

Crítica social y legislación rural. La evolución de la normativa sobre el arrendamiento agrario en la pampa argentina, 1930-1980

Marcelo Posada

INTRODUCCION

El sistema de arriendo fue uno de los ejes en torno al cual giró el desarrollo agropecuario pampeano desde sus inicios. El surgimiento y la permanencia de este régimen de tenencia pueden ser explicados por una doble vía: por un lado, el modelo histórico de acumulación en la Región Pampeana, que dada su flexibilidad ecológica/productiva (existiendo una función de producción multiproducto) permitía el pendular desplazamiento de una actividad agrícola a otra pecuaria, y a la inversa, siempre que quede asegurada la obtención de renta diferencial a escala internacional; por el otro lado, la forma de ocupación social del espacio y la distribución original de las tierras en propiedad.

El lapso que corre entre la década de 1930 y el momento en que se legisla la desaparición del régimen tradicional de arrendamiento, a fines de los años '60, es rico en interpretaciones y evaluaciones de la función social y productiva de esta forma de tenencia y explotación. Políticos, académicos e intelectuales (cruzando los imprecisos límites que los separaban) reflexionaron sobre dicha forma, sobre sus consecuencias sociales y sobre su futuro. Distintas ópticas analíticas se entremezclaron, sin dejar de lado el papel que jugaba el arriendo como campo de expresión del conflicto entre propietarios del suelo y quienes querían producir sobre esa tierra. Más allá de sus

Artículo recibido en Redacción: Marzo de 1995. Versión definitiva: Febrero de 1996.

Este artículo ha sido revisado tras las observaciones de los evaluadores anónimos y de la Redacción de la Revista, a los que el autor queda muy agradecido.

Marcelo POSADA es Profesor adjunto del Departamento de Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Luján, Dirección para correspondencia: Universidad Nacional de Luján/FLACSO Argentina. Ayacucho, 551, 1026 - Capital Federal - Argentina.

escritos y discursos (y nutriéndose de ellos), se legisla una gran cantidad de leyes y decretos que tratan de normar las relaciones que se entablaban en ese ámbito agrario.

Qué sostuvieron aquellos autores y qué reglamentaron estas leyes, mostrar como evolucionó el pensamiento agrario y cómo lo hizo el aparato legal, es el objetivo de este artículo.

LOS INICIOS DE LA REFLEXION CRITICA

El arrendamiento fue considerado, desde el discurso académico/político, un factor retardatario del progreso económico del país. Desde distintos ángulos de análisis se lo percibía negativamente. Miguel A. Cárcano, político y ensayista de origen conservador, plantea en una de sus obras más importantes que la concentración primigenia de la propiedad de la tierra es un obstáculo para que los productores directos puedan acceder a ella bajo la forma de propiedad, transformándose esta circunstancia en el elemento que impide la formación de una clase de pequeños capitalistas rurales¹. Jacinto Oddone, ensayista de ideas socialistas, coincide con Cárcano en cuanto a que la concentración de la propiedad es la causante de no permitir el acceso a la tierra a los productores directos².

En 1931, cuando se comienzan a sentir los problemas originados en el crack económico internacional, Lázaro Nemirovsky se propone efectuar un estudio global de la estructura económica argentina, centrándose en el aspecto agrícola; sobre el mismo descarga ácidas críticas por la preponderancia del sistema de arriendo. Por un lado, porque implica un grave problema social -el no acceso a la tierra en propiedad por parte de los productores directos- y por el otro, porque tal régimen de tenencia elevaría notablemente el costo de producción (el arriendo representa, según el autor, un 25.7% del mismo).

"Es indudable que ahí donde se encuentre un mayor número de propietarios, se encontrará también un producto más perfeccionado, con un menor costo de producción. (...) no existe un índice que refleje con más exactitud la vida económica del campo que la proporción entre propietarios y arrendatarios. Un país cuya agricultura está en manos de arrendatarios, y que sus condiciones económicas y jurídicas impiden la formación de una clase de propietarios, es un país condenado irremediablemente a una inferioridad en todos los órdenes³.

Unos años antes, en 1928, un cuadro intelectual de la Sociedad Rural Argentina, Horacio Pereda, escribe un breve trabajo sobre la propiedad y el arrendamiento, que será publicado en 1936. Aquí el autor se propone rescatar la importancia de la propiedad privada y evitar restricciones a la misma, en el marco de lo que llama "la moderna teoría de la función social", al tiempo que juzga al arrendamiento de manera negativa, no por la concreta situación social que se vivía en aquel momento, sino desde una postura teórica. Pereda considera que el "jus utendi", el uso de la cosa

¹ M. CÁRCANO (1972); J. LLACH (1985: 138)

² J. ODDONE (1936)

³ L. NEMIROVSKY (1931: 92 y 97-98)

para la satisfacción de las actividades propias, es el grado óptimo de la propiedad y la dirección a la cual debe apuntar la legislación social. Por su parte, el arrendamiento, derivado del "jus fruendi", o sea el aprovechamiento de los beneficios que la cosa pueda producir al propietario, debería ser la excepción, apenas una etapa de aprendizaje del productor para acceder a la propiedad. Los problemas que existen se originarían en que no hay mancomunidad de intereses entre propietarios y arrendatarios, dado que los primeros tienden a arrendar para apartarse del trabajo. Por otro lado, cuando la expansión del arriendo alcanza ciertos niveles y la acción de arrendar es el único fin de la propiedad de la tierra, entonces llega el momento de implementar algunas restricciones legales, pero cuidando de no alterar la propiedad privada. Pero con esto se debe tener cuidado, pues -dice Pereda-

"(...) la legislación imperante en la Argentina en materia de arrendamientos agrarios, con miras a proteger al arrendatario, mina en sus bases la institución de la propiedad, ahogando los deseos del arrendatario de convertirse en propietario, ya que crea a su favor privilegios que en vez de tender a disminuir el sistema de la explotación del campo por arrendamiento, lo fomenta" ⁴.

Desde la óptica socialista, aparece en 1932 un trabajo de Antonio Borrás. Enmarcando la crisis agrícola nacional en el escenario de la crisis mundial, el autor se dedica a analizar el funcionamiento del sistema agrícola argentino, desde el régimen de tenencia hasta la colocación de la producción en los mercados internacionales. En primer término, Borrás remarca que uno de los peores problemas que deben enfrentar los agricultores no propietarios es la presencia de subarrendatarios, cuya actividad origina un considerable aumento en el canon de arriendo. Yendo al fondo de la cuestión, Borrás considera que los intereses de propietarios y arrendatarios son totalmente antagónicos e irreconciliables.

"Si algún elemento inútil y pernicioso existe en nuestro país es el propietario que alquila sus campos para que otros los trabajen y los hagan producir. Y tan es así que nuestra agricultura tiene en los arrendamientos uno de los factores más apreciables del costo de producción total y en infinidad de casos el alquiler absorbe lo que debiera ser ganancia sobrepasando la verdadera 'renta' del suelo" ⁵.

En las alzas de los cánones de arriendo, causa de muchas dificultades económicas para los productores, Borrás señala como responsables a los propietarios de las tierras, pero también -y diferenciándose de otros autores contemporáneos- a los mismos agricultores que en su afán de trabajar más tierras, dados los buenos precios obtenidos por la producción, compiten en el mercado de alquiler de tierras haciendo elevar su precio. Aún agranda las diferencias con otros autores, cuando al estudiar los modelos de pago del arriendo concluye que el más justo y lógico -dentro del marco global del sistema económico argentino- es el de abonar una parte del monto líquido de lo que el campo produzca, es decir que se pagaría luego de haber levantado y liquidado la cosecha, y después de haber deducido los gastos de explotación. Concluye proponiendo un programa de acción agraria, que en lo relativo a la cuestión de la tenencia impulsa -además de propugnar la aplicación de la modalidad descrita-

⁴ H. PEREDA (1936: 45)

⁵ A. BORRÁS (1932: 63)

que se permitan arrendamientos colectivos (según el modelo español) y que se establezcan comisiones arbitrales mixtas entre el Estado, los propietarios y los agricultores⁶.

José Boglich, por su parte, utilizando un análisis de vertiente marxista, encara el estudio de la realidad agraria argentina partiendo de reconocerla como regida por leyes capitalistas. Sus cálculos se aproximan a los de Nemirovsky en cuanto a la incidencia del pago del arrendamiento en los costos de producción, 25.3% en promedio, pero no le asigna a tal sistema un papel de traba al desarrollo. El problema es, para Boglich, que los arrendamientos son elevados porque los propietarios de las tierras las hipotecaron en momentos de altos intereses, por lo que, para hacer frente a sus deudas, aumentan el monto de arriendo. El arrendamiento *en sí mismo* no es un obstáculo para el avance de la actividad agrícola, sino que las condiciones negativas que se generan deben enmarcarse en el panorama global de la economía capitalista internacional. Por otro lado, las unidades utilizaban los más importantes adelantos técnicos en la producción de cereales, lo que es otra muestra de que el resultado económico de los establecimientos arrendados no era negativo. Si bien cuando los efectos de la crisis se sintieron duramente en el campo, y el gobierno debió intervenir para sostener a muchas explotaciones, concluye Boglich que las verdaderas economías se hicieron a costa de reducir el salario del proletariado rural, fuerza motora de la actividad agropecuaria en su conjunto⁷.

Otros autores, desde una posición académica teñida de ciertas preocupaciones sociopolíticas, publican vigorosos trabajos contrarios a la vigencia del régimen de arrendamiento, al que le asignan unilinealidad con la actividad agrícola, contraparte de la relación entre la propiedad de mayor tamaño, la estancia, y la actividad pecuaria. En 1942 Luis Cánepa y en 1944 Curto Hotschewer representan con gran claridad estas posturas. Se debe destacar el análisis del segundo de los autores mencionados. Tras señalar que la cesión de renta, vía el pago del canon de arrendamiento, es una de las causas fundamentales de la pobreza de los productores, consigna que ante la rigidez contractual que impide la alternancia de actividades, obligando a una misma práctica cultural continua, se origina un deterioro del medio ambiente, dañando profundamente a los suelos, lo que constituye una de las primeras advertencias acerca de esta problemática desde una perspectiva socioeconómica⁸. Dentro de este grupo de analistas del rol del arrendamiento en el sistema productivo pampeano se destaca por su influencia -y por el rigor académico que trata de dotar a su obra- Juan Tenenbaum. Asignándole un origen histórico de subordinación a la ganadería, este autor analiza la evolución agrícola en las explotaciones arrendadas. Parte del objetivo de la necesidad de diversificar la producción con la finalidad de alcanzar un adecuado nivel de racionalización productiva.

"El latifundio y el arrendamiento han gravitado hasta ahora en forma absolutamente negativa en cuanto concierne a posibilidades de diversificación. El latifundio es por su naturaleza campo adecuado para especialización y la falta de propiedad en la explotación familiar constituye un escollo a veces insalvable para un

⁶ A. BORRÁS (1932: 85-89 y 251-252)

⁷ J. BOGLICH (1937)

⁸ L. CÁNEPA (1942); C. HOTSCHEWER (1944)

trabajo racional. (...) se puede afirmar que el tipo de explotación agrícola que se ha impuesto en su mayor parte en la Argentina es irracional"⁹.

Esta falta de diversificación, la tendencia al monocultivo extensivo, es producto del predominio de los ganaderos (propietarios de las tierras) sobre los agricultores (arrendatarios) que se ven obligados a cumplir las cláusulas contractuales que aquellos les imponen, las cuales dejaban espacio sólo para la práctica de uno o dos cultivos impidiendo cualquier atisbo de diversificación agrícola, y menos ganadera. Además, la vigencia del arrendamiento repercute en escasas mejoras en el campo, dado que el agricultor no va a invertir en construcciones que no le serán reconocidas una vez vencido el plazo pactado. Tenenbaum considera al arrendamiento en porcentaje de la cosecha como un sistema injusto y que acarrea graves problemas para el arrendatario.

*"En caso de pérdida de cosecha el propietario pierde tan sólo la renta o el interés del capital territorial, mientras el colono pierde no sólo el interés del capital de explotación sino también las amortizaciones del capital fijo, la totalidad del capital circulante y el trabajo invertidos. Cuando la cosecha es buena debido a un alza del precio del producto cosechado, el propietario obtiene una ganancia que supera en mucho la renta que le corresponde, quitando de este modo al colono parte de la utilidad que le corresponde exclusivamente a él como empresario. Si en cambio, la cosecha mayor se debe a la aptitud y dedicación del colono, no hay ninguna razón para que el propietario se constituya en partícipe de esa mayor producción que corresponde totalmente al colono, por cuanto es una consecuencia directa de su mayor habilidad o de una mayor inversión de capital y trabajo"*¹⁰.

A fin de solucionar estas dos circunstancias, la explotación del arrendatario y el carácter irracional del sistema productivo pampeano, Tenenbaum propone un cambio en la orientación agrícola, en dirección a sistemas intensivos, volcados a cultivos industriales y a la actividad granjera. Este cambio afianzaría la permanencia física de los productores en una misma unidad, evitando su tradicional nomadismo, y aún, el autor cree que cuanto más se expanda la diversificación productiva, mayor será la necesidad de convertir a los agricultores arrendatarios en propietarios.

*"(...) la nueva orientación en materia de cultivos (...) será sin duda factor decisivo en la evolución del régimen de tenencia de la tierra hacia la propiedad de la misma por parte de quienes la trabajan (...)"*¹¹.

Desde una óptica igualmente crítica, pero partiendo de una posición activamente militante en los movimientos sociales agrarios, encontramos el trabajo de Celestino Sierrra. Sintiendo obligado (como muchos otros autores) a realizar una larga introducción histórica acerca de la evolución agropecuaria nacional para justificar su postura, Sierrra repasa las etapas que recorre esta actividad en la Argentina, haciendo hincapié en el marco legal que les da forma. Remarca las condiciones paupérrimas

⁹ J. TENENBAUM (1946: 42); negrita del autor.

¹⁰ J. TENENBAUM (1946: 88-89)

¹¹ J. TENENBAUM (1946: 219); cabe acotar que muchas de estas ideas, ya habían sido planteadas por el mismo autor en su tesis de grado, presentada en 1922 ante la Universidad Nacional de La Plata, cfr. J. TENENBAUM (1922).

en que vivían los arrendatarios agricultores y las duras condiciones a que se sometían en los contratos de arriendo, impuestas por los propietarios ganaderos, pero también por subarrendatarios, lo que encarecía el canon a pagar. Un factor especialmente nefasto para la situación de estos agricultores es la puesta en práctica del pago del arrendamiento en especie.

"El contrato de arriendo en especie, creó además otro factor que conspiró contra el desenvolvimiento general de los colonos. La mayoría lo tomaron como se toma un juego de azar y se embarcaron en cultivos de extensiones que iban más allá de sus posibilidades ciertas, sintiéndose estimulados para ello por el crédito que se les abría fácilmente; tanto más fácilmente, cuando en el fracaso de quien lo recibía radicaba la mayor utilidad del acreedor. En la puja para producir y mantenerse hasta embocar, por fin, en la ansiada lotería de una gran cosecha con precios altos, los agricultores toman tierras a cualquier precio y a costa de su trabajo y sacrificio las explotaciones agrícolas aumentaron creando nuevas riquezas (...)"¹².

En Sienrra campea la preocupación militante por solucionar lo que considera el problema de fondo de la cuestión agraria nacional, la radicación definitiva sobre la tierra de quienes se sintieran y fueran capaces de trabajarla

"(...) no sólo para aumentar y abaratar la producción, (...) sino también para desterrar definitivamente de las chacras los propósitos de aventura, para convertirlas en chacras-hogares, donde junto con el esfuerzo permanente en el trabajo se afianzase el de la propia nacionalidad y se desenvolvesen los mejores sentimientos de la patria"¹³.

Para concluir con la presentación de algunos de los autores que tomaron al arrendamiento como objeto de análisis, problematizándolo, veamos el trabajo de Luis Mac'Kay. Político de la Unión Cívica Radical, retoma las ideas de la función social de la propiedad (cuyo esbozo vimos al citar la obra de H. Pereda) y sostiene que el latifundio, entendido como una gran propiedad improductiva o destinada a la especulación, es una deformación del régimen propietario que conlleva la existencia del arrendamiento; éste no es más que una aberración social que contribuye a la degradación económica de la tierra. Mientras las condiciones del país impliquen que siga persistiendo esta modalidad de tenencia se hará necesaria la vigencia de una legislación agraria que proteja, lo más justamente posible, al arrendatario -afirma Mac'Kay- pero el modelo ideal, el que cumple acabadamente la función social de la propiedad, es la unidad explotada directa y racionalmente por su dueño ¹⁴.

En los párrafos anteriores reseñamos los trabajos de varios autores que analizaron la cuestión del régimen de tenencia de la tierra entre la crisis del '30 y los inicios de la década de 1940. Esta selección temporal se realizó a efectos de resaltar en qué ambiente intelectual se producirán las reformas del sistema de arrendamiento que caracterizan a los años '40. No intentamos agotar los autores que se explayaron sobre esta temática -ni mucho menos-; sólo recurrimos a los que consideramos más representativos tanto a nivel de su impacto directo en el momento de planificarse,

¹² C. SIENRRA (1946: 142-143)

¹³ C. SIENRRA (1946: 238)

¹⁴ L. MAC'KAY (1951)

redactarse y sancionarse la legislación agraria, como por la posterior influencia en otros trabajos que los siguieron. Sí creemos que queda claramente expresada la sensación de crisis agraria, no tanto en lo productivo sino en lo social, dando origen a un ambiente propicio a cambios. Cambios más que necesarios a ojos de un observador extranjero: Carl Taylor había descrito la vida de los arrendatarios pampeanos como la de una "historia trágica"¹⁵. Si este norteamericano estaba impresionado por lo observado a lo largo de sus recorridos por el país, los autores que señalamos anteriormente parecen tener una doble vía de influencia para plasmar ideas como las expresadas. Por un lado, la innegable realidad de la crisis en que se debatían muchas unidades, sobreviviendo en condiciones paupérrimas y siendo desalojadas de la tierra que ocupaban, sea por falta de pago o por vencer el contrato; las imágenes literarias que describen aquellos desalojos pueden inscribirse en un realismo sumamente crudo. Familias abandonadas a su suerte en los caminos polvorientos, subastas de implementos agrícolas y de enseres domésticos, jóvenes varones que se deben conchabar como peones en las grandes estancias son, entre otras, algunas de tales descripciones. Pero por otro lado, los trabajos anteriores presentan una fuerte influencia ideológica del modelo del *jeffersonian farm*. Explotaciones autoabastecidas, familias unidas, diversificación productiva, pequeños capitalistas rurales, buenos ciudadanos, reservorios de la tradición, son algunas de las características que se desean ver plasmadas en las explotaciones familiares que se proponen como remedio a la situación del agro pampeano. En la confluencia de estas dos vías se genera el discurso crítico que se plasmó en aquel momento y que servirá de sustento para justificar algunas de las medidas tomadas por los gobiernos en la década de los '40, y para criticar otras.

LA EVOLUCION DE LA LEGISLACION SOBRE LOS ARRENDAMIENTOS RURALES

a) La normativa legal de Yrigoyen a Perón. El acceso a la tierra y los movimientos políticos de masas

Desde el punto de vista legal, las iniciativas en torno a mejorar de alguna manera la situación de los arrendatarios se remontan al primer gobierno de la Unión Cívica Radical¹⁶, asumido en 1916 y encabezado por Hipólito Yrigoyen, cuando en 1921 se sanciona la ley 11.170: Régimen legal de los arrendamientos agrícolas. Este instituto jurídico es el fruto *formal* del descontento de los arrendatarios, cuyo punto más visible parece ser el llamado "Grito de Alcorta" ocurrido en 1912 (movilizaciones y medidas de fuerza llevadas a cabo por los agricultores arrendatarios en protesta por los altos canones que debían pagar), continuando el malestar -con altibajos- hasta la década del '20¹⁷. Esta ley, en realidad nunca reglamentada y reiteradamente violada,

¹⁵ C. TAYLOR (1948)

¹⁶ Este es el primer gobierno nacional elegido democráticamente, mediante la puesta en práctica de la ley de sufragio universal de 1912.

¹⁷ Para una descripción y un análisis de estos movimientos sociales, cfr.: P. GRELA (1958), C. SOLBERG (1975), A. ARCONDO (1980), A. ASINARI (1973).

buscaba atemperar el problema de la estabilidad de los arrendatarios, al establecer que la duración mínima del contrato sería de 4 años y en una extensión de tierra no mayor a las 300 has.

Como indicamos, la ley 11.170 no se cumplió por diferentes motivos; Nicolás Repetto -político socialista y productor agrícola- recuerda algunas:

"(...) como ella limitaba sus beneficios a las superficies arrendadas para agricultura no mayores de trescientas hectáreas, los terratenientes o los sublocadores simulaban contratos por superficies mayores de trescientas hectáreas, y en esta forma se libraron de cumplir con las obligaciones que imponía la ley. (...) La burlaron también inscribiendo un contrato en un solo ejemplar, firmado por el arrendatario, contrato que retenían los terratenientes; la burlaron igualmente otorgando contratos sin fecha; la burlaron también imponiendo a los arrendatarios contratos de prenda por deudas que éstos no habían contraído; y la burlaron, también, diciendo lisa y llanamente a los chacareros que si querían ocupar sus tierras, debían aceptarlas en las condiciones en que les eran ofrecidas"¹⁸.

El mismo Repetto señala que los chacareros tampoco hicieron respetar la ley debido a su desconocimiento del articulado. La limitación en la extensión a arrendar parece pesar no solo entre los propietarios, sino entre los mismos chacareros. Recordemos que los conflictos agrarios pampeanos -protagonizados por los agricultores- fueron de neto corte reformista, pugnando por mejoras formales (duración de los contratos, indemnizaciones por mejoras efectuadas a cargo del arrendatario, rebajas en los fletes y en los cánones, etc.), y no propugnando un cambio estructural. Esta fracción de la burguesía tenía siempre latente la posibilidad de acceder a la tierra bajo la forma de propiedad. El camino era apostar por una buena cosecha (buenas condiciones climáticas combinadas con una relación de precios favorables) que les permitiera acumular el capital necesario para la compra, por lo cual, para aumentar ese monto era necesario arrendar y trabajar más tierras. De ahí que aquel límite de 300 has. no tuviera relación cierta con las expectativas de los chacareros.

"El agricultor en la República Argentina fue un empresario, pero en alguna medida también fue un especulador en tierras. No sólo los grandes propietarios buscaban la valorización de la propiedad. (...) Si se tiene en cuenta el número de transacciones de explotaciones de dimensiones medianas y pequeñas que, aunque no son el mayor volumen de la tierra incluyen el mayor número de las operaciones, puede decirse que no sólo especulaban con el aumento del valor de la tierra los grandes propietarios sino que también lo hacían propietarios chicos y medianos"¹⁹.

Entonces, podemos analizar desde otro ángulo el fracaso de aquella ley de 1921; no sólo por la transgresión sistemática por parte de los propietarios o sublocadores, sino porque no respondía -a grandes trazos- a la realidad del cálculo económico de los chacareros. Aquel afán de poseer la tierra y las posibilidades ciertas de lograrlo, se transforma en un factor -entre otros- que

¹⁸ N. REPETTO (1959: 231)

¹⁹ R. CORTÉS CONDE (1979: 137)

"(...) explica el hecho de la ausencia de reclamos provenientes de los productores por reformas al régimen de tenencia del suelo, y la limitación de sus demandas a la rebaja de los montos de los arrendatarios"²⁰.

En 1932, ya desalojado el radicalismo del gobierno por el golpe militar de 1930 y restaurado el régimen conservador, se dicta una nueva ley de arrendamientos rurales, la 11.627. En esencia mantenía el espíritu de la sancionada en 1921, pero suprimía el límite de las 300 has. y extendía la estabilidad del arrendatario desde los cuatro a los cinco años. En sí, este nuevo cuerpo legal no satisfacía plenamente a ninguna de las partes involucradas en el sistema de arrendamiento, dada la situación económica del agro hacia esos años (caída de los precios internacionales, fruto de los efectos de la crisis capitalista mundial que ocurría en esos momentos). Por lo tanto, ante las presiones cruzadas de propietarios y arrendatarios, el gobierno conservador del general Agustín P. Justo ejecuta una serie de medidas tendentes a mantener la situación en un delicado *statu quo*. Por ejemplo, se intentan poner en funcionamiento comisiones mixtas destinadas a mediar entre las partes los conflictos que surgiesen.

Manteniéndose ese equilibrio, la situación se prolonga en el tiempo. En julio de 1940 se crea una Comisión Arbitral para el reajuste de los arrendamientos agrícolas y contratos de participación en especie sobre productos agropecuarios, dependiente del Ministerio de Agricultura y a la cual concurrían las partes en forma voluntaria. Este hecho es una demostración de la tendencia imperante en el aparato estatal -más allá de la bandera partidaria- a intervenir en los contratos de arrendamiento y en el replanteo de sus cánones. Es justamente un gobierno conservador, el surgido en 1938 con la presidencia de Roberto Ortiz, pero que en 1942 está a cargo del que asumiera como vicepresidente, Ramón Castillo, quien sanciona una ley que enfrenta de lleno la compleja situación de los arrendamientos. La ley 12.771 establece la obligatoriedad de los reajustes en los cánones cuando una de las partes lo pidiera y de acuerdo a una tabla que confeccionaría el Poder Ejecutivo Nacional. También estipulaba que los contratos celebrados debían ser registrados en el Ministerio de Agricultura y, algo central,

"(...) aparece por primera vez en nuestra legislación agraria la prórroga legal de los contratos de arrendamiento y la suspensión de los juicios de desalojo por vencimiento de los contratos (...). Esta primera prórroga se estableció por un período de tres años. La ley se declaró de orden público, siendo irrenunciables sus beneficiarios"²¹.

Las anteriores comisiones mixtas se transforman por esta ley en Cámara Arbitral de Arrendamientos Rurales, ante la cual los interesados presentarían sus problemas. Alicia Tecuanhuey Sandoval considera que esta Cámara no cumplió una función relevante, siendo sus decisiones lentas e inoperantes, estando asesorada por la recién creada Dirección de Arrendamientos y Aparcerías Rurales²². Esta Dirección perseguía la finalidad de estudiar los problemas de los agricultores y encontrar su

²⁰ O. BARSKY (1992: 20-21)

²¹ A. BARRY (1967: 12)

²² A. TECUANHUEY SANDOVAL (1988: 37-38)

solución, atendiendo a los intereses de los contratantes, determinando modos de locación o porcentajes de aparcerías; también mediaba en el tema de los desalojos, buscaba métodos racionales de explotación de las chacras, difundía nuevos cultivos, promovía la cooperación, etc. Es interesante señalar que estas funciones conjugan con la propuesta ya indicadas de A. Borrás, en lo concerniente a la necesidad de establecer órganos mediadores a efectos de conciliar intereses contrapuestos. Es justamente esta coincidencia un claro ejemplo del peso -directo o indirecto- que tuvieron varios de los autores reseñados en la primera sección, en lo referido a la construcción del cuerpo normativo agrario argentino.

Pese a todo, la situación de los arrendatarios se tornaba crítica ante los cambios que ocurrían en la actividad agropecuaria, en especial con la reasignación de tierras hacia la ganadería, implicando que se desalojara a aquellos. Un contemporáneo, representante de una fracción de la burguesía agraria dedicada a la ganadería -en puja contra los grandes propietarios- sostenía:

*"(...) el propietario de la tierra, en general se ha quedado con la renta del capital tierra y con el trabajo del productor. (...) las dificultades económicas y sociales del medio ambiente rural han puesto en descubierto el régimen anárquico y de explotación de los arrendamientos de los campos. La necesidad social de intervención indispensable del Estado en la redistribución de las riquezas de la tierra que deben servir primeramente las necesidades de quienes la trabajan antes que, todos los demás sectores que intervienen en los transportes y comercialización de la producción, se hizo necesaria"*²³.

b) El peronismo y la búsqueda de un equilibrio

El corpus legal fue engrosando, especialmente desde que se produjera la asunción del gobierno emergente del movimiento militar de junio de 1943. En noviembre del mismo año se deroga la ley 12.771 y se resuelve prorrogar los contratos hasta el 31 de diciembre de 1945 y suspender los juicios de desalojo, al tiempo que los cánones se rebajan obligatoriamente un 20%. Por otro lado, permitía destinar hasta un 40% de la superficie arrendada a usos ganaderos y se imponían castigos cuando por su negligencia el arrendatario no obtuviera un rendimiento normal, pudiendo ser desalojado. Mario Lattuada sostiene que la legislación sobre arrendamientos cumplió una función de "válvula de escape" de la presión de los no propietarios sobre la estructura de tenencia imperante:

*"En este sentido, las prórrogas de los contratos de arrendamientos, congelamiento de precios y distribución de frutos, y la suspensión de los juicios de desalojo, no fue más que una variante de la política tradicional de arrendamientos, cuando las leyes convencionales que regulaban los mismos fueron insuficientes, en períodos de crisis económica y particularmente crisis agraria, para mantener el statu quo de la estructura agraria"*²⁴.

²³ N. DE OLARIAGA (1943: 41)

²⁴ M. LATTUADA (1986: 110)

Justamente, la lectura atenta del decreto de derogación de la ley antedicha, y de sus aclaraciones, permite apreciar que por debajo de la apariencia de ser una medida de fondo y favorable netamente a los arrendatarios, se encuentra el afán de mantener cierto equilibrio (inestable por inmanejable a nivel macroeconómico y macrosocial), por lo cual se estipulan una serie de restricciones, muchas de ellas denominadas ambiguamente. Tal el caso, arriba indicado, de que el arrendatario no obtenga un "rendimiento normal", lo que conllevaba inevitablemente a disputas entre propietario y arrendatario acerca de "lo normal". ¿El rendimiento normal era el promedio provincial, zonal, regional o el potencial?, ¿ese rendimiento en función de qué tecnología se estipulaba, de la realmente empleada o de la disponible en el mercado -que no significa de uso seguro por el arrendatario-? Estas y otras medidas compensatorias de "lo favorable hacia los arrendatarios" tienden a equilibrar el panorama social agrario, sin malquistarse con la clase propietaria.

A lo largo de 1945 se suceden otras normativas en el mismo sentido: prórrogas de contratos y rebaja en los pagos de los cánones de arrendamiento. Esto se repite en la esencia de la primera ley agraria del gobierno peronista asumido a mediados de 1946, la 12.842. La prórroga regía hasta diciembre de 1947, pero luego será extendida nuevamente, llevándola hasta mayo de 1949. Se puede observar entonces que la dirección política seguida continuaba siendo la de subsanar coyunturalmente las tensiones sociales que apareciesen, sin trastocar la base estructural de esas tensiones.

En septiembre de 1948 se sanciona la ley 13.246 que aparece como el instrumento legal que solucionaría definitivamente -se creía- el problema de los arrendatarios y aparceros. En 63 artículos se abordan los ítemes más urticantes que afectaban al panorama social agrario pampeano, y que en visión de muchos analistas ejercían una defensa excesiva hacia los arrendatarios.

Prorrogaba los contratos en vigencia hasta el año 1952, estableciendo que su duración mínima sería de cinco años, extendibles por otros tres a opción de los locatarios. Los arrendatarios o aparceros podían realizar una revisión del precio de los contratos cuando existiera un desequilibrio entre el costo de producción y el precio de la locación; igualmente éste podía ser reducido proporcionalmente cuando la cosecha se perdiese total o parcialmente. Se prohibía expresamente el subarriendo y la cesión del contrato por parte del arrendatario, aún contando con la conformidad del arrendador. Por otro lado se fomentaba la diversificación productiva y la realización de mejoras en la explotación (aguadas, galpones, implantación de montes, etc.). Se retoma de leyes anteriores la norma tendente a decretar la inembargabilidad de ciertos enseres y animales. Esta ley también regula el sistema de aparcería, hasta el momento no regulado por legislación alguna, aplicándose a la misma muchas de las disposiciones dictadas para el arrendamiento.

Es de importancia central el contenido del artículo 39 en virtud de los cambios que se sucedían en esos momentos en el agro pampeano.

"Art. 39.- Quedan excluidos de las prescripciones de esta ley los contratos en

que se convenga, por su carácter accidental, el cultivo de un predio por una sola cosecha"²⁵.

Este artículo deja entrever que se estaban gestando nuevos procesos que requerían de cierta flexibilidad en el régimen de la tierra, alejada de la aparente rigidez pro-arrendataria que emanaba de la ley 13.246 y sus antecedentes. La figura del contrato accidental, de duración por una sola cosecha implica -en su mera enunciación- la existencia de actores sociales que dedicados a la agricultura, la realizaban con una notable movilidad espacial, más allá que represente la plasmación de las presiones de los propietarios para alcanzar de alguna manera aquella flexibilidad.

La ley 13.246 también estipulaba la creación de organismos especiales que sirvieran de escenario para dirimir rápidamente los conflictos entre arrendatarios y propietarios; nos referimos a las cámaras regionales paritarias de conciliación y arbitraje obligatorio, a las cuales se sumaba un cámara central. El funcionamiento de estas cámaras, según relatos contemporáneos distaba mucho de corresponderse con la letra de la ley. El ensayista y agricultor Pedro de Paoli relata su experiencia como contendiente: remarca la burocracia imperante en todo el proceso que hacen de los plazos legales solo una aspiración; sostiene que la idoneidad de los integrantes para las resoluciones legales era nula; que la acumulación de pleitos, por ejemplo en la cámara de Rosario (Provincia de Santa Fe), llegaba en 1953 a 5.000 juicios pendientes. También recuerda que las resoluciones eran netamente favorables a los arrendatarios, tanto a nivel del tiempo que demandaban su tramitación como en el fallo definitivo.

"Esta duración tan descomunal hace que el propietario, que es el único que arriesga, porque es el único que tiene que perder, desista de iniciar el juicio, o una vez iniciado, y visto su larga duración, lo abandona. (...) Las Cámaras son de Conciliación y Arbitraje Obligatorios, pero solamente concilian cuando el propietario, visto lo duro del juicio, afloja. El fracaso de las Cámaras Paritarias -desde el punto de vista legal y social- estriba en que originadas por un propósito de justicia social (...) con el tiempo se hicieron estrictamente (sic) demagógicas, mal manejadas y orientadas (...)"²⁶.

Más allá de éstas y otras críticas a la realidad burocrática de esos tribunales especiales, lo cierto es que perduraron casi una década más, hasta 1967, cuando se los disuelve.

²⁵ A. BARRY (1968: t. I p. 347)

²⁶ P. DE PAOLI (1960: 45 y 49); el caso de este autor es sumamente curioso. Iniciado en las lides sociales como militante de la FORA, vira lentamente hacia el socialismo de *La Vanguardia* para culminar como una pluma del revisionismo histórico (etapa de la cual es fruto el libro utilizado). A lo largo de *La reforma agraria* se hallan innumerables quejas acerca del espíritu pro-arrendatario que anida en la ley 13.246, la cual -dice- es violatoria de la Constitución de 1953 (en vigencia al momento de sancionarse), ya que limita el pleno uso de la propiedad, que sí estaba regulado (según su *función social*) en la de 1949. Lo que más llama la atención es su defensa irrestricta de la propiedad privada (viniendo de un ex anarquista) y su ataque a la "prepotencia" de los arrendatarios; sin duda explicable por su condición de propietario de una chacra en el sur santafecino, en la cual -se desprende del texto- tuvo conflictos con locatarios.

La prórroga de los contratos que estipulaba la ley 13.246, contaba con una serie de excepciones que permitían la rápida recuperación de la tierra por su propietario, constituyéndose esto en otra muestra de la búsqueda de un equilibrio social sin afectar a las bases estructurales de la sociedad agraria.

Otra resolución de importancia tomada en esta ley es la actualización de los cánones, anulándose las rebajas a los mismos dictaminadas a inicios del gobierno peronista. Así aumentaban un 20% y a partir de junio de 1950 regiría el libre mercado para pactar los montos de arriendo. Lattuada ve en esta disposición la causa de que los sectores más conservadores no se opusieran a la sanción de esta ley, además de que las excepciones estipuladas les permitían retornar a la posesión plena de su tierra ²⁷. En lo referente al libre acuerdo de los cánones vemos que

*"El 31 de mayo de 1953, al vencer la prórroga 'final', fue necesario renovarla, por las razones de siempre, agravadas por la inflación galopante y la dificultad en aumento para conseguir tierra porque el propietario que recobraba su predio no volvía a darlo en arrendamiento 'ni ebrio ni dormido'. Pues los arrendamientos seguían congelados, por ejemplo a \$ 10 la h., como cuando el trigo, tenía ese precio, a pesar de que ya estaba en \$ 200. Los propietarios se sentían saqueados, pero el aumento de los costos, por la rapidez de la inflación, pronto dejó sin beneficio también a los arrendatarios. La situación se fue haciendo intolerable. Comenzó un período de prórrogas breves y de inseguridad creciente y un creciente abandono de trabajos racionales en los campos arrendados"*²⁸.

La situación permaneció congelada entre 1950 y 1952, año del giro productivista de la política económica del gobierno peronista, cuando para seguir esa dirección era necesario continuar con el statu quo agrario, evitando conflictos que la perturbarán. Así se resuelve una nueva prórroga de los contratos por tres años más, pero se elevan los cánones un 15%.

Hasta septiembre de 1955, cuando un nuevo golpe militar desaloja del gobierno al peronismo, la línea de políticas de arrendamiento siguió siendo la misma: prolongación de la vigencia de contratos, incrementos en los cánones y permitía, en determinados casos, la liberación del monto a pagar según lo que estipulase el mercado.

Caído el peronismo, la aplicación de la legislación de emergencia no varió sustancialmente. Aquél se caracterizó, como sostiene M. Kaplan, por evitar toda confrontación con los sectores sociales, de ahí que si por un lado no afectó *sustancialmente* al derecho de propiedad (recordemos que los resquicios legales permitían la recuperación de tierras por varias vías, al igual que se ponía una fecha tope, si bien varias veces postergada, para que el predio regresase a sus manos), por el otro, los arrendatarios gozaron de estabilidad por varios años y de otras seguridades, como la colocación de sus cosechas en los organismos estatales creados al efecto ²⁹.

²⁷ M. LATTUADA (1986: 113)

²⁸ J. PASTORINO (1971: 103)

²⁹ M. KAPLAN (1985: 23)

Muy difundida es la opinión en cuanto a que en este período se forja el proceso -que continúa años después- que permite a los arrendatarios acceder a la propiedad de sus tierras, e incluso, gracias al ahorro que podían hacer esos sectores, llegaron a capitalizarse en maquinarias. Daniel Slutzky sostiene que no se originaron cambios como esos, dado -entre otras razones- que los menores cánones no incidían de la misma manera que décadas antes, en la estructura de costos de los productores. En efecto, siguiendo a H. Giberti, sostiene que el peso de la renta en aquel era del 23% en 1930, mientras que en 1960 (cinco años después de la caída del peronismo) subía solo al 5%. Además, considera que los rendimientos eran decrecientes debido al progresivo deterioro del suelo, originado en la anulación del sistema de rotación agrícola-pecuario³⁰. El aspecto ecológico también es retomado por otros autores, al hacer hincapié en que una práctica agrícola continua -como la ejecutada por los arrendatarios "estables"- atentaba contra la preservación de las cualidades edáficas.

Resumiendo, a nivel de su política de arrendamientos y aparcerías, el peronismo -a través de distintos instrumentos legales- logró frenar los conflictos sociales agrarios por el acceso a la tierra, asegurando permanencia y respetando la estructura de propiedad existente. Como escribió Guillermo Flichman, la clase propietaria vio reducido su poder económico, pero no le fue tocada su base material de sustentación³¹.

c) La transición hacia la liquidación del régimen provisorio

La política de prórrogas de vencimientos de contratos continuó bajo el gobierno militar asumido en septiembre de 1955. A fines de ese año se extiende la vigencia de los contratos hasta el último día del año siguiente, plazo que luego fue modificado, llevándolo hasta el 28 de febrero de 1957. También se establece la creación de una comisión encargada de estudiar el régimen de arrendamiento y aparcería vigente y de proponer las reformas que crea necesaria. De su labor surge la redacción de un Plan de Transformación Agraria (sancionado como decreto-ley 2.187/57) que partiendo de considerar que la legislación anterior (en especial la sancionada durante el régimen peronista) es la causante de la situación de crisis del sector agropecuario, dispone la prórroga de los contratos de arrendamiento y aparcería por 180 días, contados desde el 28 de febrero de 1957. Dentro de ese plazo, los locatarios podrán ofertar la compra de la totalidad de la tierra en tenencia o de solo una unidad económica, estipulándose que en caso de no haber acuerdo en cuanto al precio, los organismos específicos actuarían como mediadores.

En general, este plan fue favorablemente recibido por la agrupación representativa de los arrendatarios, la Federación Agraria Argentina, que instó a sus afiliados a optar por el nuevo régimen. Sin embargo, desde otras ópticas, la aplicación del Plan fue criticado aduciendo que no beneficiaba más que a los terratenientes. En efecto, el político y ensayista desarrollista Rogelio Frigerio (de notable influencia en el pos-

³⁰ D. SLUTZKY (1968: 110)

³¹ G. FLICHMAN (1982: 113)

terior gobierno de Arturo Frondizi) estimaba que la puesta en práctica de ese sistema de compra de la tierra, favoreciendo *formalmente* a los arrendatarios, era en realidad una transferencia de recursos a los grandes propietarios. Esto se debería a que el arrendatario que accede a la tierra está obligado a pagarla durante un largo período a la institución financiadora, la cual a su vez le otorga en una sola operación el monto total al vendedor. Lo que pagaría el arrendatario y lo que recibe el terrateniente, es la misma cosa: renta.

*"Insistamos: ¿qué paga el nuevo propietario al banco? Paga renta ¿Qué recibe el viejo propietario? Renta. Pero, mientras éste recibe de una sola vez la renta de 10, 20 ó 30 años, aquél sigue pagando renta durante ese mismo período. Magnífico negocio para el terrateniente. Tal vez allí se encuentre la razón del entusiasmo con que muchos grandes propietarios recibieron el decreto 2.187/57 llamado Ibarbia-Mercier"*³².

En forma igualmente negativa es evaluado este Plan por Rodolfo Carrera (abogado y político, también desarrollista):

*"(...) con la apariencia de una llamada transformación agraria era en realidad una manera elegante de obligar a los arrendatarios a abandonar los predios ya que si no querían pagar por ellos los precios corrientes de plaza o de mercado que fijaba la ley, debían dejarlos en seis meses"*³³.

Una visión diferente de esta normativa la constituye la opinión de Juan Pastorino. A diferencia de los dos autores anteriores, éste evalúa positivamente el resultado del Plan estudiado, cuyos beneficios se desplazan de sólo los actores intervinientes, hacia todo el país.

*"(...) el Plan de Transformación Agraria benefició al país porque las tierras de arrendatarios convertidos en propietarios y los latifundios que se fraccionaron para ser vendidos a los arrendatarios, pasaron a ser mejor explotados y poblados con las ventajas sociales consiguientes"*³⁴.

Buscando amalgamar el complejo mosaico legal agrario, se dicta otro decreto-ley, reformando la ley 13.246. El objetivo era aminorar la presencia estatal en los conflictos entre propietarios y arrendatarios o aparceros, buscando el acuerdo privado entre las partes, al tiempo que se eliminaban las disposiciones relativas a las rebajas de cánones. Al decir de R. Carrera,

*"(...) fue un retroceso en favor de los rentistas de la tierra en contra de los productores"*³⁵.

La política de prórrogas continuó, modificándose en ese sentido el mencionado Plan de Transformación Agraria. Sin embargo, este no seguiría en vigencia mucho

³² R. FRIGERIO (1965: 150)

³³ R. CARRERA (1981: 42)

³⁴ J. PASTORINO (1971: 105). De manera similar evalúa los resultados E. Sobrino, para quien ese Plan populariza la propiedad (1989: 83)

³⁵ R. CARRERA (1981: 42)

tiempo más, puesto que a mediados de 1958, ya asumido un nuevo gobierno democrático (si bien con el peronismo proscripto), el del desarrollista A. Frondizi, se sanciona un segundo Plan de Transformación Agraria (ley 14.451) que nuevamente prórroga los contratos de arrendamiento y aparcería hasta el fin de 1961. En sí, era un régimen transitorio, dado que el Poder Ejecutivo estimaba que la solución definitiva de la situación de los arrendatarios y aparceros no podía conseguirse inmediatamente, requiriéndose un lapso de transición. En la misma línea de mantener cierto equilibrio entre las partes -como señalamos para los intentos legislativos anteriores-, esta ley pugna para que los precios de los contratos se arreglen entre las mismas. La idea de "transformación agraria" residía en la búsqueda del acceso a la propiedad de la tierra, sin embargo -alejando la concreción de esto- la vigencia de los contratos se prorrogaba en el tiempo (hasta el fin de 1964). Una de las maneras de estimular el acceso a la propiedad que contempló esta legislación fue la contemplación de excepciones impositivas, tanto al vendedor como al comprador, análogamente al Primer Plan de Transformación Agraria. La ayuda crediticia para estas operaciones de compra-venta corrió por cuenta del Banco de la Nación, el cual aportará entre un 80 y un 100% del total, según la situación del comprador.

Como el lector puede apreciar hasta aquí, el panorama legal agrario se tornaba cada vez más confuso a medida que avanzaba el paso del tiempo. Leyes, decretos y decretos-leyes se superponían, complementaban y contradecían, dificultando el entendimiento del mismo, al tiempo que la jurisprudencia era invocada de manera equívoca. Frente a este panorama, era obvio que se hacía más urgente la sanción de una normativa que finiquitase definitivamente los problemas derivados de la existencia de las normativas provisorias sobre el sistema de arrendamiento.

Es interesante notar que la presentación de la ley 14.451, o segundo Plan de Transformación Agraria, al Poder Legislativo se realizó siendo Secretario de Agricultura de la Nación Bernardino C. Horne. Dos décadas antes, en uno de sus numerosos libros, había descrito las bases de lo que consideraba un plan de transformación para el medio agrario del país. Citarlo en extenso nos permite entender cuál era la propuesta de fondo de dicha ley.

"Enuncio, como punto de partida, tres directivas principales, las cuales indican los caminos que pueden conducirnos a las soluciones de fondo. En el problema agrario, que es económico y social, esas tres directivas se refieren a los factores tierra, hombre y capital. Estos se complementan y se unen. Y toda legislación debe considerarlos en su aspecto social y no individual. En el aspecto tierra, ésta deja de ser una mercancía de uso exclusivo de quien la posee en propiedad, cualquiera que sea su origen y destino, para ser considerada como 'una función social'. Y el hombre, factor activo de esa función deja de ser, por ello mismo, el elemento aislado, sin orientación, sin cultura y víctima constante de una explotación sin contralor. Como es un factor social, relacionado a la tierra que produce para todos, el Estado da las bases de su protección y organización, para que los fines comunes se cumplan. El tercer medio, el capital, viene a ser como una consecuencia de los conceptos anteriores. Ya el Estado, por medio del crédito especializado y de la habilitación, tiende

al arraigo del agrario y a su defensa, independizándolo de la banca y del comercio particular"³⁶.

La pregunta que resulta entonces es si este Segundo Plan de Transformación Agraria realmente funcionó. Respecto a la concepción de la ley como de una etapa de transición, A. Barry sostiene:

"El objeto de este período de transición bosquejado, fue de crear el clima de confianza entre las partes, indispensables para los acuerdos privados y poder llegar a soluciones de fondo como es la de convertir a los arrendatarios en propietarios de la tierra que trabajan. (...) en realidad es más una prórroga legal de los arrendamientos que un plan de transformación agraria. (...) Creemos que la sola exención impositiva en la forma legislada no es incentivo suficiente para que las partes busquen concretar la compra-venta del campo (...)"³⁷.

Un colaborador del gobierno que implementó dicho Plan la evalúa en los siguientes términos:

"En cuanto a la transformación agraria creada por la ley 14.451, fue un éxito rotundo, ya que en solo un año y medio de aplicación se habían transferido en propiedad un millón y medio de hectáreas que estaban arrendadas"³⁸.

Abundando en los resultados positivos, en otro trabajo el mismo autor sostiene:

"Cada uno de esos miles de arrendatarios que hemos convertido en propietarios con la ley 14.451, es, desde ese instante, un productor que cuida su tierra y la hace descansar, que incorpora buenas aguadas, arboledas de reparo, buenos alambrados perimetrales y eficiente subdivisión del predio (...). Todo eso no lo hacía antes. Ahora redundará en una mayor producción por hectárea, con mejores rendimientos; lo hará cada uno para pagar la amortización de la compra y progresar; pero el país se beneficiará con ese aumento de producción"³⁹.

Otro analista contemporáneo, y opositor militante a la política agraria implementada desde la década de 1940, José Pittaluga considera a esta ley como avasallante de la voluntad de los individuos y violatoria del derecho de propiedad. Además de considerar al gobierno que la impulsó como ingenuo, desconocedor de la realidad agraria y demagogo, sostiene:

"Es esto reforma o transformación agraria? Evidentemente no; mas bien es una espléndida extorsión legal cuyos beneficiarios son los tenedores de la tierra. Y esta extorsión legal, recordemos, tuvo sus frutos. Los cansados dueños de la tierra no tuvieron más remedio que caer 'voluntariamente' en ella, prefirieron mal vender sus parcelas, ante la imposibilidad de recuperarlas, sobre todo en los casos en que la edad avanzada no les permitía seguir esperando justicia"⁴⁰.

³⁶ B. HORNE (1938: 124-125)

³⁷ A. BARRY (1967: 27-28 y 33)

³⁸ R. CARRERA (1981: 43)

³⁹ R. CARRERA (1965: 102)

⁴⁰ J. PITTALUGA (1966: 126-127). Es importante señalar que cuando a mediados de los años '60 se dicta una normativa que anulará todo el andamiaje legal que venimos reseñando, se verán recogidas muchas de las sugerencias y reclamaciones formuladas por este autor, quien, por otra parte, será un cuadro técnico del gobierno militar que implemente dicha normativa.

La evolución de la legislación agraria en este período no puede dejar de lado el peculiar momento productivo que vivía el medio rural pampeano, por lo que la reglamentación del funcionamiento de contratos de corta duración no podía ser ignorada. Desde los años '50 el agro comienza un proceso de muy lenta recuperación agrícola, cuya máxima expresión se verificará a lo largo de la década de 1970. En aquellos años '60 no era perceptible dicha recuperación (luego de un período de profunda caída productiva en los años de 1940), por lo que los gobiernos estaban interesados en impulsar una expansión agrícola, para lo cual los contratos de corta duración podían ser un buen instrumento. En un decreto-ley de 1963 se sostiene

*"Que es conveniente, asimismo, dictar normas legales precisas que aseguren la posibilidad de celebrar contratos accidentales a breve término para la mayor utilización de la tierra, rodeando a dichos contratos de las garantías necesarias para que, por parte de los propietarios, puedan obtener de inmediato la recuperación del predio a la terminación del plazo y para que de parte del contratista pueda desarrollar con tranquilidad su actividad productiva en forma habitual, contando con su capacidad de trabajo y los medios necesarios y adecuados para volcarlos económicamente a la producción"*⁴¹.

La celebración de este tipo de contratos, de magnitud sin duda considerable, es juzgada por algunos autores como un retorno a la época de la desprotección legal de los arrendatarios. J. Pastorino lo ve como una vuelta al momento de la libre contratación, la cual no puede ser otra cosa que perjudicial para los arrendatarios. Este autor entiende que la situación no es un calco de la imperante a principio de siglo, pero sostiene que redundará en un peor uso de la tierra y en una menor producción. Sin embargo, y mucho antes que en distintos estudios de las ciencias sociales se enfocara el tema del contratismo, Pastorino logra caracterizar a este nuevo sujeto social:

*"Lo que ocurrirá será que el arrendatario será menos agricultor y más comerciante que antes. Será, sobre todo, un empresario. Un hombre del pueblo o de la ciudad que tomará un campo en arrendamiento como un negocio, pero un negocio a corto plazo, para obtener el mayor lucro posible en dos años o sea sin inversiones ni planes de explotación racional, pues, cualesquiera que fueren, solo son amortizables en más tiempo"*⁴².

Lo que aparece es una visión renovada del tradicional arrendatario, pobre, descapitalizado y desamparado; ahora, acertadamente, Pastorino lo sindicaba como un hombre de negocios, un empresario que intenta obtener ganancia en un breve lapso de tiempo. Sin duda, tanto la visión de este autor, como la letra de ese decreto-ley son un reflejo de la realidad circundante. Es verdad que los arrendatarios, como sostienen muchos textos, se habían capitalizado, como así también, que buena parte de los propietarios habían recuperado sus tierras. La contratación en esta modalidad, viene a cumplir el papel de nexo entre la propiedad fundiaria y el trabajo y/o capital

⁴¹ A. BARRY (1968: t. I p. 373)

⁴² J. PASTORINO (1971: 107)

agrícola. La celebración de los contratos en esta modalidad no implican la cesión del dominio del predio, razón por lo cual, es más que posible que fuese uno de los medios para burlar la disposición inhibitoria de la propiedad adquirida según la ley 14.451.

Si bien la excepcionalidad de los contratos accidentales venía a cubrir una realidad social, desde el gobierno se seguía considerando la necesidad de propulsar el acceso a la propiedad, como una base indispensable para alcanzar la estabilidad política y social (como si la presión sobre la tierra fuese en la Argentina, equiparable a la de otros países latinoamericanos). Por lo tanto, y continuando con la línea instaurada en 1957, en marzo de 1963 se sanciona un Tercer Plan de Transformación Agraria (el decreto-ley 4.403/63). Además de prorrogar la vigencia de los contratos de arrendamiento (llegando en algunos casos hasta 1967), esta norma estipula nuevos estímulos a la venta de la tierra por su propietario hacia el arrendatario o aparcerero. Como en el Plan anterior, el Banco de la Nación otorgará créditos de entre el 80 y el 100% del valor a favor del comprador, según su situación económica, y en un plazo de 25 años; igualmente figuran las exenciones impositivas.

A esta altura, queda suficientemente claro que para los gobiernos que implementaron "transformaciones agrarias" (de fuerte cuño desarrollista), estas fueron sinónimos y sustitutas de "reformas agrarias". Tanto es así que desde los órganos de las corporaciones sectoriales se atacó duramente estos procesos. Por ejemplo, la Sociedad Rural Argentina afirmaba respecto de algunas propuestas:

"(...) 'afecta principios federales y constitucionales concernientes al derecho de propiedad' (Memoria, 1958), 'crea inseguridad y desconfianza desconociendo legítimos derechos adquiridos' (Memoria, 1960), y 'despoja ilegítimamente al propietario de la tierra de algo que le pertenecía, como si ser dueño de un campo fuera un estigma o un delito' (Memoria, 1961)"⁴³.

Ya asumido otro gobierno de la Unión Cívica Radical en 1963, encabezado por Arturo Illia, se dictan una serie de leyes, con el repetido objetivo de prorrogar los contratos. Durante los siguientes tres años estas prórrogas serán lo central de esa legislación. Así se alcanza junio de 1966, cuando pocos días antes de ser desalojado por la dictadura del general Onganía y su "Revolución Argentina", el gobierno de Illia promulga la ley 16.883, conocido como Cuarto Plan de Transformación Agraria.

Antes que nada, esta ley es otra prórroga a la situación de los arrendatarios y aparceros, extendiendo la vigencia de los contratos hasta 1968. El estímulo a la venta de la tierra, vía excepciones impositivas y acceso al crédito también se repite en este Plan. La vigencia de esta ley es sumamente escasa, y sus resultados (en lo relativo a la "transformación agraria") prácticamente nulos. Sin embargo, polemistas contemporáneos a la misma se sintieron profundamente molestos con su sanción; así, por ejemplo el citado José Pittaluga publica a menos de un mes de ser legislada, un texto sumamente crítico a la misma. Ley ignorante, falta de coraje, insensata, arbitraria, monstruosa, trasnochada, fría, de compromiso, huérfana de genio y de originalidad,

⁴³ EN M. DE PALOMINO (1988: 116)

impráctica, inmoral, injusta, absurda y poco feliz son algunos de los calificativos que ese autor le asigna a la ley 16.883 ⁴⁴.

Desde otra óptica, algo más moderada en sus juicios, igualmente la evaluación de dicha norma legal es negativa. Entre las resoluciones del Primer Congreso Argentino de Derecho Agrario, celebrado en octubre de 1966 (a cuatro meses de su sanción), se cuenta un despacho declarando la necesidad de la derogación de las leyes 14.451 y 16.883. Respecto a la segunda se sostiene que significó un retroceso en la solución de los problemas del arrendamiento y las aparcería, en virtud de ser abarcativa innecesariamente de una amplia gama de contratos, de lesionar derechos adquiridos legítimamente, de ser ineficaz en las excepciones, de fijar precios por debajo de los normales, al igual que con los porcentajes de aparcería, entre otras razones ⁴⁵.

d) La disolución del sistema tradicional de arrendamiento

Más allá de las anteriores opiniones, es indudable que la situación legal del sistema de tenencia de la tierra debía alcanzar una solución definitiva, dado que desde hacía más de cinco lustros se venían prorrogando contratos, promoviendo el acceso a la propiedad, etc., pero sin alcanzar aquel objetivo. El gobierno dictatorial de la autodenominada Revolución Argentina, encabezado por el general Juan C. Onganía decide ordenar este panorama, para lo cual comienza por disolver una de las instituciones más fuertemente cuestionadas, las Cámaras de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, es decir, el organismo encargado de la mediación de intereses entre propietarios y arrendatarios. Sostiene Pittaluga:

*"Concluye así un largo capítulo de nuestra enmohecida legislación agraria, que había traspasado los límites razonables e incursionado peligrosamente por la senda del abuso del derecho a través de leyes que, como la 13.246, creaban organismos jurisdiccionales impropios y extraños a nuestro régimen jurídico constitucional"*⁴⁶.

Poco tiempo después, se promulgaba la ley 17.253, Nuevo ordenamiento legal para arrendatarios y aparcerías rurales, de abril de 1967. En los considerandos de dicha ley se declara que los objetivos eran -entre otros- el alcanzar una confianza recíproca entre la "gente de campo" y el de finiquitar regímenes que no respondan a las necesidades reales del país. Se decide finalizar con el sistema de prórrogas dado que no se considera que haya causas suficientes que las justifiquen, como así que el número de contratos de arrendamiento a regular no supera los 11.000, cifra que "no constituye un problema de magnitud". Por otro lado, se deja constancia que no se percibe al arrendamiento como una rémora del pasado o una traba al progreso agrario, sino que se lo ve como un elemento básico de la estructura social y económica del agro.

⁴⁴ J. PITTALUGA (1966: 152; 153; 157; 164; 169; 174)

⁴⁵ A. BARRY (1967: 86-88)

⁴⁶ J. PITTALUGA (1967: 12)

Esta ley pone un límite, indefectible, a los contratos prorrogados con anterioridad, 1968, dejándose a salvo unas pocas excepciones. No se trata de una prórroga, sino de la definitiva supresión de dicha modalidad. Por esta ley se disponía el fin de la emergencia agraria. Dicha situación fue valorada de manera negativa desde distintos sectores, aunque coincidentes en que en sus inicios tuvo razón de ser.

*"Razones hubo en su origen, pero no para seguir prolongándola cuando las causas que la motivaron habían desaparecido totalmente. No obstante ello, la demagogia electoral, la presión de los intereses particulares y el desorden general en la legislación, le dieron vida más allá de lo que la realidad imponía. Cuantiosos fueron los perjuicios económicos, sociales y jurídicos que la emergencia trajo consigo cuando ella no se justificaba de modo alguno"*⁴⁷.

Refiriéndose a la manifestación más clara de este régimen, la prórroga de los contratos, escribió R. Carrera:

*"(...) la prórroga legal de todos los contratos de arrendamientos que se venía arrastrando desde 1940 (...) paralizó la producción rural del país. Estas prórrogas y el congelamiento de precios de los arrendamientos, han sido la causa principal del estancamiento de nuestra producción"*⁴⁸.

Evaluándola desde las dos visiones, la micro y la macro social, Pastorino sostiene respecto al régimen de emergencia:

*"Benefició a los arrendatarios por la congelación, a pesar de que, en los últimos años, después de las últimas actualizaciones y del aumento de los costos por la inflación, ese beneficio quedó bastante reducido. Benefició especialmente a los arrendatarios que compraron campo, con o sin intervención de los organismos oficiales (...). Fue un beneficio a costa de los propietarios, pero también a costa de la nación, en la medida en que las compras se financiaron con la inflación y con préstamos oficiales. El régimen de emergencia perjudicó al país. Lo perjudicó no sólo porque el país tuvo que soportar la pesada carga de la citada financiación, sino, además, porque los campos arrendados se explotaron deficientemente debido a que la inestabilidad de los arrendatarios les impidió inversiones y planes racionales de producción"*⁴⁹.

La ley 17.253 buscaba también que el arrendatario accediese a la propiedad; a tal efecto, imponía una serie de restricciones a la enajenación para aquellas tierras que no fuesen transferidas y quedasen en manos de sus propietarios. Esto origina una situación de desigualdad ante la ley; dice A. Barry:

"(...) ahora después de tantos años de que el propietario-arrendador tuvo que soportar la prórroga legal de los arrendamientos, cuando se quiere terminar con este régimen, se le impone una serie de restricciones al dominio en evidente injusticia social. (...) al imponerle estas obligaciones al propietario arrendador, no por propia

⁴⁷ J. PITTALUGA (1967: 101-102)

⁴⁸ R. CARRERA (1965: 101-102)

⁴⁹ J. PASTORINO (1971: 105)

*voluntad sino por imperio de la ley, se produce una evidente desigualdad frente al propietario que no tiene arrendatarios, que no trabaja su campo (...). Todo ello (...) lesiona el principio constitucional de la igualdad ante la ley (...)*⁵⁰.

Un balance de esta norma legal que acaba con el sistema de emergencia y con las prórrogas contractuales puede esbozarse desde diferentes ópticas. Desde la hermenéutica legal, coincidimos con la conclusión a la que llega A. Barry:

*"El propósito de la ley 17.253 ha sido bueno de querer terminar con el sistema de emergencia de la prórroga legal de los arrendamientos; pero -como hemos visto- adolece de una serie de fallas de técnica legislativa por una parte, y ha dejado sin resolver una cantidad de problemas por la otra"*⁵¹.

Desde una postura ideológicamente crítica hacia el sistema de emergencia, J. Pittaluga sostiene que bajo la vigencia de tal situación:

*"La buena fe contractual desapareció, la autonomía de la voluntad fue literalmente barrida y el abuso del derecho transitaba sin molestias en las leyes agrarias. (...) La ley 17.253 tiene, pues, la virtud de haber dado término a un estado o mejor a un status, intolerable y dañoso para la economía nacional"*⁵².

Por nuestra parte, consideramos más conveniente evaluar los resultados de esta ley en función de los objetivos que se plantearon sus impulsores. Entre los fundamentos de la misma, su punto tercero dice textualmente:

*"3º) La firme decisión en esta materia, como en otras ya encaradas por el Gobierno, de finiquitar regímenes que no respondan a las necesidades de la hora que vive la República"*⁵³.

Es decir, uno de los ejes que articulan la decisión legislativa era el de finalizar con el sistema de emergencia, y este objetivo se alcanzó. Variadas son las interpretaciones académicas al respecto, pero todas coincidentes en cuanto a que el tradicional sistema de arrendamiento toca a su fin, al tiempo que cobra impulso una nueva modalidad (derivada de los viejos "tanteros"), nos referimos a los contratistas.

*"En 1967 se derogó el régimen de emergencia (...) puede afirmarse que significó la extinción casi total del arrendatario tradicional cuya gran difusión en nuestra agricultura pampeana arranca prácticamente desde la misma colonización. (...) Con la reforma de 1967 (...) muchos productores con maquinarias quedaban sin tierra y algunos se transformaron en contratistas (...)"*⁵⁴.

Estimamos que la derogación del régimen de emergencia posibilita cierto desarrollo de las fuerzas productivas en el agro pampeano, rompiendo las relaciones de tono paternalistas entre el aparato estatal y los arrendatarios, aunque -como señalamos para el caso de la legislación durante la etapa peronista- esto no significa que

⁵⁰ A. BARRY (1967: 101)

⁵¹ A. BARRY (1967: 107-108)

⁵² J. PITTALUGA (1967: 23-24)

⁵³ A. BARRY (1968: t. I p. 486)

⁵⁴ A. COSCIA (1983: 111-112)

se trastocara la base estructural del régimen de propiedad de la tierra, cuya evolución toma una dirección independiente de los regímenes legales reguladores de la tenencia.

En los gobiernos siguientes, la legislación agraria de tenencia de la tierra adopta posiciones que en algunos casos intentaron ser un freno a la tendencia indicada, y en otros -directa o indirectamente- se constituyó en una aceleración de la misma. Durante la breve recuperación democrática de los '70, el gobierno peronista de 1973 sanciona una ley de Fomento Agrario. Esta norma se centraba en una serie de medidas tendentes a permitir el asentamiento de productores medianos y pequeños (arrendatarios, aparceros o egresados de institutos de formación agronómica) que trabajaran la tierra directamente, estableciendo una serie de beneficios hacia los mismos, principalmente de carácter crediticio. Paralelamente, este gobierno esbozó un intento de reformulación de políticas agrarias, suspendiendo los desalojos de arrendatarios con contratos vencidos, lo cual -sin embargo- no despertó las críticas de los sectores perjudicados por sus efectos⁵⁵. Entendemos que esto puede deberse al carácter marginal del número de arrendatarios existentes en las condiciones tradicionales, ya que en buena medida la nueva modalidad contractual era el panorama general a nivel de tenencia, en especial en la Región Pampeana. A esto se debe agregar que se entraba en plena etapa de auge de la agricultura, que ante una buena perspectiva de precios, tornaba como menores las dificultades emanadas del sistema de arrendamiento, sus prórrogas o desalojos. En otras palabras, las buenas perspectivas de rentabilidades agrícolas minimizaban los problemas derivados del no acceso a la propiedad. Esto se origina en que esos resultados económicos positivos se basaban en buena medida en la utilización de contratos accidentales, de corta duración, y que arrojaban buenos dividendos para ambas partes (tomadores y cedentes de tierras).

Durante el gobierno de la última dictadura militar se sanciona la ley 22.298 del año 1979. Esta norma reduce el plazo mínimo de los contratos de locación a tres años, aboliendo las prórrogas e instaurando la libre continuación de los mismos, en función de los acuerdos a que lleguen las partes.

En lo referente a los contratos accidentales, estipula la posibilidad de celebrarlos cuando se convenga realizar hasta dos cosechas como máximo, ya sea a razón de una por año o dentro de un mismo año agrícola, siempre que se efectúen sobre la misma *superficie*. Al referirse a *superficie* y no a *predio*, se abre la posibilidad de repetir el contrato entre los mismos intervinientes pero en otras parcelas del mismo predio. Es decir, se da un nuevo soporte legal (que corre detrás de la realidad concreta) a la difusión de las modalidades de contratismo imperantes en la Región Pampeana.

En los considerandos de esta ley, se invoca que los cambios operados en esa región son de tal magnitud que transformó a los actores intervinientes, impidiendo sostener que los arrendatarios son la parte "económicamente más débil" de los con-

⁵⁵ M. LATTUADA (1986: 246-247)

tratos, ya que ahora hay que movilizar un capital de gran magnitud, junto a un flujo de recursos financieros muy intenso para cubrir los insumos propios de toda "explotación racional".

Tal descripción, corroborada por buena cantidad de análisis académicos y crónicas periodísticas, es evaluada negativamente por E. Sobrino, para quien "dista de ser real"; sin embargo, afirma -pocos renglones más abajo de dicha adjetivación- que

"(...) el cambio fundamental está en la creación de empresas en las cuales se han asociado grandes propietarios, inversores urbanos, profesionales y contratistas mecanizados que conforman un ente muy tecnificado y preparado para expandirse a zonas alejadas de sus radios tradicionales de acción. Muchos pequeños propietarios desaparecen de escena, dejando su lugar a estos contratistas, lo cual ha traído como consecuencia una reducción del total de agricultores y, por lo tanto, una mayor concentración de las explotaciones"⁵⁶.

Es decir, su descripción concuerda con el diagnóstico gubernamental acerca de las modificaciones sectoriales entre los nuevos arrendatarios, haciendo hincapié, incluso, en la magnitud de recursos que movilizan. Quizá su anterior apreciación ("dista de ser real") se vea teñida de su barniz ideológico, en el cual ocupa un lugar importante la defensa a ultranza de los pequeños productores. Este sesgo analítico la lleva a incurrir en simplicidades tales como afirmar que

"(...) la legislación favorable a los arrendatarios y que ofreció mayores posibilidades de acceso a la tierra fue sancionada durante los gobiernos democráticos; mientras que los gobiernos de facto han propiciado la monopolización de la tierra"⁵⁷.

Una generalización de esta magnitud lleva a olvidar al conjunto de fuerzas sociales y económicas que intervienen en la sanción de todo cuerpo legal, con sus contradicciones internas propias para cada momento. Su razonamiento llevaría a postular que los gobiernos militares son los de las grandes corporaciones terratenientes, mientras que los gobiernos civiles representan a los pequeños y medianos productores, lo cual implica, por lo menos, desconocer gran parte de la historia del país, de las distintas alianzas de clases y de fracciones de clase, de las políticas propuestas y de las realmente aplicadas, es decir, desconocer la realidad, su pasado y su proyección.

A MODO DE CONCLUSION

El breve esbozo que presentamos (cuya sistematización puede observarse en el Anexo), reseñando y analizando sucintamente la legislación agraria argentina, nos permite realizar un balance acerca de sus connotaciones sociales y de sus efectos estructurales.

⁵⁶ E. SOBRINO (1989: 85)

⁵⁷ E. SOBRINO (1989: 85-86)

Por un lado, queda en clara evidencia que en ningún momento se trató de utilizar la norma legal como instrumento de un proceso de cambio en el régimen de tenencia, transmutación en dirección a favorecer el acceso a la propiedad de los productores medianos y pequeños. Ni siquiera podemos forzar un entendimiento de esta legislación hacia un objetivo reformista. Es a todas luces, en especial en los años '40, un elemento tendiente a congelar el conflicto social y económico que enfrentaba el agro, fundamentalmente el pampeano. Si bien puede alegarse ciertamente que la legislación sobre tenencia en el período del primer peronismo tendió a la defensa del "actor más débil", el arrendatario, no por eso se puede confundir a la misma como un intento de reforma estructural. A cada beneficio que recibía el arrendatario o el aparcerero, correspondía algún otro al propietario; frente a cada mejora en las condiciones contractuales que "defendían" al locatario, se erigían un profuso conjunto de excepciones. Recordemos además que hacia fines del período peronista, coincidente con cierto repunte productivo agrícola, se plantean una serie de normas tendentes a hacer "definitivo" el régimen legal de los arrendamientos y aparcerías, legislándose de manera estricta una serie de recortes a los beneficios con que contaban los arrendatarios con anterioridad.

El conjunto de la política social peronista, en especial la dirigida a los arrendatarios y asalariados, cristalizó en la conciencia de la burguesía rural, quedando una imagen catastrófica de sus efectos sobre la economía agraria, tanto a nivel sectorial como a nivel de cada establecimiento. La disolución del esquema montado no podía tardar una vez caído Perón en 1955, pero será un largo proceso que abarcará hasta 1967. En el medio, se entremezclan la puja por finalizar con el régimen de emergencia y la necesidad gubernativa de evitar los conflictos sociales. Los planes de Transformación Agraria, cuatro, no trastocaban la estructura de propiedad, a lo sumo fomentaban el acceso a la tierra de los pequeños y medianos productores en zonas de propiedad fiscal o sobre "latifundios" adquiridos lo menos traumáticamente posible. Solo la ley dictada bajo el gobierno de Onganía se propuso claramente terminar con ese régimen de excepción, pero sin considerar la relación contractual de arrendamiento como una traba al desarrollo, sino para liberalizar al mercado de tierra de todo obstáculo legal (si bien se deben recordar las restricciones al dominio sobre la tierra recuperada), permitiendo acuerdos entre las partes lo más liberales posible. El objetivo propuesto fue alcanzado; de esta ley en adelante, la tendencia fue a profundizar esa dirección.

Sus efectos cuantitativos no se hicieron esperar; en los censos posteriores, se pudo comprobar un notorio descenso de la superficie bajo arrendamiento, sin grandes diferencias zonales o productivas. El marco legal estudiado aparece como el verdadero modelizador del panorama de tenencia observado.

"Es evidente que los censos de 1960 y 1969 registran formas alternativas contractuales frente a las limitaciones establecidas legalmente, que impulsaban a no formalizar nuevos convenios de arrendamiento. De todos modos, es mucho más importante en términos del número de hectáreas y de la cantidad de explotaciones involucradas el descenso masivo del arrendamiento frente a relaciones de producción que aparecen bajo otros rubros. Es importante marcar que esta caída se observa

tanto en las zonas cerealeras como en las ganaderas, lo que destaca el hecho de que las trabas legales fueron más relevantes que la situación de retracción o expansión en que se encontraban en distintos períodos la agricultura y la ganadería"⁵⁸.

BIBLIOGRAFIA CITADA

- ARCONDO, A. (1980): "El conflicto agrario argentino de 1912. Ensayo de interpretación", en *Desarrollo Económico*, vol. 29 n° 79, Buenos Aires, oct.-dic., pp. 356-363.
- ASINARI, A. (1973): "Aportes para la historia rural. Surgimiento del movimiento campesino: El grito de Alcorta", en A.A. V.V. *Homenaje al doctor Ceferino Garzón Maceda*, Córdoba.
- BARRY, A. (1967): *Arrendamientos y aparcerías rurales*, Buenos Aires, Plus Ultra.
- BARRY, A. (1968): *Leyes agrarias*, Buenos Aires, Plus Ultra.
- BARSKY, O. (1992): "Explotaciones familiares en el agro pampeano: procesos, interpretaciones y políticas", en O. Barsky et al. *Explotaciones familiares en el agro pampeano*, Buenos Aires, CEAL, tomo 1, pp. 7-42.
- BARSKY, O. Y PUCCIARELLI, A. (1991): "Cambios en el tamaño y el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeanas", en O. Barsky (ed.). *El desarrollo agropecuario pampeano*, Buenos Aires, GEL, pp. 309-453.
- BOGLICH, J. (1937): *La cuestión agraria*, Buenos Aires, Claridad.
- BORRÁS, A. (1932): *Nuestra cuestión agraria: en defensa de la producción y del productor*, Buenos Aires, La Vanguardia.
- CÁNEPA, L. (1942): *Economía agraria argentina*, Buenos Aires, El Ateneo.
- CÁRCANO, M. (1972): *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, Buenos Aires, EUDEBA.
- CARRERA, R. (1965): "¿Cuál es la política agropecuaria más conveniente para la Argentina?", en A. Frondizi (comp.): *El problema agrario argentino*, Buenos Aires, Desarrollo, pp. 95-105.
- CARRERA, R. (1981): "Agro. Síntesis crítica de la legislación argentina", en *Realidad Económica*, n° 41, Buenos Aires, enero-marzo, pp. 19-44.
- CORTÉS CONDE, R. (1979): *El progreso argentino*, Buenos Aires, Sudamericana.
- COSCIA, A. (1983): *Segunda revolución agrícola de la Región Pampeana*, Buenos Aires, CADIA.
- FLICHMAN, G. (1982): *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, Buenos Aires, Siglo XXI.
- FRIGERIO, R. (1965): "La reforma agraria", en A. Frondizi (comp.): *El problema agrario argentino*, Buenos Aires, Desarrollo, pp. 137-157.
- GRELA, P. (1958): *El grito de Alcorta. Historia de la rebelión campesina de 1912*, Rosario, Tierra Nuestra.
- HORNE, B. (1938): *Reformas agrarias en América y Europa*, Buenos Aires, Claridad.
- HOTSCHER, C. (1944): *La evolución de la agricultura argentina, su situación actual y sus posibilidades en la posguerra*, Santa Fe, Ministerio de Salud Pública y Trabajo.

⁵⁸ O. BARSKY Y A. PUCCIARELLI (1991: 392)

- KAPLAN, M. (1985): "50 años de historia argentina (1925-1975): el laberinto de la frustración", en P. González Casanova (coord.): *América latina: historia de medio siglo*, México, Siglo XXI, vol. 1 pp. 1-73.
- LATTUADA, M. (1986): *La política agraria peronista (1943-1983)*, Buenos Aires, CEAL, 2 vols.
- LLACH, J. (1985): *La Argentina que no fue*, Buenos Aires, IDES.
- MAC'KAY, L. (1951): *Tierra y Libertad*, Buenos Aires, Raigal.
- NEMIROVSKY, L. (1931): *Estructura económica y orientación política de la agricultura en la República Argentina*, Rosario, s/ed.
- ODDONE, J. (1936): *La burguesía terrateniente argentina*, Buenos Aires, s/ed.
- OLARIAGA, N. (1943): *El ruralismo argentino*, Buenos Aires, El Ateneo.
- PALOMINO, M. (1988): *Tradición y poder: la Sociedad Rural Argentina*, Buenos Aires, CISEA-GEL.
- PAOLI, P. (1960): *La reforma agraria*, Buenos Aires, Peña Lillo.
- PASTORINO, J. (1971): *Reforma política y reforma agraria*, Buenos Aires, Líbera.
- PEREDA, H. (1936): *Tierra, propiedad, arrendamiento*, Buenos Aires, El Ateneo.
- PITTALUGA, J. (1966): *El absurdo problema de la tierra en Argentina*, Buenos Aires, s/ed.
- PITTALUGA, J. (1967): *Nueva ley de arrendamientos y aparcerías rurales*, Buenos Aires, Depalma.
- REPETTO, N. (1959): *Mi paso por la agricultura*, Buenos Aires, Santiago Rueda.
- SIENRRA, C. (1946): *Campo y ciudad*, Buenos Aires, La Vanguardia.
- SLUTZKY, D. (1968): "Aspectos sociales del desarrollo rural en la pampa húmeda argentina", en *Desarrollo Económico*, vol. 8 n° 29, Buenos Aires, abril-junio, pp. 95-135.
- SOBRINO, E. (1989): *De la investigación interdisciplinaria a la acción participativa. Trabajo familiar y niveles de conciencia en el medio rural*, Buenos Aires, Humanitas.
- SOLBERG, C. (1975): "Descontento rural y política agraria en la Argentina", en M. Giménez Zapiola (comp.). *El régimen oligárquico*, Buenos Aires, Amorrortu, pp. 246-281.
- TAYLOR, C. (1948): *Rural life in Argentina*, Baton Rouge (USA), Louisiana State University Press.
- TECUANHUEY SANDOVAL, A. (1988): *La revolución de 1943: políticas y conflictos rurales*, Buenos Aires, CEAL.
- TENEMBAUM, J. (1922): *Explotación racional de estancias. Su transformación en colonias agrícolas*, La Plata, Universidad Nacional de La Plata, tesis.
- TENEMBAUM, J. (1946): *Orientación económica de la agricultura argentina*, Buenos Aires, Losada.

Anexo

En este anexo se reseñan las principales disposiciones legales a las que se hizo mención en el cuerpo central del artículo. De cada una de ellas se enuncian sus objetivos principales, al tiempo que se consigna bajo qué tipo de régimen gubernativo se dictaron.

Etapa	Gobierno	Norma legal	Objetivos principales
I) La normativa de Yrigoyen a Perón	democrático: Unión Cívica Radical, presidencia de Yrigoyen	ley 11.170	duración mínima de contratos de 4 años y un máximo de 300 has. en arrendamiento
II) El peronismo y la búsqueda de un equilibrio	conservador: presidencia del Gral. Agustín P. Justo	ley 11.627	duración mínima de contratos de 5 años, sin límites de hectáreas a arrendar
	conservador: presidencia R. Ortiz - R. Castillo	ley 12.771	prórroga de vigencia de contratos; reajuste obligatorio en los cánones; Cámara Arbitral
III) La transición hacia la liquidación del régimen provisional	militar: presidencia del Gral. E. Ramírez	decreto 14.001	prórroga de vigencia de contratos; suspensión de desalojos; rebaja en los cánones
	militar: presidencia del Gral. E. Farrell	decretos 18.290, 18.291 y 18.292	prórrogas de contratos y suspensión de desalojos
	democrático: presidencia del Gral. Juan D. Perón	ley 12.842	prórroga de contratos y suspensión de desalojos
		ley 13.198	prórroga de contratos
		ley 13.246	prórroga de vigencia de contratos, aunque con notables excepciones a favor del propietario; aumento de los cánones y futura liberalización de los mismos; facilidades crediticias para la compra de la tierra por parte del arrendatario; en ciertas circunstancias, reducción de cánones con acuerdo de las partes; prohibición del subarriendo; flexibilidad para los contratos de carácter accidental; creación de cámaras paritarias
		ley 14.166	prórroga de los contratos y aumento de los cánones pactados

Crítica social y legislación rural. La evolución de la normativa sobre el arrendamiento agrario en la pampa argentina, 1930-1980

IV) la disolución del sistema tradicional de arrendamiento	militar: presidencia del Gral. Pedro Aramburu	decreto-ley 7.095/55	prórroga de vigencia de contratos; creación de una comisión ad hoc para el estudio del régimen de arriendo
		decreto-ley 2.187/57 o Plan de Transformación Agraria	prórroga de vigencia de contratos; facilidades para la compra de la tierra por el arrendatario
		decreto-ley 2.188/57	reformula la ley 13.246; estimula acceso a la propiedad por el arrendatario; anula prórroga unilateral en manos del arrendatario
		decreto-ley 9.991/57	prórroga de vigencia de contratos
	democrático: presidencia desarrollista de Arturo Frondizi - José Guido	ley 14.451 o Segundo Plan de Transformación Agraria	prórroga de contratos; acicate crediticio e impositivo a la venta de tierras a los arrendatarios; impulso a los acuerdos entre las partes sin intervención estatal
		decreto-ley 1.639/63	restitución de la vigencia de la ley 13.246; estímulo a la celebración de contratos accidentales de corta duración
		decreto-ley 4.403/63 o Tercer Plan de Transformación Agraria	prórroga de contratos; estímulos crediticios e impositivos para la venta de tierras a arrendatarios
	democrático: Unión Cívica Radical, presidencia de Arturo Illia	leyes 16.455, 16.655, 16.676 y 16.683	prórrogas de contratos
		ley 16.883 o Cuarto Plan de Transformación Agraria	prórroga de vigencia de contratos; acicates a la venta de la tierra a sus arrendatarios; estímulo a los acuerdos de corta duración (por una o dos cosechas)
	militar: presidencia del Gral. Juan Onganía	ley 17.181	disolución de las cámaras arbitrales
	ley 17.253	caducidad de los contratos a fines de 1968; los acuerdos pasarán a ser privados entre las partes; estímulo a la venta de tierra a arrendatarios, limitándose su uso si así no ocurriese	

	democrático: presidencia peronista de Héctor Cámpora	ley 20.543	estímulo al asentamiento de pequeños productores en tierras de su propiedad
		leyes 20.518	suspensión de desalojos de arrendatarios con contratos vencidos
	democrático: presidencia del Gral. Juan Perón - María M. de Perón	leyes 20.772 y 21.106	suspensión de desalojos de arrendatarios con contratos vencidos
	militar: presidencia del Gral. Jorge Videla	ley 22.298	arrendamiento mínimo por tres años; abolición de la prórroga automática si no media denuncia de una de las partes; estímulo a los acuerdos de corta duración