

# La unidad económica como instituto de gestión territorial. Análisis de experiencias hacia una futura reglamentación

## The Economic Unit as an Institute of Territorial Management. Analysis of Experiences Towards a Future Regulation

Recibido: 24/02/2024 | Aceptado: 17/04/2024

 <https://doi.org/10.48162/rev.55.058>

---

### Mauricio Pinto

 <https://orcid.org/0000-0001-8281-5286>  
[mpinto@fca.uncu.edu.ar](mailto:mpinto@fca.uncu.edu.ar)

Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Agrarias. Argentina

### Mauricio José Buccheri

 <https://orcid.org/0009-0008-9956-1364>  
[mbuccheri@fca.uncu.edu.ar](mailto:mbuccheri@fca.uncu.edu.ar)

Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Agrarias. Argentina  
Instituto Nacional del Agua. Subgerencia Centro Regional Andino. Argentina

### David Martín

 <https://orcid.org/0009-0006-3945-807X>  
[dmartin@fca.uncu.edu.ar](mailto:dmartin@fca.uncu.edu.ar)

Universidad Nacional de Cuyo. Facultad de Ciencias Agrarias. Argentina

**Cómo citar:** Pinto, Mauricio; Buccheri, Mauricio José; Martín, David (2024) "La unidad económica como instituto de gestión territorial. Análisis de experiencias hacia una futura reglamentación" en Revista Proyección, Estudios Geográficos y de Ordenamiento Territorial N°35, Vol. XVIII, Instituto CIFOT, Universidad Nacional De Cuyo, pp. 163-180, ISSN 1852-0006.

---

**Resumen:** La Unidad Económica es un concepto que se utiliza para evaluar la viabilidad económica de una explotación agrícola, considerando factores como la extensión de tierra necesaria, los costos de producción, la rentabilidad y la eficiencia operativa.

La Ley N° 8051 de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo, de la Provincia de Mendoza, estableció que el Plan de Ordenamiento Territorial debía reglamentar y elaborar las normas referidas a la implementación de la Unidad Económica de acuerdo con las previsiones de la legislación civil sobre cosa divisible y el límite de división cuando ésta es antieconómica.

A partir del análisis de la casuística de las regulaciones vinculadas al uso del agua y los tributos inmobiliarios, complementado con el procesamiento de datos de fuentes censales, se analiza la actual implementación de la unidad económica en Mendoza,

observando las inconsistencias y tensiones normativas existentes, y la necesidad de implementar reglamentariamente una metodología que disminuya las falencias observadas.

**Palabras clave:** ordenamiento territorial – gestión hídrica – derechos de agua – impuesto predial – explotación agrícola

**Abstract:** The economic unit is a concept that is used to evaluate the economic viability of an agricultural exploitation, considering factors such as the necessary land area, production costs, profitability and operational efficiency.

Law N° 8051 on Territorial Planning and Land Use, of the Province of Mendoza, established that the Territorial Planning Plan should regulate and develop rules referring to the implementation of the Economic Unit in accordance with the provisions of civil legislation on divisible thing and the limit of division when it is uneconomical.

Based on the analysis of the regulation casuistry related to the water uses and property taxes, , complementy with the processing of data from census sources, the current implementation of the economic unit in Mendoza is examined, observing the existing regulatory inconsistencies and tensions, and the need to implement a regulatory methodology that reduces the observed shortcomings.

**Keywords:** land planning – water management – water rights – property tax – agricultural exploitation

## Introducción

En el año 2009 en la provincia de Mendoza, Argentina, se sancionó la Ley N° 8.051, de Ordenamiento y Usos de Suelo (LOTyUS), norma regulatoria que fue dictada con el objeto de dar respuestas a los desequilibrios territoriales y las disparidades sociales y plantear la planificación de un modelo sustentable. En su Artículo N° 21, dentro de los contenidos básicos de los planes de ordenamiento territorial, se contempla “reglamentar y elaborar las normas referidas a la implementación de la unidad económica de acuerdo a las previsiones de los Artículos N° 2326 y 3475 del Código Civil”.

Hasta el momento, no se ha dictado el referido régimen reglamentario que desarrolle los aspectos esenciales para instrumentar dicho instituto, a pesar de resultar un elemento decisivo en la toma de decisiones de planificación, de asignación de recursos y cargas, y determinación de políticas. Díaz Araujo y Iuvaro (2006) exponen las consecuencias de la falta de regulación de la unidad económica en Mendoza, advirtiendo la gran cantidad de minifundios existentes y que el proceso de división hereditaria que se produce sin límites convertirán a gran parte del oasis irrigado en parcelas antieconómicas que por sus reducidas dimensiones no permiten tener una rentabilidad adecuada y sus propietarios no pueden afrontar los costos ni realizar las inversiones mínimas.

Sin embargo, en dicha provincia existen diversas experiencias –tanto en el régimen de aguas como en materia impositiva– en las que la noción de unidad económica está claramente presente.

El presente estudio en base a un diseño metodológico observacional no experimental basado en el uso de estrategias cualitativas, adopta un perfil de análisis normativo-estadístico para identificar las características del régimen existente, sus tensiones e inconsistencias en relación a las diversas implementaciones vinculadas al tamaño predial mínimo de las actividades agrícolas, buscando determinar elementos de juicio en relación a la implementación de la Unidad Económica (UE) como instrumento de gestión del ordenamiento territorial.

El caso de estudio abordado es la provincia de Mendoza, cuyo desarrollo socio-productivo se presenta en limitados espacios de su territorio gracias al aprovechamiento intensivo de los recursos hídricos (superficiales y subterráneos) en un sistema de oasis que distingue áreas irrigadas y no irrigadas, donde el agua es asignada a determinados predios con fines productivos.

Tal escenario da lugar a una realidad caracterizada por una economía de oasis en contexto de aridez, donde el uso intensivo de sus recursos naturales – especialmente del agua– en pequeñas extensiones de tierra o minifundios es un factor que contribuye a que la UE para diversas actividades sea un concepto complejo y difuso.

En torno a dicho caso de estudio se realizará una revisión y análisis de distintos supuestos normativos en los que el tamaño predial ha sido considerado como indicador de la existencia de producciones agrícolas, sea en materia de regulaciones dictadas en torno a las categorías de derechos de uso del agua, o en relación con los tributos aplicados a los inmuebles. Sobre tal base, se detallarán las tensiones, similitudes e implicancias de cada caso; y se contrastará dichas regulaciones con el análisis estadístico de la evolución de las dimensiones de los predios agrícolas en función de la información censal disponible.

El trabajo se ha realizado partiendo de la hipótesis de que la falta de definición reglamentaria y metodológica de la UE no ha impedido que en la práctica dicho instituto sea introducido en diversas normas para gestionar, desde la esfera pública, determinadas casuísticas vinculadas al uso del agua y del suelo; aunque al no existir una regulación clara de la materia, el régimen ha convergido en un sistema jurídico con inconsistencias metodológicas y tensiones entre las diversas normas existentes, generando una situación de antinomias que reflejan una implementación arbitraria de la UE.

## La Unidad Económica como instrumento del Ordenamiento Territorial

El Ordenamiento Territorial (OT), según Gómez Orea (2001), es un método de planificación de ataque y prevención de los problemas en relación con los desequilibrios territoriales provocados por la ocupación y uso desordenado del territorio. Para Gudiño (2015) el OT sufrió una renovación conceptual y metodológica, su cambio sustancial lo constituye la transición hacia un OT coordinado y concertado entre distintos actores, sin desconocer el liderazgo del Estado. Además, es considerado una política de Estado (Cueto y Guardamagna, 2011; Gudiño, 2015). La LOTyUS la define en su artículo 1 como un:

“...procedimiento político-administrativo del Estado en todo el territorio provincial, entendido éste como Política de Estado para el Gobierno Provincial y el de los municipios. Es de carácter preventivo y prospectivo a corto, mediano y largo plazo, utilizando a la planificación como instrumento básico para conciliar el proceso de desarrollo económico, social y ambiental con formas equilibradas y eficientes de ocupación territorial”.

Dicho régimen en su Artículo N° 21, inc. o) dispone que dentro de sus contenidos básicos el Plan de OT debe reglamentar y elaborar las normas referidas a la implementación de la UE de acuerdo con las previsiones de la legislación civil.

Pinto y Buccheri (2016) sostienen que la UE tiene su origen en la economía agraria y su concepto está integrado por diversos factores: técnico, agroecológico, económico, sociológico y jurídico. Ha sido conceptualizada como la “superficie que debe poseer un fundo rural con una vinculación directa a que este resulte productivo, conforme a las técnicas agrícolas de cada región” (Pastorino, 2009, p. 404); siendo “aquella superficie capaz de lograr ingresos que cubran la totalidad de los costos operativos, que permita realizar reinversiones en infraestructura, maquinarias e implementos, y permita cubrir el costo de oportunidad del capital” (Brandi, 2009, p. 13).

Pernizza (2012) explica que el término “unidad” hace referencia a una cantidad estandarizada de una magnitud física determinada, medida que responde a la extensión predial más adecuada para que un emprendimiento resulte rentable.

El actual Código Civil y Comercial (CCyC), norma troncal del régimen dominial, prohíbe que una cosa sea jurídicamente dividida –aunque sea posible hacerlo en porciones sin destruirla físicamente– si tal división convierte su aprovechamiento en antieconómico, correspondiendo el desarrollo reglamentario del fraccionamiento de inmuebles a las autoridades locales (Artículos N°s 228 y 2375). Actualmente, según se detalla en Pinto y Buccheri (2016), son diversos los gobiernos provinciales que han desarrollado una amplia gama de políticas fiscales o regulatorias inspiradas en la idea de la UE.

### *Origen de la UE*

La noción de UE ha estado presente en civilizaciones antiguas tan distintas entre sí como la griega o la incaica (Gonnard, 1956; Horne, 1938); pero su desarrollo conceptual moderno aparece con los pensadores de la economía clásica. Éstos visibilizaban un grave problema agrario en las sociedades capitalistas de mediados del siglo XIX y comienzos del XX, al percibir que la concentración de la propiedad y tenencia de la tierra, originaria de los resquicios del sistema político, económico y social basado en el feudalismo y la nueva oligarquía rural, se transformaría en un gran obstáculo para el desarrollo de las fuerzas productivas en el campo y en la industria.

Es por ello que la utilización de la UE originariamente estuvo asociada a las primeras leyes de colonización y a las reformas agrarias que atendían un problema central que giraba en torno a la concentración desigual de las tierras rurales. Dichas normas representaban profundas regulaciones al capitalismo imperante, caracterizado por el aumento de la población, la industrialización y el descontento social (Pinto y Buccheri, 2013; Pinto, Buccheri y Agneni, 2016).

### *Desarrollo y consolidación de la UE en normativas de orden nacional*

En Argentina, desde los comienzos de la organización nacional existió un proceso de promoción rural en el que se hicieron los primeros desarrollos normativos relacionados con el concepto de la UE, asignando propiedades rurales con una extensión suficiente en vista a su explotación. Así, la Asamblea General Constituyente de 1813 -buscando mantener a los libertos varones en actividad y favorecer su aceptación social- resolvió la asignación a los mismos por parte del Estado de cuatro cuadras cuadradas de terreno en propiedad destinadas a la labranza.

En 1826, bajo el gobierno de Bernardino Rivadavia, se aprobó la Ley de Enfiteusis que establecía una unidad ("suerte") de estancia de aproximadamente 1.870 ha, las que eran asignadas a los enfiteutas (Cátedra de Economía Agraria, 2010). Esto permitió el establecimiento de productores rurales a cambio del pago de un canon anual, mientras que el Estado mantenía la propiedad de la tierra. Sin embargo, en 1836 Rosas sancionó la ley de ventas de tierras públicas y la mayor parte de la concedida en enfiteusis fue adquirida por los enfiteutas.

En 1854 el Gobernador de la provincia de Santa Fe, don Domingo Crespo, suscribió con Aarón Castellanos un convenio para colonizar una zona en el centro de dicha provincia, ofreciendo 80.000 ha destinadas a inmigrantes europeos, comprometiendo poner en explotación unas 40.000 ha, fraccionadas cada 33 ha. Posteriormente, en la Provincia de Buenos Aires -en las Colonias Baraderos y San José- se concede a cada agricultor una cantidad de tierra

coherente con la capacidad de trabajo de la familia (Cátedra de Economía Agraria, 2010).

En la Argentina del siglo XIX las tierras eran abundantes, no así la mano de obra calificada para trabajarla. Por eso, el Estado promovería la inmigración europea para vincular al inmigrante con la tierra de manera de favorecer una economía agrícola basada en pequeños y medianos agricultores. La inmigración colonizadora, considerada como un factor de modernización de desarrollo de un capitalismo agrario, tenía un escollo debido a la gran propiedad terrateniente – latifundio capitalista ganadero– que constituía un obstáculo para el acceso de las familias de inmigrantes a la propiedad o posesión de la tierra.

Es así que se sancionaron normas, como por ejemplo las leyes de Colonización de Avellaneda en 1876 y la Ley Nacional N° 1256 en 1882, que dividían los territorios en lotes de 100 ha en el caso de la Ley de 1876, y entre 25 y 400 ha en el caso de la Ley de 1882. En 1902, al regular la exploración de tierras para determinar aquellas que fueran aptas, la Ley Nacional N° 4167 estableció una superficie máxima de adjudicación de 100 ha para lotes agrícolas, y de 2.500 ha para lotes de pastoreo. Según Pastorino (2009), recién a partir de la Ley Nacional N° 12636, en 1940, el Consejo Agrario Argentino fija las primeras pautas basadas en las características del terreno y las técnicas de explotación.

Ya en el siglo XX, el concepto de UE estará presente en la Ley Nacional N° 13246 de Arrendamiento y Aparcerías Rurales, y también en el Artículo N° 41 de la Ley Nacional N° 14392 de Colonización, Distribución y Utilización de Tierras; pero sin duda que la actual trascendencia surge a partir del Código Civil velezano (CC) que rigió entre 1871 y 2015, en especial con la reforma introducida al mismo en 1968.

Inicialmente, en el texto original del Artículo N° 2326 del CC se entendía por cosa divisible “a aquellas unidades que sin ser destruidas enteramente pueden ser divididas en porciones reales, cada una de las cuales forman un todo homogéneo y análogo tanto a las otras partes como a la cosa misma”. Sin embargo, dicha disposición consideraba la condición natural de las cosas para determinar si las mismas eran divisibles o no, es decir, la divisibilidad dependía de su posibilidad física, prescindiendo así de toda otra condición y dando lugar a una subdivisión ilimitada de los predios rurales en porciones que tornaban inconveniente su utilización. Senn (2009) observa que esta situación provocó que –principalmente como consecuencia del régimen hereditario– se produjera una pulverización de la propiedad rural y consecuentemente su inutilización en la actividad agropecuaria.

Corrigiendo esta falencia, por Ley Nacional N° 17711 de 1968 se modificó el Código Civil en relación a la subdivisión de las cosas, introduciéndose la noción

de la UE como limitación cuantitativa del derecho a propiedad. Para ello se agregó un nuevo párrafo al Artículo N° 2326 del CC de 1971, el cual estableció: “...No podrán dividirse las cosas cuando ello convierta en antieconómico su uso y aprovechamiento. Las autoridades locales podrán reglamentar en materia de inmuebles, la superficie mínima de la unidad económica”; reafirmando dicha limitación, el Artículo N° 3475 bis del CC agregó como regla del derecho sucesorio: “La división de bienes no podrá hacerse cuando convierta en antieconómico el aprovechamiento de las partes, según lo dispuesto en el Artículo N° 2326”.

En el año 2015 entró en vigencia un nuevo Código Civil y Comercial (CCyC), sustituyendo al histórico CC redactado por Dalmacio Vélez Sarsfield. Esta nueva norma mantuvo en sus Artículos N°s 228 y 2375 el criterio de no dividir o fraccionar una cosa –aunque sea divisible en porciones físicas sin ser destruidas– si se convierte en antieconómico su uso y aprovechamiento, correspondiendo la reglamentación del fraccionamiento de inmuebles a las autoridades locales.

### ***Normativas provinciales sobre la unidad económica. El caso de Mendoza***

La determinación de la UE es un tema complejo, ya que no es idéntica en un lugar o en otro. Las diferentes realidades y particularidades de cada zona geográfica llevan a que la UE varíe según las características de las tierras, capacidad de producción, sustentabilidad de la producción agropecuaria, conservación de los recursos naturales, el sostenimiento de la familia rural, los rendimientos promedio, los precios de los insumos y productos, la estructura del capital y la estabilidad de la empresa agraria, la tecnología utilizada, entre otros. Estos factores justificaron que desde el CC derogado en adelante se dispusiera que en materia de inmuebles corresponde a las autoridades locales la facultad de reglamentar la superficie mínima.

Actualmente, son diversos los gobiernos provinciales que han desarrollado –o al menos impulsado– una amplia gama de políticas fiscales o regulatorias, inspiradas en la idea de la UE, pudiéndose mencionar –a modo de ejemplo– las siguientes normas: Artículo N° 68 de la Constitución de Santa Cruz; Artículo N° 45 de la Constitución de Formosa; Artículo N° 82 Constitución de Neuquén; Artículo N° 35 Constitución de La Pampa; Artículo N° 74 Constitución de Jujuy; Artículo N° 75 de la Constitución de Río Negro; Artículo N° 82 de la Constitución de Tierra del Fuego; Artículo N°s 53 y 54 de la Constitución de Misiones; Artículo N° 115 de la Constitución de San Juan; Artículo N° 109 de la Provincial de Santiago del Estero; Artículo N° 63 de la Constitución y Ley N° 7594 de La Rioja; Código Rural, Ley N° 7616, y Decreto 1573/83 de Buenos Aires; Leyes N° 9319 y N° 12749 y Decretos N° 242/94 y N° 1346/08 de Santa Fe; Artículo N° 42 de la

Constitución y Código Rural, Ley N° 3727, de Chaco; Artículo N° 52 de la Constitución y Leyes N°s 2252, 2577 y 4086 de Catamarca; Resolución N° 194/12 del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentos de Córdoba; Leyes N°s 8051 y 8999 de Mendoza.

En el caso de Mendoza –objeto de estudio– la obligación de regular su determinación está claramente establecida en el régimen de Ordenamiento Territorial que se configura a partir de la Ley N° 8051 sobre Ordenamiento Territorial y Usos del Suelo, sancionada en el año 2009, donde se dispuso que el Plan Provincial de Ordenamiento Territorial (PPOT) debía dentro de su contenido básico incluir la reglamentación y la elaboración de normas para la implementación de la UE.

Sin embargo, cuando en 2017 la Ley Provincial N° 8999 aprobó dicho PPOT, el mismo no reguló en sustancia la metodología ni el procedimiento para la implementación de la UE, sino que encomendó a la autoridad ejecutiva que a partir de las características y alcance del instrumento que en el futuro surja de un trabajo técnico y consenso participativo, reglamente con fuerza normativa las superficies mínimas a las que deberán ajustarse las subdivisiones de inmuebles rurales, así como superficies máximas para cada actividad y zona a fin de limitar la concentración de la tierra que genera monopolización de su tenencia.

El PPOT, en cambio, expresó diversos conceptos generales y dogmáticos sobre la UE, a la que denominó “Unidad Económica Mínima Sustentable”, describiéndola como un instrumento que intenta regular la división de la tierra y garantizar la sustentabilidad del uso del suelo a través de superficies de manejo adecuado para que no se tornen improductivas y/o para que no cambien patrones culturales de organización territorial, expresando que sus objetivos fundamentales procuran regular la subdivisión de la tierra o su concentración para lograr el mejor y más eficiente aprovechamiento en función de sus características óptimas de uso y del tipo de actividades humanas a desarrollar; así como potenciar la protección de los recursos naturales existentes, desplegando criterios de ocupación del territorio y usos del suelo que tengan en cuenta su planificación en función del interés colectivo por sobre el interés individual.

A pesar de esa regulación meramente dogmática y simbólica, y la consiguiente falta de reglamentación de los aspectos esenciales para la implementación de la UE que aún subsiste, existen diversas normas regulatorias que acuden implícitamente al concepto de este instituto, sea en relación con la gestión de los derechos de uso de las aguas o en materia de tributación rural.

## El régimen del agua y UE

El tratamiento del ambiente en la teoría económica neoclásica ha sido deficiente (Buccheri, 2022), debiendo siempre atenderse que el desarrollo económico impacta fuertemente sobre el territorio, dado que -en gran parte- las actividades productivas motoras del crecimiento se encuentran directamente vinculadas con el acceso al suelo y al recurso hídrico (Pinto, Buccheri y Andino, 2017).

Por ende, la conjugación de los factores climáticos y territoriales –incluido los culturales– ha determinado ambientes con distintas posibilidades de desarrollo económico. Esta combinación sinérgica ha generado importantes unidades productivas constituidas por los oasis productivos al pie de Los Andes, donde en un ambiente árido se configura y articula el territorio a partir del aprovechamiento racional de ríos y acuíferos, dando lugar al desarrollo de áreas que actúan como el soporte económico y vivencial de la población mediante el uso intensivo del agua en economías de oasis (Zamorano, 1992).

Un caso de este fenómeno es la provincia de Mendoza, en la que históricamente su desarrollo económico-social ha dependido del aprovechamiento de sus ríos mediante obras artificiales de aprovechamiento y sistematización del agua, sumado a rigurosas normativas que han provocado la diferenciación entre tierras irrigadas -4% del territorio- y no irrigadas -96% del territorio-.

En este sentido, la asignación del recurso hídrico al suelo se ha convertido en el principal atributo que valoriza a este último como una unidad productiva en una economía de oasis; por ende, las principales regulaciones económicas y legales han girado en torno al acceso, distribución y aprovechamiento del recurso hídrico, tanto de fuentes superficial como subterráneas. Según Pinto y Buccheri (2013), las características agroecológicas de la provincia de Mendoza han determinado un modelo de desarrollo y ocupación territorial que ha sido organizado a partir de la asignación del agua en oasis abastecidos artificialmente para un uso intensivo, todo ello con un particular sustento jurídico.

La Constitución Provincial de Mendoza dispone que los derechos de uso del agua deben ser concedidos en base a un estudio técnico previo que debe realizar el Departamento General de Irrigación (DGI) sobre la disponibilidad hídrica y las zonas de mayor conveniencia, siendo tales derechos inherentes al predio al que se conceden, lo que impide su traslación a otras propiedades y ámbitos territoriales ajenos al oasis (Pinto, Andino y Rogreo, 2006).

Los derechos de uso del agua otorgados bajo tal régimen deben ser ejercidos en función del título concesional y las obligaciones fijadas normativamente, y el incumplimiento de tales condiciones apareja la potestad pública de sancionar pecuniariamente al concesionario, suspender el uso, o incluso extinguir el

derecho de uso del agua (Artículos N<sup>os</sup> 27, 125 y 203 de Ley de Aguas de 1884). Consiguientemente, en principio el concesionario debe usar las aguas en el predio, uso y destino fijado en el título de concesión, sin poder dar lugar a una ubicación o actividad distinta a la que justificó el otorgamiento del uso (Pinto, Andino y Rogreo, 2006).

En ese contexto, las dimensiones prediales y las actividades agrícolas o de otro género que se presentan sobre un inmueble guardan una relación entre sí, de modo que su alteración puede reflejar un cambio de uso del suelo y del agua. Cuando un predio al que se concesionó el uso del agua para un fin agrícola es fraccionado por debajo de la UE mínima correspondiente a tal actividad, es presumible que las labores que en el mismo se desarrollan –y los consiguientes usos del agua- hayan mutado hacia otro destino.

De allí, tal relación entre la dimensión predial y las actividades que se realizan pueden resultar adecuada para presumir la existencia, mantenimiento o alteración de los usos a los que se destina del agua –y conexamente el suelo-. Los fraccionamientos dominiales en dimensiones que desvirtuarían la posibilidad de realización de la actividad previamente considerada para otorgar el uso del agua, como ocurre cuando un predio se fracciona por debajo de la UE mínima que corresponde a dicha actividad, son una señal que refleja un cambio de uso del suelo y del agua.

Dos antecedentes reglamentarios son de especial interés en relación a la UE como mecanismo para identificar los cambios en el uso del agua a los efectos de gestionar los derechos de uso originalmente otorgados, sea mediante su extinción por no cumplirse las condiciones que se valoraron para el otorgamiento, o mediante su adecuación a la nueva situación cuando ello se considera conveniente.

En primer lugar, la eliminación del derecho de agua otorgado para el uso en regadío cuando el terreno beneficiado ha dejado de ser una explotación agrícola. La Resolución N° 107/93 HTA del DGI dispuso –a partir de un trabajo de relevamiento catastral– una depuración registral mediante la eliminación o baja de los empadronamientos de derechos de riego existentes en parcelas cuyas superficies sean de hasta 5.000 m<sup>2</sup> –0,5 ha–, por razonarse que los predios de tal dimensión habían dejado de constituir una UE agrícola. Recientemente, a través de la Resolución N° 334/21 HTA ha limitado la eliminación a predios de hasta 400 m<sup>2</sup> –0,04 ha–, pudiendo eliminarse fracciones de mayor tamaño solo cuando se acredite ante el Honorable Tribunal Administrativo la pérdida del carácter de unidad económica agrícola.

En segundo lugar, en proyectos de urbanización que involucran a predios agrícolas, desde mediados del siglo XX se ha propiciado la recategorización de

los derechos de agua para uso agrícola a la nueva realidad. Desde entonces, la práctica administrativa en diversas ocasiones ha mutado la categoría de destino de aquellos derechos de uso originalmente otorgados para riego agrícola cuando alteraciones provocadas por la urbanización así lo justifican (Cano, 1967).

La Ley de Loteos N° 4341 –y su reglamentación en las Resoluciones N°s 623/84 y 1282/84 del DGI– avanzó en este mismo sentido, estipulando la necesidad de que los proponentes de un loteo certificaran el derecho de riego agrícola y los sistemas de regadío con fines de su conversión en un derecho de riego destinado al riego del arbolado público de la zona en urbanización.

A su vez, en el caso de inmuebles con derechos para riego agrícola que resultaban fraccionados en parcelas menores a 1000 m<sup>2</sup> –0,1 ha–, a partir de la Resolución N° 636/14 HTA del DGI se consideró que los mismos habían dejado de constituir una unidad agrícola, recategorizándose su destino como riego recreativo vinculado a jardines y otros usos sin fines productivos, con excepción de aquellos casos en que el titular predial acreditara su calidad de productor agropecuario. Y con respecto a los inmuebles de entre 1000 y 5000 m<sup>2</sup> –0,1 y 0,5 ha–, se impulsó la recategorización supeditada al relevamiento de la actividad que en los mismos se realizaba.

Siguiendo esta misma línea, por Resolución N° 620/18 HTA, se dio lugar a la creación de una categoría específica para parcelas menores a 750 m<sup>2</sup> –0,075 ha– que se encuentren ubicadas en zonas urbanas determinadas en los planes de ordenamiento territorial, recategorizando de oficio los derechos de agua como uso recreativo. La misma norma estableció la eliminación de los derechos de uso de parcelas menores a 300 m<sup>2</sup>.

Un detalle más de estas regulaciones lo constituye la Resolución N° 723/15 HTA, que contempló como categoría de uso del agua a aquellos conjuntos inmobiliarios que se constituyesen como una propiedad horizontal especial, de modo que el riego de sus espacios colectivos e individuales se realice a través la administración que realice el consorcio de propietarios a partir de una toma común para todos sus integrantes.

En base a lo expresado, ante un cambio de uso del suelo que implique la transformación de un área agrícola en urbana, las posibilidades jurídicas pueden dar lugar a distintas políticas en la materia, que van desde la extinción de los derechos de agua concedidos hasta la reconversión de los derechos de uso del agua hacia categorías de uso no agrícola. Y las normas que regulan estas posibilidades han establecido una presunción *iuris tantum* –es decir, que puede ser desvirtuada con la probanza adecuada– en cuanto a las dimensiones que constituyen el límite de la UE mínima en actividades agrícolas, facilitando ante

cierta dimensión predial reducida resolver el caso sin necesidad de mayores probanzas.

Cabe acotar que dichas posibilidades de eliminación o recategorización de los derechos de agua en función una determinada UE presunta tienen un destacado efecto económico-financiero. El cambio de categoría desde el riego agrícola al riego recreativo, o al riego de espacios públicos, impacta principalmente en los marcos tributarios que gravan a tales usos, donde el riego agrícola-productivo resulta gravado con menor carga tributaria que las actividades meramente recreativas, o incluso que las de riego de espacios públicos (Pinto y Buccheri, 2016).

En el caso de la eliminación de los derechos de agua correspondientes a áreas rurales que se urbanizan, la sostenibilidad económica de las comunidades de usuarios que distribuyen el agua en tales áreas –denominadas Inspecciones de Cauce<sup>40</sup>– puede verse comprometida, en cuanto disminuye la cantidad de usuarios-contribuyentes para sostener la infraestructura de la red de canales de distribución del agua en la zona.

Contrariamente, la reconversión de la categoría de uso de los derechos de agua de esas áreas puede resultar favorable a la economía de tales consorcios de usuarios, en la medida en que las categorías no agrícola presentan una exigencia tributaria mayor: los aportes de los usuarios agrícolas –tarifa base– son multiplicados por un coeficiente que aumenta la contribución en los restantes usos, conforme a las siguientes relaciones: Abastecimiento Poblacional en áreas servidas con agua potable: 5,781; Abastecimiento Poblacional con agua no potable en áreas no servidas: 2; Uso Industrial: 3; Riego Público: 1,5; Riego Recreativo: 4; Riego Recreativo Urbano hasta 500m<sup>2</sup>: 2; Riego Recreativo Urbano hasta 750 m<sup>2</sup>: 3; Consorcio/Urbanización: 3 (Resolución N° 900/22 HTA).

A esto se le debe adicionar el efecto multiplicador que produce el fraccionamiento o loteo de propiedades, ya que la Ley Provincial N° 1920 fijó a la “hectárea” como unidad tributaria; de modo que cuando una propiedad se fracciona en parcelas menores a dicha unidad –como ocurre en el fraccionamiento de un predio mayor en diversos lotes menores-, cada fracción tributa por una unidad, y de este modo, a mayor fraccionamiento, mayor es el efecto multiplicador sobre el sistema recaudatorio público.

De esta forma, en la medida en que un predio agrícola reconvierte en un área urbanizada, el producido tributario de las nuevas categorías de uso – abastecimiento poblacional en sus distintas variantes, riego público, riego recreativo en sus distintas variantes, o riego mediante consorcios de

---

<sup>40</sup> La Inspecciones de Cauce son reguladas en la Ley N° 6405 como estructuras públicas no estatales de participación de los usuarios, permitiéndose la autogestión de la operación del sistema de distribución por los propios interesados.

urbanizaciones– tiene un efecto positivo en las finanzas públicas vinculadas al uso del agua. Empero, la eliminación de derechos importa una merma en tal financiación.

### **La fiscalidad en el sistema tributario de la tierra**

En término general, la fiscalidad se refiere al conjunto de normas, reglamentos, leyes y procedimientos que rigen el sistema tributario y las relaciones de los agentes económicos con la hacienda pública.

El presupuesto del gobierno de Mendoza –similar estructura a otras jurisdicciones provinciales– que rige para un año fiscal determinado contempla el conjunto de erogaciones que ejecutará, tanto corriente como de capital, financiado por un conjunto de recursos fiscales, tanto de orden corriente –de origen propio y nacional–, los de capital y los provenientes por vía del endeudamiento autorizado.

Cada año fiscal y por ley Impositiva se establecen las alícuotas, importes fijos, impuestos mínimos y valores correspondientes a los impuestos, tasas y contribuciones contenidos en el régimen fiscal de Mendoza. En particular, el impuesto inmobiliario se determina aplicando una tasa o alícuota sobre la base imponible constituida por el avalúo total fiscal de la propiedad: valor económico del terreno más el valor económico de las mejoras.

En este sentido, es posible establecer una relación que aflora entre la metodología de determinación del impuesto inmobiliario –que fija la ley fiscal– y la UE agrícola presunta que se fija legalmente a tal efecto. En el sistema fiscal mendocino tal relación se manifiesta en el distingo entre las propiedades mayores y menores a 10.000 m<sup>2</sup> –1 ha–, ya que la norma presume que las propiedades rurales de una superficie menor a tal magnitud “por su tamaño no pueden cumplir ningún tipo de explotación agropecuaria”.

Por el contrario, las parcelas rurales de más de 10.000 m<sup>2</sup> –1 ha– son valuadas impositivamente según el valor que corresponde a propiedades rurales, dentro de las cuales el régimen tributario distingue aquellas propiedades con derecho de uso de agua –a las que otorga mayor valor económico<sup>41</sup>– de las que carecen de tal derecho –a las que otorga menor valor económico–.

Debe observarse que la exclusión de propiedades menores a 10.000 m<sup>2</sup> –1 ha– del alcance de la unidad económica agropecuaria fue explícita en el régimen fiscal mendocino hasta el año 2012 –Ley de Avalúo Fiscal N° 8397–; aunque con

---

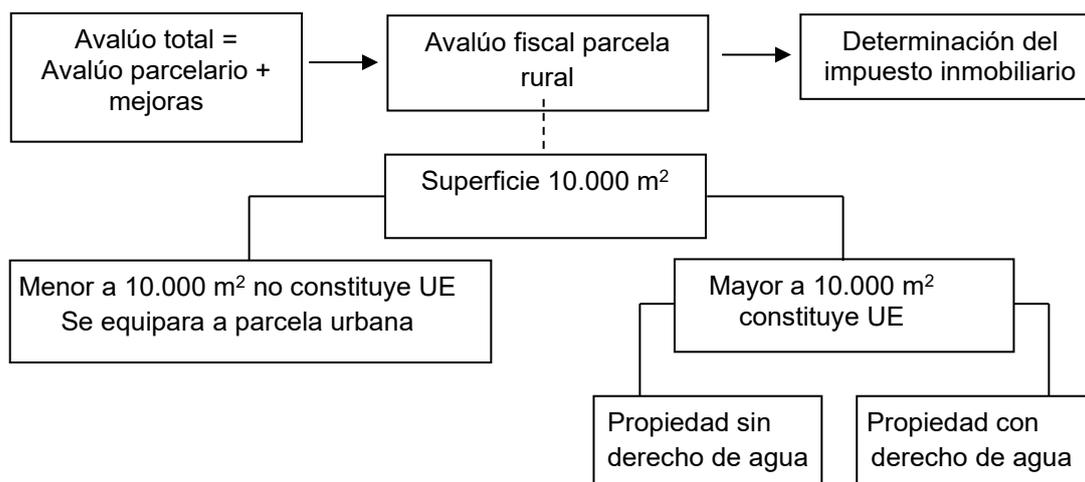
<sup>41</sup> En la medida en que el agua es asignada en el territorio mediante concesiones de uso, y los predios beneficiados adquieren un importante valor diferencial que refleja la significancia económica que en los ambientes áridos o semiáridos presenta el recurso hídrico (Buccheri, 2022).

posterioridad subsiste implícitamente en base a una técnica legislativa que ha perdido claridad conceptual desde entonces.

Dicha pérdida de claridad conceptual se produjo a partir del ejercicio 2013 –Ley de Avalúo Fiscal N° 8522 y posteriores-, donde el texto normativo dejó de referir en forma manifiesta a la falta de vocación productiva de los predios de menos de 10.000 m<sup>2</sup> –1 ha–, y en cambio comenzó a expresar que para la determinación impositiva correspondiente a tales predios “su tratamiento será igual al de las parcelas urbanas comunes”.

De este modo, como se expone en la Figura N° 1, el régimen tributario inmobiliario mendocino toma la superficie de 10.000 m<sup>2</sup> –1 ha– como unidad económica mínima a partir de la cual una propiedad es susceptible de una explotación agropecuaria, y unifica el tratamiento de todo predio menor a esa unidad –incluso cuando se ubica en áreas concebidas como rurales– como si fuera un predio urbano común.

**Figura N° 1: Esquema del avalúo fiscal de la parcela rural**



Fuente: elaboración de los autores con base en “leyes de avalúo fiscal de la provincia de Mendoza”

## La superficie modal de las tierras agrícolas

La moda estadística es el valor que tiene mayor frecuencia absoluta en una distribución de datos, es decir es el valor que más se repite en ese conjunto<sup>42</sup>. Asimismo, cuando los datos están agrupados en intervalos, el intervalo más repetido es el intervalo modal o clase modal.

<sup>42</sup> Sirve para definir una distribución estadística ya que el valor más repetido suele estar en el centro de la distribución. Asimismo, cuando los datos están agrupados en intervalos, el intervalo más repetido es el intervalo modal o clase modal.

En este sentido, a partir de la estimación de la superficie predial modal se puede ensayar suposiciones estadísticas acerca de la UE modal o de hecho, es decir la unidad que de manera más usual se encuentra en la realidad.

Para simplificar el análisis, utilizando los datos de los tres últimos Censo Nacional Agropecuario (CNA), se determina la moda estadística de las Explotaciones Agropecuarias (EAPs) agrupadas en rangos de escala de superficie (Tabla N° 1).

Los oasis agrícolas en Mendoza están comprendidos en unidades productivas de hasta 100 ha. Según los CNA 2002 y 2008 la frecuencia más observada –es decir, la que se podría considerar propia de una economía de oasis– lo representaba el rango de hasta 5 ha; no así para el CNA 2018 donde la dimensión predial más frecuente resultó ser la de más de 10 ha.

**Tabla N° 1: Variación (%) de concentración de EAPs por rangos superficial. CNA 2002, 2008 y 2018**

Frecuencia acumulada	CNA 2002	CNA 2008	CNA 2018
Hasta 5 ha	41%	37%	31%
>5 y hasta 10 ha	20%	20%	20%
>10 y hasta 100 ha	32%	34%	39%

Fuente: elaboración de los autores con base en datos censales nacionales

Es decir, la frecuencia de las EAPs con superficies de hasta 5 ha se han ido reduciendo progresivamente, a medida que ha crecido la frecuencia de EAPs de más de 10 ha, lo que *a priori* puede relacionarse con el aumento de la concentración de la tierra en manos de agentes de mayor escala económica, los que muchas veces se desplazan hacia los bordes del oasis a partir de la presión que genera el avance urbano hacia zonas periurbanas y el consiguiente fraccionamiento de tierras originalmente agrícolas en las zonas de transición (Dalmaso y Mussetta, 2020).

Van Den Bosch (2016) ha observado en este sentido que en zonas bajo riego se produce un fenómeno de desaparición de pequeñas explotaciones y una expansión de las de mayor tamaño, advirtiendo que la pérdida de unidades productivas resulta en función inversa de su dimensión espacial y en coincidencia con la escala económica, de modo que la pérdida explotaciones de menor escala es una medida de la concentración hacia estratos superiores, lo que se ve en el desplazamiento de la superficie mediana predial, más que el de la superficie media cultivada.

Esta tendencia a la disminución en cantidad de los predios menores a 5 ha indica una posible mutación de la UE agraria hacia dimensiones mayores, lo que puede motivarse en cambios en las diversas variables que concurren en la determinación de la UE actual en la provincia de Mendoza.

Si bien, para confirmar esta observación es necesario efectuar un análisis econométrico más exhaustivo que incluya funciones de ingreso, producción y costo, entre otras variables, a los efectos del presente análisis la tendencia observada constituye un dato útil para problematizar sobre la ausencia de una metodología reglada que valide las diversas UE adoptadas en las regulaciones consideradas en los acápites previos.

## Conclusiones

El artículo gira en torno al concepto de la Unidad Económica para evaluar la escala mínima productiva de una explotación agrícola. Éste pone énfasis en la viabilidad económica a partir de la cual la misma puede ser rentable, considerando factores como la extensión de tierra necesaria, los costos de producción, la rentabilidad, la tecnología y la eficiencia operativa, entre otras variables.

Aunque la Ley N° 8051, de Ordenamiento Territorial y Usos de Suelo, de la Provincia de Mendoza, estableció la necesidad de reglamentar la implementación de la Unidad Económica, hasta el momento ello no se ha cumplido, no existiendo una definición estricta del mencionado instrumento, ni una metodología para su cálculo e implementación.

A pesar de ello en la práctica el concepto de UE es usado en diversas regulaciones vinculadas al uso del agua y del suelo en Mendoza, cuya comprensión empírica permite abordar diferentes situaciones.

Se puede apreciar a partir de la casuística analizada que se ha establecido en el régimen de las aguas una presunción *iuris tantum* –desvirtuable mediante pruebas en contrario– en relación a las fracciones menores a diversas magnitudes, a efectos de eliminar derechos de riego agrícola o recategorizarlos en otros destinos. Sin embargo, el régimen no solo carece de una metodología que justifique las magnitudes adoptadas, sino que también presenta una falta de homogeneidad producto de los criterios disímiles que adopta en relación a las superficies que habilitan tales eliminaciones o recategorizaciones, con superficies que alternan con cierta arbitrariedad los valores 300, 400, 750, 1.000 o 5.000 m<sup>2</sup> –0,03; 0,04; 0,075; 0,1 o 0,5 ha–.

Desde el punto de vista impositivo, el régimen tributario específico del impuesto inmobiliario ha establecido como parámetro de la UE agrícola la superficie de 10.000 m<sup>2</sup> –1 ha–, aunque sin brindar elementos de juicios en cuanto a la

metodología empleada para fijar tal magnitud, la que además contrasta claramente por su diferencia con las superficies asumidas en el régimen del agua.

El análisis estadístico arroja, además, que la magnitud de la superficie modal en Mendoza está modificándose, disminuyendo la presencia de EAPs menores a 50.000 m<sup>2</sup> –5 ha–. Aunque este valor no puede considerarse como equiparable a la UE, es un indicio que permite poner en duda la variabilidad de valores adoptados en la legislación analizada.

El concepto de la UE es relevante y útil en la toma de decisiones y la evaluación de la viabilidad en la actividad rural en Mendoza, así como en otras áreas agrícolas, apreciándose la eficacia de su aplicación en las regulaciones implementadas. Aunque indudablemente existe una merma de eficiencia normativa a partir de la falta de homogeneidad y consistencia en las magnitudes de las superficies estipuladas en los diversos supuestos regulados, antinomia que pone en crisis la razonabilidad de tales regulaciones.

La ausencia de una metodología clara y transparente para la determinación y justificación de tales superficies deriva en un sistema jurídico con inconsistencias y tensiones que consolidan una situación de contradicción normativa surgida de valores disímiles que han sido fijados en las normas con cierta dosis de arbitrariedad.

La reglamentación de este instituto de gestión territorial –además de unificar el enfoque metodológico y evitar las falencias observadas– contribuirá a reconducir los lineamientos de las políticas territoriales y la dinámica existente en las zonas de interfaces urbano-rural, dando respuestas a los desequilibrios territoriales y las disparidades sociales, basado en un modelo sostenible en lo social, ambiental y económico que se propicia desde el enfoque del ordenamiento territorial.

## Referencias bibliográficas

- Buccheri, M. (2022). *Las regulaciones hídricas y la generación de valor en los oasis de la provincia de Mendoza. La plusvalía territorial como fundamento del régimen de acumulación actual. Periodo de análisis 1884-2017* (Tesis doctoral). Facultad de Ciencias Económicas-Universidad Nacional de Cuyo, Mendoza, Argentina.
- Brandi, A. (2009). *Unidad Económica Mínima. Resultados para el cultivo de Durazno*. Industria, Instituto de Desarrollo Rural. Área de Análisis Económico, Mendoza.
- Cano, G. (1967). *Reseña crítica de legislación y administración del agua en Mendoza*. Mendoza, Argentina: Ed. del autor.
- Cátedra de Economía Agraria-Facultad de Ciencias Agrarias-Universidad Nacional de Tucumán (2010). *Magnitud de la Empresa. Unidad Económica. Tema 11*. Recuperado de [https://economia-agraria.net/curso\\_detalle/4](https://economia-agraria.net/curso_detalle/4)

- Cueto, W. y Guardamagna, M. (2011). ¿Hay políticas de Estado en la Argentina? Aproximaciones a un concepto. X Congreso Nacional de Ciencia Política. Conferencia llevada a cabo en el X Congreso Nacional de Ciencia Política organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Argentina.
- Dalmasso, C., Mussetta, P. (2020). La expansión agrícola en el cinturón verde de la Ciudad de Mendoza. Aportes sobre la trayectoria de las explotaciones agropecuarias en el caso de Fray Luis Beltrán. *Proyección: estudios geográficos y de ordenamiento territorial*. Vol. XIV, (28) (pp. 62 - 89). Instituto CIFOT, Universidad Nacional de Cuyo. Mendoza
- Díaz Araujo, E. y Luavro, M.J. (2006). El recurso suelo. La unidad económica y el proyecto de ley de uso del suelo en Mendoza. En Facciano, L. A. (coord.), *Derecho Agrario* (pp. 353-358). Rosario, Santa Fe, Argentina: Nova Tesis, Editorial Jurídica.
- Gómez Orea, D. (2001). *Ordenación del Territorio*. 1era. Edición. Madrid, España: Mundi Prensa.
- Gonnard, René (1956). *Historia de las doctrinas económicas*. Madrid, España: Aguilar.
- Gudiño, M. E. (2015). El Ordenamiento Territorial como política de Estado. En *Perspectiva Geográfica*, Vol. 20 (No. 7), 11-36.
- Horne, B. C. (1938). *Reformas agrarias en América y Europa*. Buenos Aires, Argentina: Claridad.
- Pastorino, L. (2009). *Derecho Agrario Argentino*. CABA, Argentina: Abeledo-Perrot.
- Pernizza, R. G (2012). Current Aspects for the Juridical Regulation of the Unit of Agrarian Exploitation. En A. Bandlerová, Z. Bohátová, M. Bumbalová (Eds.), *Legal aspects of sustainable agriculture* (pp. 198-210), XII World UMAU Congress, Proceeding volume. Nitra, Slovakia: Slovak University of Agriculture in Nitra.
- Pinto, M. y Buccheri, M. (2013). La unidad económica y su relación con el recurso hídrico. En *Agua y Desarrollo Humano. Conferencia llevada a cabo en el XXIV Congreso Nacional del Agua-CONAGUA 2013*, San Juan, Argentina (inédito).
- Pinto, M. y Buccheri, M. (2016). La Unidad Económica Agrícola como técnica de ordenamiento ambiental del territorio y su relación con los usos del agua. *Revista de Derecho Ambiental*, (No 46), pp. 103-114.
- Pinto, M., Andino, M. y Rogreo, G. (2006). *Ley de Aguas de 1884. Comentada y concordada*. 1era. edición. Mendoza, Argentina: Irrigación Edita.
- Pinto, M., Buccheri, M. y Agneni, E. (2016). La unidad económica y su relación con el recurso hídrico (p. 41). En V. Burgos (ed), *II Jornadas Técnicas sobre Investigación en Recursos Hídricos*. CABA, Argentina: edUTecNe.
- Pinto, M., Buccheri, M. y Andino, M. (2017). La asignación de derechos de agua y los mecanismos de recuperación de plusvalía territorial. En M. Pinto, M. Estrella, J. y Gennari, A. (comp), *Agua y Sociedad* (pp. 179-216), CABA, Argentina: Lajouane.
- Senn, M. (2009). Unidad económica agraria en la provincia de Santa Fe. En *Foro de Práctica Profesional Digital*. Año II (No 3). Santa Fe, Argentina: Foro de Abogados Colegiados de la 1º Circunscripción de Santa Fe.
- Van Den Bosch, M. E. (2016). *Dinámica de concentración de tierras agropecuarias en la provincia de Mendoza*. Mendoza: Ediciones INTA.
- Zamorano, M. (1992). Región cuyana de los oasis agroindustriales. En J. Roccatagliata (coord.), *La Argentina; geografía general y marcos regionales* (pp. 613-659). Buenos Aires, Argentina: Planeta.