,2	66,3	66,8	208,1	219,3	4.064,9	3.718,5				
	Tasa anual Num		-0,2		-1,1		-0,6		1,8		2,7				
	Tasa anual Sup		-0,1		-1,4		-0,5		2,1		2,1				
Uruguay 1990 y 2000	Núm	11.051	13.445	16.268	16.040	6.492	6.645	13.088	13.129	3.887	3.855	4.006	3.945	24	56
	Superficie	57.883	64.382	388.112	382.606	462.876	472.798	3.066.150	3.061.736	2.754.780	2.702.137	8.716.820	8.732.487	357.142	917.793
	Prom Sup	5,2	4,8	23,9	23,9	71,3	71,2	234,3	233,2	708,7	700,9	2.175,9	2.213,6	14.880,9	16.389,2
	Tasa anual Num		2,0		-0,1		0,2		0,0		-0,1		-0,2		8,8
	Tasa anual Sup		1,1		-0,1		0,2		0,0		-0,2		0,0		9,9

Fuentes:

Argentina:

Brasil: [www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil\\_2006/Brasil\\_censoagro2006.pdf](http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/economia/agropecuaria/censoagro/brasil_2006/Brasil_censoagro2006.pdf)

Chile: [www.ine.cl/canales/chile\\_estadistico/censos\\_agropecuarios/censo\\_agropecuario\\_07.php](http://www.ine.cl/canales/chile_estadistico/censos_agropecuarios/censo_agropecuario_07.php)

Paraguay: [www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf](http://www.mag.gov.py/PresentacionCAN2008.pdf)

Uruguay: [www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,88,O,S,0,MNU;E;2;16;10;6;MNU](http://www.mgap.gub.uy/portal/hgxpp001.aspx?7,5,88,O,S,0,MNU;E;2;16;10;6;MNU); cuadros 3 y 4

Notas:

Argentina: No se encontró en la Web la información pertinente del Censo de 1998 y las cifras encontradas en algunos análisis no coinciden entre sí

Brasil: El rango 1.000 a 10.000 hectáreas tiene información referente a las explotaciones de 1.000 a 2.500 hectáreas; y el rango más de 10.000 hectáreas tiene información de las explotaciones de 2.500 hectáreas y más

Chile: El rango 1.000 a 10.000 hectáreas tiene información referente a las explotaciones de 1.000 a 2.000 hectáreas; y el rango más de 10.000 hectáreas tiene información de las explotaciones de 2.000 hectáreas y más

Paraguay: Las tabulaciones no tienen rangos de superficie más allá de 500 hectáreas y más