

Estado y arrendamientos rurales en los años '50

Silvia B. Lázzaro*

Estancamiento agrario y políticas públicas

Desde mediados de la década de 1920 y hasta comienzos de la del 40, la producción agraria pampeana crece casi ininterrumpidamente, hasta alcanzar un punto máximo durante los años de la Segunda Guerra, produciéndose a partir de entonces una tendencia bajista significativa. Es por esta razón que al período comprendido entre 1940 y 1960 se lo considera, en general, como de "estancamiento agrario".

Respecto a las causas que habrían generado este proceso de estancamiento, varias son las perspectivas de los análisis realizados. Políticas internas del peronismo, particular situación del sector externo, reducción de la mano de obra y desfase tecnológico, régimen de tenencia de la tierra, persistencia del tipo extensivo de explotación y eventual carácter no capitalista empresarial de los grandes terratenientes, son los factores que mayormente se esgrimen como condicionantes del período de estancamiento.

No obstante las divergencias mencionadas, lo cierto es que la caracterización general del período incluye una importante disminución de la producción agrícola y aumento significativo de la ganadera, con una redistribución en el uso de la tierra pampeana en beneficio de esta última actividad. Ello implica una disrupción del modelo hasta ahora vigente, que asociaba la gran estancia ganadera con los arrendatarios agricultores y que privilegiaba una explotación extensiva y de baja capitalización, poniendo en práctica una estrategia productiva básicamente diversificadora de riesgos.

Los indicadores más relevantes de este proceso son, por un lado, la evolución del producto agropecuario nacional, que se incrementa a tasas menores que el crecimiento demográfico, y por otro lado, la pérdida de dinamismo productivo y la declinación de las exportaciones agropecuarias.¹

* Universidad Nacional de La Plata. CONICET.

1. Osvaldo Barsky y Miguel Murmis, *Elementos para el análisis de las transformaciones de la región pampeana*, Bs. As., CISEA, 1986, p. 6.

No obstante, una acotación más precisa del “estancamiento” exhibe un proceso que corresponde a fenómenos productivos generados sólo en la región pampeana y que afecta fundamentalmente al ámbito de la agricultura (trigo, lino, y especialmente maíz), expandiéndose, por el contrario, la producción ganadera, lo que parcialmente contrarresta el retraimiento agrícola pampeano.² Este pasaje a la ganadería como proceso compensador de la caída de la agricultura, y la supresión casi definitiva de los arrendamientos tradicionales como forma de tenencia, están manifestando no precisamente una realidad estática, sino, contrariamente, un especial dinamismo y transformación en el ámbito rural, tanto a nivel productivo como social.

Compartimos, asimismo, la concepción de Jorge Sábato³ respecto a que el retroceso de la agricultura pampeana no responde a algún tipo de catástrofe o de ruptura significativa, a partir de la cual se paraliza la producción, sino que su causa habría que buscarla, más bien, en “...una rápida reacción adaptativa que era coherente con su lógica interna de funcionamiento”.⁴

En efecto, la sostenida tendencia hacia la industrialización después de la crisis de los años 30, pero particularmente luego de la Segunda Guerra Mundial, modifica de manera radical la demanda de mano de obra y la estructura de empleo, en función de la incorporación de importantes contingentes de obreros industriales a esa actividad productiva. Este proceso genera un fuerte descenso de la oferta de mano de obra en el ámbito rural, lo que incide especialmente en la agricultura, en tanto aumentan sus costos y desciende su rentabilidad.

Ante esta realidad la opción aparece como inmediata: no se cambia la forma de producción, pero sí la actividad, disminuyendo la superficie dedicada a la agricultura en beneficio de la ganadería extensiva, en función del menor requerimiento de mano de obra. En definitiva, este modelo busca un nuevo equilibrio entre niveles de producción más bajos, pero no mucho menos rentables.⁵

La secuela más inmediata de esta especial situación productiva del agro pampeano es la disminución de la capacidad exportadora del país, en una coyuntura específica en la que la vitalidad del sector agropecuario es esencial, no sólo para abastecer al creciente consumo interno, sino también para la consolidación del proceso de acumulación, precisamente a través de la provisión de divisas que permitan el desarrollo industrial; y esta tendencia negativa del sector externo repercute internamente, manifestándose en la declinación de las superficies sembradas y en la ya mencionada transferencia de éstas en favor de la actividad ganadera.

El gran propietario que seguramente opta por la ganadería, trata de recuperar sus tierras arrendadas, no sólo motivado por los bajos precios de la producción agrícola, sino también por la vigencia de una política estatal

2. *Idem*, pp. 6-7.

3. Jorge Sábato, *La pampa pródiga: claves de una frustración*, Bs. As., CISEA, 1981.

4. *Idem*, p. 80.

5. *Idem*, p. 81.

de arrendamientos rurales que impone el congelamiento de los cánones y la prórroga casi constante de los contratos, lo que se traduce en una pérdida progresiva de lo percibido en calidad de renta, en el contexto de un período altamente inflacionario.⁶

Por su parte los arrendatarios ven reducido su nivel de vida, en función de los bajos precios obtenidos y de los crecientes costos de producción, lo que en parte genera la alternativa de emigrar a la ciudad, favoreciendo, así, la recuperación de tierras por parte de los propietarios.

Sin embargo, no es ésta la única vía para recobrar las explotaciones, y en este sentido, Humberto Mascali, realiza un original y relevante planteo en relación con las causas esenciales que generaron la desocupación en el sector asalariado rural: la fuerte incidencia de la crisis agrícola produce no sólo una marcada disminución en el número de explotaciones agrícolas, sino que también acarrea una notable reducción del área de las mismas. En efecto, con el propósito fundamental de moderar los costos de producción, comienza a maximizarse la fuerza de trabajo familiar, prescindiendo de los asalariados, punto de partida para la profundización de la conflictividad social rural durante la década de 1940.

Ante la adversidad de la creciente desocupación de los obreros —afirma Mascali— y frente al espacio político que van obteniendo a partir de 1943, aquellos modifican "...los métodos para solicitar trabajo y es de este modo que al pedido 'pacífico' anterior, le sucede el empleo de recursos violentos. Este recurso comienza a notarse en sus verdaderas dimensiones en la cosecha fina de 1945".⁷

Ya para 1945 la concentración de poder político realizada por Perón es realmente profusa; y el proyecto socioeconómico fundado en procesos tales como el pleno empleo, la industrialización, la distribución justa del ingreso, el mercado interno y una inserción internacional que propicie el desarrollo nacional, no permite prescindir del anterior contexto del mundo agrario, con sus transformaciones productivas y su renovada dinámica social.

A nivel político el peronismo no retarda sus respuestas en favor de aquel modelo alternativo, y en tal sentido se orientará con decisión a tratar de articularlo socialmente. De allí la exigencia de referirnos a las estrategias institucionales de intervención del estado, dentro de las cuales la política de arrendamientos rurales cobra especial relevancia. No es nuestro objeto aquí la mención —sobre la base de un criterio exclusivamente cronológico— de las decisiones políticas específicas, sino la estructuración de un contexto global que permita un mayor acercamiento al conocimiento del proceso de intervención estatal. Es indudable que la intervención del estado, si obtiene éxito respecto a los objetivos propuestos, coadyuva a legitimar al régimen político e, inversamente, si fracasa, profundiza un seguro déficit de legitimación.

6. Humberto Mascali, *Desocupación y conflictos laborales en el campo argentino (1940-1960)*, Bs. As., CEAL, Biblioteca Política Argentina, 1986.

7. *Idem*, p. 54.

Cabe plantear entonces, si las políticas públicas agrarias del peronismo responden a reivindicaciones y demandas emanadas de las diferentes organizaciones rurales; a iniciativas del estado tendientes a potenciar el rol regulatorio de la actividad económica —en tanto reasignador de recursos en favor de la industria—; o a una precisa estrategia electoral en los primeros años de gobierno, y al esmero por neutralizar la conflictividad social y asegurar la estabilidad y legitimidad del orden político, en los siguientes períodos.

En general, la política económica durante las décadas de 1940 y 1950 se orienta a estructurar y profundizar un proceso de industrialización por sustitución de importaciones, sobre la base de la consolidación del mercado interno. En este contexto, la política agraria es decisiva: en primer lugar, en tanto debe propiciar materias primas baratas que coadyuven al mantenimiento de salarios reales altos y de costos relativamente bajos para la reproducción de la fuerza de trabajo; y en segundo lugar, porque ha de garantizar un flujo exportador significativo, que genere las divisas indispensables para la importación de bienes intermedios y de capital para el proceso de industrialización en marcha.

Durante el período del gobierno surgido de la Revolución de 1943, en un contexto signado por la carencia de objetivos claros, se concretan algunas iniciativas orientadas al sector rural que apuntan, fundamentalmente, a tratar de amortiguar la situación de crisis generada en el ámbito agrícola. En 1944 la ahora denominada Junta Nacional para la Regulación de la Producción Agrícola, intensifica el control estatal sobre el comercio de granos; entre 1942 y 1943 se legisla sobre arrendamientos rurales con una tendencia explícita hacia la rebaja de los cánones vigentes, el establecimiento de prórrogas de los contratos y la suspensión de juicios por desalojos; finalmente, y como respuesta a la presión ejercida por los arrendatarios para que se cumpla con la Ley de Colonización sancionada en 1940, se trata de dinamizar la acción del Consejo Agrario Nacional.

El conjunto de estas medidas, sin embargo, no coadyuvan a la solución de los problemas estructurales del ámbito rural, situación políticamente capitalizada por Perón.

Según Mario Lattuada⁸ la estrategia electoral de Perón en el ámbito agrario reconoció dos cauces fundamentales: en primer lugar, dar respuestas a las reivindicaciones del sector de asalariados rurales, lo que logra en parte a través de la sanción del Estatuto del Peón Rural en 1944; y en segundo lugar, cubrir las expectativas de todos aquellos productores no propietarios (arrendatarios, medieros, minifundistas, ocupantes de tierras fiscales), reafirmando la política del gobierno de la Revolución de 1943, principalmente la legislación que tenía que ver con los arrendamientos rurales y el proceso de colonización, al traspasar el Consejo Agrario Nacional a la órbita de la

8. Mario Lattuada, *La política agraria peronista 1943-1983*, Bs. As., CEAL, Biblioteca Política Argentina, 1986, t. I.

Secretaría de Trabajo y Previsión, para dar suficiente respaldo a su política agraria.

Cuando Perón se hace cargo del gobierno en 1946, se producen significativas modificaciones en la política agraria. Ya el propósito no se limita a las anteriores reivindicaciones socioeconómicas, sino que se amplía a fin de responder a "...las exigencias de un aumento sostenido de la producción agropecuaria y a una minimización del conflicto social que posibilite la estabilidad política necesaria para mantener en el poder a los nuevos sectores y grupos que habían accedido a los aparatos del estado".⁹

Exigencias planteadas por el nuevo eje de acumulación, por las necesidades de estabilidad y de legitimidad del poder político, descollan ya como prioridades.

En una primera etapa de la política económica del peronismo, entre 1946 y fin de 1948, el estado a través del monopolio del comercio exterior, el manejo de la política cambiaria, el sistema de precios, obtiene la traslación de ingresos desde el sector agropecuario al industrial; y lo realiza, fundamentalmente, sobre la base de la apropiación de gran parte de la renta diferencial a escala internacional que antes quedaba en manos de los terratenientes arrendadores, y que ahora, por la combinación de aquellas medidas y la política de arrendamientos, pasa al estado.

El objetivo del Primer Plan Quinquenal (1947-1951) es escindir la producción agraria de la exclusiva demanda externa, a través de una diversificación de la producción, para abastecer el consumo creciente del mercado interno, por un lado, y las industrias de transformación que se estaban desarrollando, por otro.¹⁰ Para la puesta en práctica de tales propósitos, es tarea del estado controlar los resortes económicos imprescindibles que permitan financiar el original proyecto; y en este sentido la creación, en 1946, del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio, se erige en un proceso esencial para la canalización de recursos desde el ámbito rural al urbano-industrial.

¿A qué sectores favorece o perjudica esta política de traslación de ingresos? Sin duda los beneficiarios directos son la burguesía industrial y la clase obrera. Pero la realidad no se exhibe tan homogénea a la hora de tener en cuenta a los distintos sujetos sociales del medio rural.

En primer lugar, es palmario que esta política perjudica a los propietarios extranjeros de los sistemas de comercialización y transporte de la producción agropecuaria, que se beneficiaban —hasta ahora— con parte de la renta diferencial obtenida por los productores pampeanos en el exterior.¹¹

En segundo lugar, son abiertamente vulnerados, en principio, los intereses del sector arrendador de los grandes terratenientes, en función de la permanencia de cánones congelados, de cuya renta se apropia el estado y la

9. *Idem*, p. 71.

10. *Idem*, p. 84.

11. *Idem*, p. 88.

transfiere al ámbito industrial, desamparando también en este sentido a los productores directos sin tierra.

Por el contrario, los terratenientes capitalistas, que administran en forma directa sus propiedades, no sólo no son afectados negativamente, sino que se ven favorecidos por la mejora relativa de los precios de la ganadería, situación a la que se acoplan —en condiciones más óptimas aún— los arrendatarios ganaderos, en tanto decrece, además, el canon por arrendamiento.¹²

Es de destacar que la fracción de la clase dominante comprometida con la exigencia de adaptar el aparato productivo y el rol del estado, a las prioridades vigentes de acumulación —signadas por la industrialización—, experimentará en forma reiterada los enfrentamientos y acosos de aquella otra fracción, que constantemente apeló a cauces más tradicionales; todo ello dentro de un marco en el que la dependencia respecto de la renta agraria, se manifiesta como ineludible, cualquiera que sea la estrategia productiva a preferir.

A partir de 1949 se inicia una severa crisis en el sector externo, que alcanza su punto más alto hacia 1952. Quedan entonces explícitas las limitaciones del proyecto industrializador sustentado exclusivamente en el mercado interno y en la sustitución de importaciones. En este contexto, el gobierno peronista revierte su política para el sector agrario, exigido por un requerimiento intenso de incremento de la producción agropecuaria, que permita controlar la situación de crisis externa y evite reducir significativamente los ingresos de los sectores populares. Y es a este imperativo que responden tanto las formulaciones del Segundo Plan Quinquenal (1953-1957), como el Plan Económico de 1952. Los resultados no tardan en manifestarse: mejoras en la política de precios —tanto en lo que hace al sistema, como a su nivel relativo con respecto a los precios industriales—; mayor flexibilidad del crédito oficial, que se vuelca preponderantemente hacia la producción agropecuaria exportable; mecanización de las explotaciones a bajo costo; todo ello articulado con las constantes exigencias "...de una mayor producción a través del discurso político".¹³

En general, la política agraria de largo plazo se centra, especialmente entre las décadas de 1940 y 1960, en los niveles de precios agrícolas. Desde mediados de la década de 1950 adquiere mayor fuste la discusión sobre la productividad de la tierra y la modernización tecnológica. Pero lo que la política agraria comparte en estos diferentes períodos, es el reflejo de las rápidas modificaciones producidas en la estructura del poder político; sus cambios son bruscos y traducen, más que la respuesta a criterios técnico-económicos, la intensa puja en torno a la apropiación de los excedentes agropecuarios pampeanos.¹⁴

12. Guillermo Flichman, *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, Bs. As., Siglo XXI, 1982.

13. Lattuada, *La política agraria...*, p. 90.

14. Raúl Fiorentino, *La política agraria para la región pampeana en las últimas décadas*, Bs. As., CISEA, Documento n° 5, julio de 1984.

Una evaluación general de la política agraria del período aquí estudiado autoriza a considerar como el principal objetivo explícito de la misma, el aumento creciente de la producción, en tanto no se plasman propuestas distribucionistas, orientadas a transformar estructuralmente el régimen de tenencia de la tierra.

No obstante, detrás de este propósito subyace el conflicto político-institucional entre los propietarios rurales pampeanos, interesados en una propuesta de corte "agrarista", y aquellos cuyo intento pasa por un proyecto "populista industrializador".¹⁵

En todos los casos, el punto nodal del conflicto es la apropiación de los excedentes agropecuarios pampeanos, y la divergencia aparece a la hora de privilegiar uno u otro instrumento alternativo para inducir el aumento de la producción.

La propuesta "agrarista" hace hincapié en los precios agrícolas altos como estímulo prioritario, siendo los precios internacionales el parámetro de comparación fundamental.

El proyecto "populista industrializador" brega, por el contrario, por precios internos bajos que promuevan la captación de excedentes del sector agropecuario y su posterior transferencia a la actividad industrial; en este último caso, la exigencia de dividir la tierra y promover el acceso a la propiedad del productor directo, es central para el objetivo ineludible de incrementar la producción. La reforma agraria es, para este sector de opinión, el requisito indispensable a la hora de potenciar la vía *farmer* de desarrollo agropecuario.¹⁶

Preocupación por la producción, la acumulación, la distribución primaria del ingreso, el pleno empleo; atención al mantenimiento del orden social, al requerimiento de la redistribución en favor de los sectores tradicionalmente más relegados, y a la necesidad de legitimidad del poder político, se constituyen en válidas alternativas fundantes, a la hora de generar las políticas públicas orientadas al agro.

Es en este contexto general donde se despliegan las distintas instancias de la política de arrendamientos rurales, respondiendo o generando —según los casos— demandas de los sectores agrarios directamente comprometidos.

El arrendamiento como forma de tenencia, que reconoce un período de vigoroso auge, fundamentalmente durante la expansión agraria horizontal, sigue incrementándose en años posteriores.

En el período intercensal 1914-1937, se produce una fuerte expansión del arrendamiento, que se verifica en un incremento de las explotaciones bajo ese régimen de tenencia del 43,2% al 58,6%, entre los dos años mencionados.¹⁷ Asimismo, no ha de perderse de vista el peso que, ya para 1914, tiene el

15. *Idem*, p. 83.

16. *Idem*, p. 84.

17. Osvaldo Barsky y Alfredo Pucciarelli, "Cambios en el tamaño y el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeanas", en VV.AA., *El desarrollo agropecuario pampeano*, Bs. As., INDEC, INTA, IICA, GEL, 1991, p. 377.

arrendamiento ganadero y la explotación mixta, procesos ambos que permiten trascender y complejizar la tradicional asociación entre arrendamiento y crecimiento agrícola por una parte, y entre propiedad de la tierra y gran explotación ganadera, por otra.¹⁸

Durante el período intercensal 1937-1947, la tendencia global muestra una disminución del número de unidades arrendadas en la región pampeana, que descienden del 58,6% al 49%. En cuanto a las explotaciones trabajadas por propietarios, en 1937 constituyen el 35,5% del total, y en 1947, el 34,3% está en manos de propietarios puros y el 8,9% de aquellos también acceden a la tierra a través de otras formas de tenencia.¹⁹

La anterior tendencia —incremento del número de propietarios y disminución marcada de arrendatarios— queda ya definitivamente perfilada entre 1947 y la década del 60.²⁰

Tenencia de las explotaciones agropecuarias y superficie en la provincia de Buenos Aires entre 1947 y 1960.²¹

Tenencia	1947		1952		1960	
	Explotac.	Sup.	Explotac.	Sup.	Explotac.	Sup.
Propietarios	38.484	9.957.740	46.448	11.352.152	49.476	13.907.468
Arrendatarios	61.386	12.406.081	46.620	9.514.593	22.654	5.248.058
Propietario / Arrendatario	8.101	4.004.357	12.212	5.529.029	9.167	3.773.878

Sobre la base de los datos consignados, es posible aislar algunos procesos globales básicos en el período intercensal 1947-1960:

1.- Aumento del número de explotaciones y de superficies bajo el régimen de propiedad y disminución de las que están en arrendamiento.

18. Véase al respecto: Flichman, *La renta del suelo...*; Carl Taylor, "Propiedad y distribución de la tierra", en Mario Rapoport (comp.), *Economía e historia*, Bs. As., De Tesis, pp. 218-249.

19. Barsky y Pucciarelli, "Cambios en el tamaño...", p. 390.

20. Para un acercamiento cuantitativo respecto al peso y evolución del arrendamiento en el período que nos ocupa, son de especial utilidad los cuadros incorporados en capítulo citado de Barsky y Pucciarelli, y especialmente a partir del cuadro N° 23.

21. Ignacio Llovet, "Tenencia de la tierra y estructura social en la provincia de Buenos Aires 1960-1980", en VV. AA., *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, Bs. As., F.C.E., IICA, CISEA, 1988, p. 259.

2.- Incremento del régimen de tenencia mixta propietario / arrendatario, tanto de explotaciones como en superficie, fundamentalmente hasta 1952, observándose una disminución en las cifras para 1960, que casi retornan a los niveles vigentes en 1947.

3.- Desfase entre el ritmo de caída de arrendatarios y el de expansión de los propietarios. Entre 1947 y 1952 desaparecen 14.766 explotaciones arrendadas y surgen 7.964 en propiedad, lo que implica que por cada dos arrendatarios que dejan de serlo, emerge un nuevo propietario. Esta relación se desequilibra en el período 1952-1960, en tanto surgen 3.028 nuevos propietarios y desaparecen 23.966 arrendatarios, estableciendo una relación de 8 a 1.²² Una explicación parcial a esta marcada diferencia entre los dos subperíodos mencionados, puede hallarse en las políticas agrarias del peronismo tendientes a lograr que chacareros arrendatarios se conviertan en propietarios.

4.- En el período intercensal más amplio 1947-1960 son dadas de baja 38.732 explotaciones en arrendamiento, a la vez que se incorporan a la categoría de propietarios tan sólo 10.992 explotaciones; lo que implica que más de 27.000 arrendatarios no pueden acceder a la propiedad de la tierra.

Cabe plantear aquí, entonces, algunas de las interpretaciones realizadas respecto al ulterior destino de los ex-arrendatarios, en tanto se asiste a la disminución del arrendamiento como forma de tenencia, pero no a un incremento equivalente de los propietarios de tierras.

El informe del CIDA de mediados de la década del 60 indica que la política de prórrogas, congelamientos y rebaja de precios, provoca la venta de tierras con una sensible tendencia bajista en función de la evidente caída de la renta. En tal sentido, se afirma que las utilidades de los contratos de arrendamientos bajan para los propietarios de 100 en 1935-1939 a 6,8 en 1956-1958, mientras descienden de 100 en 1935-1939 a 57,5 en 1951-1955, cuando las relaciones son de aparcería: y se incrementan de 100 a 138,7 para los arrendatarios y de 100 a 113,4 para los aparceros, en los períodos mencionados.²³

Esta situación habría facilitado el acceso a la propiedad de la tierra por parte de pequeños y medianos productores, lo que induce a algunos autores a indicar un proceso de "farmerización" en la región pampeana,²⁴ protagonizado por chacareros que utilizan fundamentalmente mano de obra familiar y que realizan avances ciertos en el desarrollo de un proceso de capitalización.

En esta misma línea de argumentación, Guillermo Flichman infiere que la mayor parte de la tierra que pasó de estar arrendada a ser explotada por

22. *Idem*, pp. 259-260.

23. CIDA, *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola argentino*, Washington, Unión Panamericana, 1965. Citado por Osvaldo Barsky, *Explotaciones familiares en el agro pampeano: procesos, interpretaciones y políticas*. Bs. As., FLACSO, 1987, p. 17.

24. F. Forni y M. Tort, *Las explotaciones familiares en la producción de cereales de la región pampeana argentina*, Bs. As., CEIL, 1984.

propietarios, queda en manos de “nuevos pequeños y medianos propietarios”, siendo la política agraria peronista la que, “aparentemente sin proponérselo, creó una clase de *farmers* en la pampa húmeda”. En este sentido, Flichman asevera que a fin de los años 60, aproximadamente un 30% de la tierra y un 40% de la producción de la región pampeana está en manos de esta nueva clase de *farmers*.²⁵

Desde otra vertiente, cabe destacar también la posición de Daniel Slutzky,²⁶ quien trata de demostrar que se produce el proceso inverso al antes mencionado: el incremento de las explotaciones en propiedad no significa que éstas fueron adquiridas por los antiguos arrendatarios, “constituyéndose así una clase media estable de pequeños y medianos propietarios rurales”;²⁷ por el contrario, muchos de aquellos arrendatarios abandonaron la explotación o fueron oportunamente desalojados, dando lugar a la reconstitución de unidades productivas de mayor tamaño en manos de sus propietarios originales, produciéndose cambios en la tenencia que no significaron, en absoluto, el afianzamiento de una capa media rural. No existió un proceso masivo de movilidad desde arrendatarios a propietarios —afirma este autor— sino que, por el contrario, buena parte de los primeros han debido abandonar la explotación agraria y radicarse en zonas urbanas; otros arrendatarios permanecen, sin embargo, en el ámbito de las tareas agropecuarias, pero ya como “contratistas” en explotaciones de mayor dimensión que utilizan en forma creciente maquinaria agrícola.

Ignacio Llovet,²⁸ sobre la base de estudios que realiza en torno a algunos partidos de la provincia de Buenos Aires, desecha igualmente la suposición de un proceso lineal entre la desaparición de arrendatarios y la emergencia de propietarios, o la simple salida de aquellos del negocio agropecuario, entre 1947 y 1960. Su estudio apunta a considerar la declinación de los arrendamientos en el ámbito de un contexto signado por la recesión agrícola, los cambios en la estructura económica nacional y las políticas estatales, y fundamentalmente “comprendida dentro de la crisis más general de las explotaciones de tipo familiar”.²⁹ Esta crisis es provocada por un conjunto de causas, que tienen que ver fundamentalmente, con un mercado mundial con precios deprimidos e “invasión por la oferta alimentaria estadounidense”, que reordena el comercio internacional de cereales; con una estructura de tamaños de explotación “rigidizada por la presión de políticas hostiles al arrendamiento”; y con la aplicación de una política de tractorización “que no diferenció las necesidades tecnológicas de las explotaciones”.³⁰

25. Guillermo Flichman, *Notas sobre el desarrollo agropecuario en la región pampeana (O por qué Pergamino no es Iowa)*, Bs. As., Estudios CEDES, vol. I, n° 4/5, 1978, p. 13.

26. Daniel Slutzky, “Aspectos sociales del desarrollo rural en La Pampa húmeda argentina”, en *Desarrollo Económico*, vol. 8, n° 29, abril-junio de 1968.

27. *Idem*, p. 99.

28. Llovet, “Tenencia de la tierra...”.

29. *Idem*, p. 268.

30. *Ibidem*.

Humberto Mascali³¹ alude también a la disminución de las explotaciones agrícolas arrendadas, pero pone énfasis —como lo consignamos antes— en la reducción del área de las mismas, en función de adecuarlas a las posibilidades de ser explotadas por el trabajo familiar, en el contexto de una aguda crisis provocada por la disminución de los precios, que obliga a reducir costos y a profundizar aquel tipo de trabajo.

En principio puede afirmarse que el régimen de tenencia está condicionado por la conjunción de los distintos factores productivos y por la relación inmediata de éstos con el productor rural.

En efecto, el propietario rural que dispone de tierra, de capital, de instrumentos de trabajo y de capacidad técnica adecuada posee los supuestos básicos para emprender una actividad agraria próspera; y mucho más aún si desde el estado se generan políticas crediticias, impositivas y de asistencia técnico-económicas que respalden y sustenten —sobre la base de la garantía de la libre disponibilidad de su tierra— la vitalidad del ámbito agropecuario.

No obstante, la realidad no se manifiesta tan lineal y la complejidad en la constitución de los distintos sujetos sociales agrarios, emerge como ineludible.

En el caso concreto de los arrendatarios carentes de tierra, pero que a través de contratos específicos pueden vincularse con quienes sí la poseen, las divergencias y matices en su conducta y en su lógica productiva son evidentes. En efecto, cuando los arrendatarios han podido capitalizarse, y cuentan con disponibilidades financieras adecuadas, están habilitados para actuar como *empresarios*, en tanto obtienen explotaciones según sus necesidades y pueden organizar así su empresa, de modo que el plazo contractual en sí mismo no les genera perjuicio alguno, sobre todo en lo que hace a su estabilidad económica y social.

La situación difiere cuando el arrendatario carece de los recursos imprescindibles como para neutralizar la situación de inseguridad y desequilibrio en la explotación, que potencialmente puede significar su ruina económica y hasta la desintegración social de la familia agricultora, realidad ésta cercana a la concepción más tradicional respecto a la naturaleza del arriendo como forma de tenencia.³²

Sin duda, la separación entre la propiedad de la tierra y del capital implica la búsqueda permanente de rearticulaciones de estos factores, a través de diversas combinaciones que cambian según la coyuntura. Así, esta peculiar situación facilita la concreción, por parte de los propietarios, de estrategias más flexibles que permiten, entre otras alternativas, desplazarse hacia la ganadería o disminuir la superficie sembrada, si la relación de precios lo

31. Mascali, *Desocupación y conflictos...*

32. Para la confrontación entre la "visión tradicional" del arrendamiento y un enfoque posterior crítico de aquélla, véase especialmente: Barsky y Pucciarelli, "Cambios en el tamaño...", pp. 366-397.

justifica. Y, en el caso de los arrendatarios, da lugar a la aparición del ya mencionado contratista rural: propietario de maquinaria agrícola que toma tierras en alquiler, cultivándolas y dividiendo su producción con el propietario, según proporciones previamente determinadas.³³ Son éstas relaciones de arrendamiento, pero ampliamente distanciadas de aquellas asociadas a la locación agrícola tradicional.

En este contexto, signado por un relevante peso del arrendamiento como forma de tenencia, pero inserto a la vez en un marco de fuertes modificaciones en lo que hace a su naturaleza y dinámica, es que consideramos atinente referirnos a la política específica sobre locación rural.

Durante los primeros años de la década de 1940 comienza a aplicarse la entonces denominada *política de emergencia*, en el marco de un intervencionismo estatal, por entonces con carácter correctivo y regulatorio en lo fundamental, en cuanto tiende a establecer limitaciones a las conductas de los productores y a equilibrar un sistema de inequidad en las relaciones sociales vigentes; la tan mentada *cuestión social*, y la urgencia de neutralizarla a tiempo es el argumento de fondo que subyace a las prácticas políticas de intervención estatal del gobierno de la Revolución del 43.

Y si bien no se asiste a la implementación de políticas netamente redistributivas, sí se van gestando orientaciones estatales cada vez más precisas en función de los cambios estructurales que ya han comenzado a despuntar, configurados, en gran medida, por los condicionantes de orden internacional.

En efecto, tanto el proceso de industrialización, como el imperativo de alcanzar una situación de equilibrio entre las actividades de la industria y las agropecuarias con miras al mercado interno —pero sin desatender ostensiblemente el externo—, se reiteran en el discurso oficial como el más relevante de los desafíos. Es manifiesta la propensión estatal respecto a profundizar su capacidad de promover la reproducción de las relaciones capitalistas en su conjunto, en tanto condición irrenunciable de su propia pervivencia.

Sobre la base de estas evidencias, tratamos de percibir las continuidades y/o rupturas durante los años del peronismo, analizando específicamente la política de arrendamientos, su peso e incidencia sobre procesos de transformación que convergen durante este período, y que tienen que ver con cambios en el patrón de distribución de la propiedad, en el régimen de tenencia y en la composición y dinámica de los grandes terratenientes tradicionales pampeños.

33. Ignacio Llovet, "Agricultura pampeana. Origen y función de los contratistas rurales", en *El Bimestre*, Bs. As., n° 4, 1988, pp. 9-14.

*Hacia la búsqueda de una política permanente:
demandas sectoriales y permanencia de lo transitorio*

Entre 1945 y 1946 se dan una serie de disposiciones legales que, por un lado, apuntan a consolidar la política que sobre arrendamientos se viene aplicando, en tanto se dictan con el explícito propósito de armonizar la situación global de desvalorización de la producción agrícola y de dificultades para su comercialización, con la realidad cotidiana del arrendatario; pero, por otro lado, hacen evidente la intencionalidad de arribar a una solución de fondo que pauten en toda su amplitud el problema de la locación rural.³⁴

Al analizar el profuso articulado de esta legislación, es posible aislar —en función de su recurrencia— fundamentalmente dos ámbitos de interés: la rebaja de los precios de los arrendamientos y la prórroga de los contratos.

El énfasis puesto en estos aspectos manifiesta el mantenimiento y la ratificación de la política instaurada al respecto por el gobierno de la Revolución del 43, al propiciar nuevamente la estrategia coyuntural de “amparo al productor agrario”, hasta tanto se concrete la legislación definitiva.

En 1948 se sanciona la ley n° 13.246, la que se constituye en el nuevo “estatuto orgánico” sobre arrendamientos, en tanto apunta a erigirse en el régimen permanente de éstos. Durante la discusión parlamentaria, el criterio fundamental expuesto por el oficialismo se sustenta en la exigencia de superar los problemas del agro, apelando a una estrategia que neutralice la hasta ahora implementada, consistente en dejar librada a las partes la voluntaria contratación, con exclusión del control que el estado debe ejercer sobre este ámbito.³⁵

Hay tres aspectos globales dignos de destacar en este proceso que se inicia y que pretende regir un importante ámbito de la economía argentina. En primer lugar, se legisla con un criterio social de la propiedad; en segundo, el estado incorpora un sesgo claramente intervencionista en el régimen de la explotación agropecuaria, tanto en lo que hace a la técnica agrícola-ganadera —a la que puede fijar normas— como a la posibilidad de revisión de los precios de los arrendamientos; y, en tercer lugar, se trata de transitar desde un sistema en el que rigen disposiciones de *emergencia* hacia otro estable y permanente, procurando en todos los casos que el paso sea gradual, en tanto se trata de reajustar progresivamente las situaciones individuales existentes.

Además de estos perfiles globales son significativas una serie de innovaciones que, con manifiesto menoscabo de la libertad contractual tradicional, introduce esta ley de 1948 al régimen vigente: creación de las Cámaras

34. Se trata, especialmente, de los decretos n° 18.290 y 18.291 y de la ley n° 12.842, de 1946.

35. Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, año 1947, tomo V, reunión N° 47, 27 de setiembre de 1947, p. 722.

Paritarias de Conciliación y Arbitraje;³⁶ prolongación en los plazos de los contratos, con el propósito de propiciar mayor estabilidad, rentabilidad económica y potencial capitalización del arrendatario; obligada participación del propietario en las contingencias de la producción, compartiendo los riesgos del arrendatario y aceptando una remisión proporcional del precio en caso de pérdida total o parcial de cosechas, y en la provisión de mejoras en las condiciones de la vivienda rural; seguridad de un régimen de precio o arriendo justo para ambas partes; explotación racional del suelo y autorización para el uso de hasta un 30% de la superficie arrendada para la actividad ganadera, granjera o cultivos mejoradores; y explícita exclusión de las prescripciones de esta ley de aquellos contratos en que se convenga, por su *carácter accidental*, el cultivo de un predio por una sola cosecha, lo que pone de manifiesto la evidente generalización del contratista rural en sus distintas variantes.³⁷

La ley nº 13.246 comienza a regir en junio de 1949 y, formalmente, comporta una reforma de vastos alcances jurídicos y sociales con relación al régimen anterior, en tanto plantea soluciones estables. No obstante, algunas de sus disposiciones —que aparecen bajo el rótulo de “transitorias”— y que apuntan a la ampliación de la prórroga de los contratos y al congelamiento de los precios, van a neutralizar, en la práctica, aquella estabilidad, y a configurar una *permanencia*, pero nuevamente de lo *transitorio*.³⁸

36. Se trata de tribunales agrarios cuyo cometido central es considerar y juzgar los casos de divergencia que puedan suscitarse a causa de la aplicación de la ley, procurando rapidez en los trámites a través del juzgamiento por personas con conocimiento real de los problemas rurales. Los tribunales están formados por representantes de propietarios y de arrendatarios —nombrados por el Poder Ejecutivo a propuesta de las entidades representativas respectivas— y presididos por un funcionario del Ministerio de Agricultura. En cuanto a la organización, se crea una cámara central, con sede en la ciudad de Buenos Aires, y cámaras regionales con precisas jurisdicciones territoriales. Estos organismos tienen competencia para juzgar asuntos referentes a revisión y remisión de precios, contratos exceptuados de la ley, explotación irracional del suelo, obligaciones referentes a mejoras y sus indemnizaciones, reconocimiento de contratos no formalizados por escrito, plazos, fijación de precios, consignaciones y excepciones a la prórroga de los contratos vigentes. Un decreto de comienzos de 1949 estipula la creación de las distintas cámaras y sus respectivas jurisdicciones, siendo el criterio para fijar estas últimas la evaluación de las diversas formas de producción, las facilidades de comunicación y el número de arrendatarios y aparceros radicados en la misma; se crean, así, la Cámara Central —ya citada— y nueve Cámaras Regionales Paritarias de Conciliación y Arbitraje Obligatorio, con asiento en Buenos Aires, Bahía Blanca, Trenque Lauquen, Rosario, Paraná, Villa María, Mendoza, Tucumán y Resistencia. Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Informaciones. Dirección General del Registro Nacional, *Arrendamientos rurales y aparcerías*, Bs. As., 1950, t. I, pp. 37-39.

37. Además de estos aspectos señalados, que son los ámbitos concretos sobre los que avanza esta ley, se incluyen también otra serie de pautas —de carácter general y transitorio— referentes tanto a arrendamientos como a aparcerías, siendo de destacar que la ley incorpora por primera vez a la aparcería como contrato agrario. Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Informaciones. Dirección General del Registro Nacional, *Arrendamientos rurales...*

38. Las más relevantes de las disposiciones transitorias son las siguientes: 1) Ampliación de la prórroga de los contratos al menos hasta fin de 1955. 2) Los precios de los arrendamientos quedan congelados hasta mayo de 1950, estipulándose que sólo a partir de entonces, se

La S.R.A., sistemáticamente hostil a las prácticas intervencionistas emanadas del estado peronista, se opone con énfasis —hacia 1945/1946— a la prolongación de la política vigente sobre arrendamientos; y destaca una serie de implicancias virtualmente negativas de aquella, tales como la retracción del mercado de arrendamientos, la disminución del valor de la tierra y la desorganización de la explotación agropecuaria, tanto en su dimensión técnica como financiera, a la vez que avala y promueve la concreción y puesta en práctica de soluciones *permanentes*, en el marco general del libre juego de las leyes económicas, a fin de garantizar la libertad en el régimen de los arrendamientos.

CARBAP, entre tanto, pone de manifiesto ya en 1946, los aspectos que, desde su perspectiva, han de contemplarse en la estructuración de una política integral de arrendamientos rurales. En todas las argumentaciones de esta corporación subyacen criterios claves relativos al problema —por cierto inveterado de la tenencia de la tierra—: posesión por parte del productor directo, eliminación del latifundio y de todo indicio que permita apuntalar la especulación y el beneficio del intermediario y, por tanto, cuestionamiento del sistema de arrendamiento como solución *permanente*:

“...la legislación sobre arrendamientos es tan sólo un *sustituto de emergencia*... La política de lucha contra el latifundio debe estar complementada con disposiciones que permitan al productor la posesión de la tierra. No cambia en nada que 10.000 ha. estén en manos de diez propietarios o de uno, *si esa extensión queda en arrendamiento y en esa forma sigue siendo un bien de renta*”.³⁹

Conjuntamente con esta reprobación global de la entidad al sistema vigente de arrendamientos, son reiteradas las argumentaciones de los productores en su órgano de expresión, *Buenos Aires y La Pampa*, fundamentalmente durante los años 1946 y 1947, en el sentido de considerar que —en la actual situación— es más procedente para la explotación racional de un campo, *arrendarlo que comprarlo*; y ello no sólo en función de la persistencia de la política de arrendamientos tendiente a mantener la tendencia bajista en los precios, sino también por la incidencia de las cargas impositivas sobre el ámbito rural: tal situación *coarta los deseos de adquisición* y hasta *desmoraliza al que ya es propietario*. impidiendo así —en opinión de los productores de CARBAP— la marcha normal y racional del negocio agropecuario.⁴⁰

convendría libremente el precio de los mismos. 3) Se faculta al Banco de la Nación Argentina para otorgar créditos de fomento, hasta el 100%, a los colonos que deseen adquirir los predios que ocupan o aquellas tierras sujetas a fraccionamiento para la venta en lotes a productores agrarios.

39. *Buenos Aires y La Pampa*, abril de 1946, p. 4.

40. Hay varios y significativos artículos en este sentido en el órgano de difusión de la CARBAP, *Buenos Aires y...*, sobre todo entre los años 1946/1947.

Para el mismo período de tiempo, Confederaciones Rurales Argentinas da a conocer públicamente los soportes fundamentales en que virtualmente debería apoyarse una ley de fondo para los arrendamientos rurales.⁴¹

En general se aboga en favor de estrategias que propicien la estabilidad del productor, pero descartando las continuas prórrogas —indispensables, de hecho, ante el peligro de desalojos en masa—, que generan situaciones de riesgo, no sólo por no ofrecer ningún resguardo al derecho de propiedad, sino también —y fundamentalmente— por la explotación irracional del suelo que de ello resulta.

Sobre la base de estos criterios primordiales, C.R.A. propone una serie de aspectos susceptibles de ser tenidos en cuenta en la elaboración de la nueva legislación, siendo —no casualmente— uno de los más relevantes, la proposición de extender las ventajas de la ley a las *explotaciones mixtas y ganaderas*, lo que seguramente está manifestando la posibilidad efectiva de que medianos y aun grandes propietarios fuesen, al mismo tiempo, arrendatarios, en función del despliegue de una estrategia tendiente a ampliar su base productiva.

Otras propuestas de esta corporación para el próximo diseño legal tienen que ver con los siguientes aspectos: la eliminación definitiva del subarrendador, en tanto intermediario que —si bien pudo haber sido necesario en otras épocas— hoy no justifica su existencia, y se erige, por el contrario, en un factor de perturbación y de encarecimiento del valor del arriendo para el productor; la creación de comisiones tripartitas locales en cada partido —constituidas por representantes de entidades de productores, de propietarios y del estado—, que se aboquen a resolver cuestiones de interpretación que eventualmente se pudieran generar; y el otorgamiento de garantías orientadas a dos destinos puntuales: al productor arrendatario para radicarse por un tiempo no menor a cinco años, y al propietario cuando el arrendatario no cumpla con las condiciones del contrato.⁴²

Estas y otras propuestas de C.R.A. forman parte sustancial de la legislación sobre arrendamientos de 1948, conjuntamente con el implícito propósito de neutralizar todos aquellos perfiles que apuntan a la congelación de cánones y a la continuidad de las prórrogas que esta corporación —en tanto representante de medianos y grandes propietarios de distintas regiones del país, pero especialmente de la región pampeana— desestima como poco propicios.

En general, estas corporaciones que nuclean a grandes propietarios mantienen una posición de confrontación, tal como lo hicieron durante las décadas de 1920 y 1930 —al menos en lo que a política de arrendamientos se refiere— y comienzos de la de 1940.⁴³

41. *Buenos Aires y...*, junio de 1946. Nota enviada por el entonces presidente de la entidad, Nemesio de Olariaga, al director de Asuntos Jurídicos a cargo de la Subsecretaría del Ministerio de Agricultura, Enrique Petracchi.

42. *Idem*, p. 26.

43. La S.R.A. fue fundada en 1866, y tradicionalmente nucleó a los propietarios más concentrados, especialmente de la región pampeana. C.R.A. es una entidad de tercer grado, creada

Es que si bien se incorporan principios ya presentes en la anterior legislación de emergencia, se incluyen otros que apuntan a consolidar y profundizar aquella política: se establece la facultad de reajustes del precio del arrendamiento en función de la productividad, se fijan normas técnicas para la explotación y se estructura un régimen administrativo que garantiza el ejercicio de los derechos de los arrendatarios, todo lo que —desde la perspectiva del gran propietario— consolida las estrategias del dirigismo estatal que abiertamente los vulnera.

Desde el estado se reconoce a esta legislación —al menos en una primera etapa del gobierno peronista, hasta 1949— como promotora de innovaciones sociales relevantes, en tanto importa, según el entonces ministro de Agricultura Carlos Emery

“...una restricción al derecho de los propietarios, pues se atemperan los conceptos clásicos del dominio, en una aspiración de *equilibrar* intereses individuales opuestos, sin perder de vista el nacional, que debe sobreponerse a cualquier otro”.⁴⁴

Por decreto del Poder Ejecutivo de 1952 —dictado de acuerdo con la facultad otorgada por la ley de 1948— se fijan rebajas sobre los porcentajes de las aparcerías y medierías, a la vez que se autoriza un incremento del 15% sobre los arrendamientos. En sus fundamentos se alude a la prioridad de restablecer el desequilibrio originado por el aumento de los precios de los productos que, en las aparcerías y medierías, significa acrecentar la rentabilidad percibida por los aparceros dadores, en detrimento de los auténticos productores, a quienes —precisamente— se busca estimular. Respecto a los arrendamientos, se expresa que un análisis objetivo señala la conveniencia de propiciar un adecuado reajuste, que para nada constituye un incremento exagerado de las rentas obtenidas. El entonces ministro de Agricultura, Carlos Hogan, informa oportunamente sobre el decreto en cuestión, el que, en última instancia, es un elemento operativo más que corrobora

“...el firme propósito del Gobierno nacional de llevar a la práctica una política de fomento efectivo a la economía agraria del país, cuya actividad productiva *desempeña hoy una función vital...*”.⁴⁵

en 1942, que agrupa a distintas confederaciones regionales de todo el país; la mayor de éstas es CARBAP, que nace a comienzos de la década de 1930 como consecuencia de la confrontación con la S.R.A., a causa de la oposición entre invernadores y criadores en el ámbito del sector ganadero.

44. República Argentina. Ministerio de Agricultura y Ganadería, *Interpretación de la política agraria justicialista. Años 1947-1952. Discursos del ministro de Agricultura y Ganadería Carlos Emery*, Bs. As., s/f, p. 40.

45. “Nuevos porcentajes para los contratos de arrendamiento y aparcerías agrícolas. Informe del ministro de Agricultura”, en *La Res*, setiembre de 1952.

Además, vuelve a revalidarse el compromiso de “atemperar desequilibrios”: en efecto, los contratos de aparcería configuran una serie de modalidades en la que es menester tener en cuenta la incidencia de precios y de los factores que condicionan los costos de producción, para poder mantener la equidad en el aporte de las partes. El desequilibrio para los aparceros se acentúa en el caso del cultivo del maíz, en virtud de las exigencias culturales que presenta en relación con otros granos —en los que la recolección mecánica disminuye los costos de cosecha, situación fácilmente reflejada en la estructura del costo de producción—, por lo que se impone un tratamiento diferencial

“...a los efectos de que el productor aparcerero vea compensado legítimamente sus esfuerzos y coadyuve en el *decidido propósito del Estado de estimular esta actividad aumentando las áreas cubiertas*”.⁴⁶

Superar desequilibrios, alcanzar armonías, neutralizar conflictos: conceptos recurrentes en el discurso oficial que convocan al concurso de “todos los sectores del trabajo, sin retaceos de ninguna clase...”, y que en definitiva apuntan a pautar las relaciones —virtualmente *armónicas*— entre las distintas clases de la población rural.

“...poner en contacto directo a todos los sectores del gobierno con los productores —expresa el ministro Hogan en 1952—, para que unidos los esfuerzos de unos y otros, podamos mejorar el bienestar común... La *conjunción de ideales* de nuestros hombres de campo hará que se llegue a feliz término en el cumplimiento del plan trazado por el General Perón, *en el ambiente de armonía y concordia* que en este momento caracteriza a nuestra nación”.⁴⁷

Exigencias productivas —impulsadas por condicionantes que derivan de una fuerte crisis en el sector externo— promueven políticas que tienden a conducir a una más equitativa distribución de la tierra, en el contexto general de dar prioridad a la necesidad de “...levantar el campo y darle lo que se le ha privado durante años... para que produzca *más y mejor*”.⁴⁸

Y ello a través de una estrategia básica a la que el mismo Perón denomina “reforma agraria tranquila”, consistente en un previo y riguroso estudio sobre el régimen vigente de distribución y el grado de productividad de la tierra; la reforma agraria —afirma Perón en 1953— no se basa ni sobre el “despojo”

46. *Idem.*

47. “Discurso del ministro de Agricultura Carlos Hogan frente a una concentración de agrarios en Pergamino”, en *La Res*, agosto de 1952, pp. 27.316-27.317.

48. “Discurso del general Perón el 11 de junio de 1953 exponiendo la política agropecuaria del gobierno y las medidas a adoptarse para impulsar y estimular la misma, dentro de los fundamentos del Segundo Plan Quinquenal”, en *Almanaque del Ministerio de Agricultura*, año 1953-1954, p. 74.

ni sobre la "arbitrariedad", en tanto debe limitarse a cumplir con el objetivo constitucional de entregar la tierra a quien la trabaja; y concluye advirtiendo que

"... lo que sí hay que tener cuidado de no resolver un problema grave para crear otro gravísimo... Hay que crear unidades económicas: no limitar inicialmente el máximo, lo que hay que limitar es el mínimo, para no crear pobres para el futuro".⁴⁹

El análisis de leyes, decretos y reglamentaciones referentes al problema de la tierra cedida en arrendamiento, aparcería o mediería, evidencia el propósito estatal de transformar en propietarios a los productores directos. El tiempo aquí considerado es pródigo en ese sentido, e incluso el Segundo Plan Quinquenal contiene disposiciones muy precisas al respecto. En el capítulo especialmente dedicado a "Acción Agraria" se expone como "objetivo fundamental" procurar la elevación del nivel de vida social, material y cultural de la población rural, "consolidando el hogar campesino, estimulando la cordial armonía entre todos los participantes del trabajo rural... bases esenciales de la economía agraria", a fin de lograr una máxima y mejor producción que satisfaga el consumo interno y proporcione los saldos exportables suficientes.⁵⁰

Asimismo, dentro de los "objetivos generales" que el Plan propone hay explícita referencia a la función social de la tierra —principio a partir del cual serían regladas la propiedad, la distribución y el uso específico de aquella—, y a la propiedad de la misma como un bien de trabajo y no de renta y especulación, promoviendo el estado en este contexto "el acceso de los arrendatarios a la propiedad de la tierra que trabajan".⁵¹

Entre los "objetivos especiales" que el Segundo Plan Quinquenal propicia —que albergan una vasta gama de asuntos— se enuncia el "acceso a la propiedad rural", indicándose, entonces, los destinos preferenciales: afincamiento de arrendatarios, ampliación de las superficies en explotación por los actuales productores que no posean una unidad económica, y posibilidad de acceso a la propiedad de la tierra para los hijos de los productores, entre otros.⁵²

Fracasado el intento de implementación de este nuevo Plan Quinquenal, surge el denominado Plan de Emergencia de 1952, que sí se orienta, con toda claridad, a apuntalar al sector agropecuario en general.

Y es en este marco de profundas transformaciones en las líneas de política económica del gobierno peronista, que la S.R.A. proclama su total apoyo y colaboración:

49. *Idem*, p. 80.

50. Presidencia de la Nación. Subsecretaría de Informaciones, *Segundo Plan Quinquenal*, Bs. As., 1953, cap. X "Acción Agraria", X.F.

51. *Segundo Plan*... X.G.1, X.G.3 y X.G.4.

52. *Idem*, X.E.46.

“El Plan Económico... es de inmensa importancia en este momento que consideramos crucial... La política anunciada en materia de expropiación llevará una sensación de tranquilidad al productor-propietario, cuyo aporte es fundamental en el proceso de la producción... La S.R.A... viene a augurar al Sr. Presidente el éxito más completo en el cumplimiento del Plan Económico... y a ofrecer *toda la colaboración...* que el Gobierno crea conveniente requerirle”.⁵³

Estos singulares perfiles de los planes gubernamentales, así como la aplicación concreta de la legislación sobre arrendamientos, gravita simultáneamente sobre propietarios y locatarios, sugiriendo las virtuales ventajas de la compra —por estos últimos— de las tierras que motivan el vínculo contractual.

Objetivamente la situación de los propietarios entra en un período de deterioro, por razones que se articulan con el congelamiento en los precios de los arriendos, con las fuertes rebajas en las aparcerías y medierías, el aumento sustancial de impuestos y contribuciones, las sucesivas prórrogas legales a los contratos que dificultan la recuperación de las tierras y, en general, con las escasas perspectivas —por el momento— de modificación del panorama rural.

Respecto a los arrendatarios, se evidencia cierta “protección”, cuyo propósito manifiesto es posibilitar el acceso a la propiedad de la tierra: cánones congelados que propiciarían la capitalización del agricultor, relativa estabilidad por las sucesivas prórrogas legales, además de precios asegurados previamente para la producción de granos, y la existencia de un crédito bancario accesible.

La posición relativamente propicia del arrendatario —en tanto ocupa la tierra que trabaja y puede apropiarse de una parte de la renta, en función del congelamiento de precios— lo enfrenta seguramente al propietario; la respuesta del estado es evidente que apunta a preservar el arriendo, lo que para nada implica que se reduzca el peso de la gran propiedad. Y ello por la posibilidad de que se configuren distintas alternativas que, invariablemente, derivan en la reconstitución del latifundio ganadero. En efecto, el propietario puede recuperar su explotación, a través de desalojos en principio, o por medio del pago de indemnizaciones a sus arrendatarios, a los que compran, incluso, sus bienes de producción;⁵⁴ el destino de la tierra recuperada será la ganadería o la agricultura, pero en este último caso, no ya a través del sistema tradicional de arrendamientos, sino mediante la formalización de los denominados “contratos accidentales”.⁵⁵ Pero, además,

53. “La S.R.A. apoya el Plan Económico para 1952”, en *La Res.*, marzo de 1952, p. 26.858.

54. Hugo Nario, “Pasión y muerte de la chacra argentina”, en *Todo es Historia*, n° 195, agosto de 1983, pp. 8-43. Lattuada, *La política agraria peronista...*

55. Es significativo articular esta nueva dinámica de los grandes propietarios, con otro de los procesos claves durante las décadas de 1940-1960, y que tiene que ver con el proceso de

no hay que perder de vista el potencial beneficio del terrateniente ganadero en este nuevo marco legal de la locación rural, en tanto le permite la opción de erigirse en "propietario mixto", como estrategia de expansión de su base productiva.

La ley de arrendamientos de 1948 contiene en su articulado una cierta válvula de escape, que permite al propietario —si bien no obtener la desocupación de su campo— al menos recuperar en gran parte el valor de producción que representa. En efecto, uno de sus artículos establece que las cámaras regionales podrán acordar excepciones a la prórroga de los contratos, en casos específicos que expresamente se detallan en distintos incisos; en uno de ellos se estipula que el propietario de la tierra podrá obtener tal excepción cuando desee fraccionar su campo para la venta en lotes a productores agropecuarios; y en este sentido —y como corroboración de la política que se intenta profundizar— traemos nuevamente a colación el Segundo Plan Quinquenal, que evidencia de manera concluyente la orientación estatal en cuanto a facilitar el acceso a la propiedad de la tierra a los productores, favoreciendo esta clase de operaciones mediante un adecuado sistema crediticio,⁵⁶ y también la misma ley de 1948 que —tal como antes lo mencionamos— prevé créditos de hasta el 100% para los arrendatarios que quisieran adquirir la tierra que ocupan.

Todas estas instancias evidencian la propensión estatal a lograr una intensificación de la política de adquisición de tierras por los productores directos, transitando así hacia un firme proceso de fomento de la colonización privada.

"... El Estado mismo... demuestra un lógico interés por auspiciar este sistema, ya que en su papel de inveterado colonizador y partidario de aumentar el número de propietarios rurales... encuentra en el procedimiento legal estatuido un medio oportuno de lograr... una colonización indirecta hecha a través de los propios entes privados".⁵⁷

No obstante, los resultados concretos distan de la efectividad deseable, y hasta se exhibe una situación en sí misma contradictoria: en efecto, si bien se halla un número considerable de propietarios con campos que prácticamente han dejado de dar rentas y arrendatarios seguramente capitalizados —fundamentalmente a partir de comienzos de la década de 1940—, el número

reconstitución de las unidades de producción medias y medias-grandes (de 1000 a 5000 ha.) y con la caída de las medianas y pequeñas explotaciones, generalmente agrícolas, que varían entre las 100 y las 500 ha. Barsky y Pucciarelli, *op. cit.*

56. *Segundo Plan...* X.G.4, X.G.5, X.G.6 y X.E. 46.

57. Juan Casanegra, "La venta fraccionada de campos ocupados como excepción al régimen de los arrendamientos y aparcerías", en S.R.A., *Anales*, año 1954, p. 114. Cabe aclarar que el autor de este artículo es ex-abogado de la Dirección de Arrendamiento y Aparcerías Rurales y de la Cámara Central Paritaria de Arrendamientos Rurales.

de operaciones efectuadas es exiguo y son realmente escasos los propietarios que deciden recurrir a los organismos pertinentes

“... a fin de hallar solución a un problema que afecta fundamentalmente sus intereses, y cuya adecuada solución coincide totalmente con las finalidades del Estado”.⁵⁸

En principio estarían dadas las más óptimas condiciones para alcanzar aquellos propósitos, inherentes tanto a los propósitos de los propietarios como a los fines políticos del estado. Son variados los argumentos que se esgrimen, fundamentalmente en el ámbito de la S.R.A., como sustentadores de aquella aparente contradicción; sin embargo, el factor determinante se relaciona, en principio, con las tasaciones desproporcionadamente bajas que la legislación impone, al menos hasta 1952. En efecto, al reglamentarse en 1949 la ley de arrendamientos, y más específicamente este aspecto de la excepción a la prórroga, a través de la venta fraccionada a los arrendatarios, se dispone que el precio de los lotes debe guardar relación con la valuación fiscal, el valor venal promedio del último decenio, y el valor productivo promedio durante el mismo período.⁵⁹ Ello conduce a tasaciones “desmoralizadoras” para los propietarios, los que, en general, optan por desistir de sus gestiones “antes que vender a los precios resultantes de un sistema técnico-legal evidentemente alejado de toda realidad”.⁶⁰ Sin duda que la tendencia bajista se impone en las tasaciones, ante la obligación reglamentaria de tener que promediarla con los precios y valores de diez años atrás, cuando el proceso inflacionario aún no se había manifestado en toda su amplitud.

En 1953 el Poder Ejecutivo resuelve modificar las principales disposiciones bajistas, rectificando la estrategia de tasación: en efecto, dejan de gravitar la tasación fiscal y los promedios decenales, para dar lugar exclusivamente a los promedios quinquenales de valores venales y productivos.⁶¹

Asegurado un precio equitativo, a partir de la reglamentación en vigor, podía preverse que los propietarios de explotaciones cedidas en arrendamiento hallaran la solución conveniente a su problema; fundamentalmente si se tiene en cuenta la determinación de la tasación sobre la base del valor de la producción del predio en los últimos cinco años, durante los que desempeñan un papel decisivo los excelentes márgenes gananciales logrados, merced a la política adoptada por el estado en materia de precios agrícolas; y haciendo pesar también el virtual cumplimiento de las previsiones del Segundo Plan Quinquenal, fundamentalmente en lo que compete al afincamiento de arrendatarios y al acceso a la propiedad de la tierra a los hijos de los productores.

58. Norberto Kerzman, “Las tasaciones de campos ocupados en la ley de arrendamiento”, en *Anales*, año 1954, p. 493.

59. Se trata del decreto reglamentario n° 7.786, de 1949.

60. S.R.A., *Anales*, año 1952, p. 494.

61. Decreto n° 4.131 de marzo de 1953.

Lo cierto es que esta política sobre arrendamientos rurales aseguró, en principio, un régimen de mayor estabilidad y de pérdida de peso de la libertad contractual, que benefició al arrendatario tradicional —ligado estrictamente a la producción agrícola—, proporcionándole un contexto más propicio para una potencial capitalización; y favoreció también a aquellos propietarios mixtos, que recurren al arrendamiento, en tanto cauce coyunturalmente auspicioso para la expansión de su específica actividad ganadera, en incesante auge.

Interesa considerar —en función de los objetivos más generales de esta investigación—⁶² el criterio de la corporación de los grandes propietarios, hacia el ocaso del gobierno peronista, no sólo para analizar el balance que desde dicho ámbito se realiza, sino fundamentalmente para poder elaborar la transición hacia otra etapa de la política sobre arrendamientos, que reconoce su inicio hacia 1957.

Para la S.R.A. todo este período signado por la fuerte presencia del dirigismo estatal provocó la desnaturalización del racional proceso productivo rural, entablándose —incluso— una “lucha” de la que habrían salido vencidos los propietarios, en tanto, al no poder sostenerse con el arrendamiento congelado que perciben, se han visto compelidos a vender sus predios; éstos, adquiridos por los arrendatarios, poco a poco son enajenados al doble o al triple del precio de adquisición, conformándose un proceso que, en definitiva, “provoca la destrucción misma de la propiedad”:

“Esto —a juicio de un ganadero de la S.R.A.— es un despojo organizado por el Estado contra la Constitución. Tal es el resultado de la ingerencia gubernativa: destruyó la clase burguesa, puntal de nuestra estabilidad, para así obtener y fomentar el proselitismo necesario a su acción demagógica... Se ha especulado que hay más arrendatarios que propietarios, y que es más fácil conseguir aquellos votos”.⁶³

Independientemente del grado de validez de este criterio —quizá más adecuado para la etapa preelectoral de comienzo de los años '40— es indiscutible la vitalidad de las confrontaciones entre el estado y la corporación de los propietarios más concentrados, aunque con intensidades y matices diversos, según los momentos. Pero lo que aquí y ahora resulta palmario es el propósito del estado de propiciar un auténtico proceso de acceso a la propiedad, con la finalidad de acabar con las tierras improductivas u ociosas: el producir *más y mejor* es el requerimiento primordial de la hora, en función de la demanda concreta del sector externo, que resulta imposible desoír.

Para los grandes propietarios, el determinante básico de la disminución de la producción no se reconoce en el desaliento de los agricultores por precios

62. El proyecto general de investigación que se está llevando a cabo está referido a la “Naturaleza y desempeño de la clase dominante argentina 1940-1960”.

63. Carlos Ayarragaray, “El régimen de la tierra y sus interrogantes”, en *La Res*, junio de 1956, pp. 31.183-31.184.

poco remuneradores, o por la insuficiencia de la maquinaria agrícola, sino en la recuperación forzada y la sustracción subsiguiente de los campos a los arrendatarios por parte de los propietarios, ante la vigencia de leyes injustas —en lo jurídico y en lo económico— que imposibilitan la dinámica del régimen de arrendamientos, al que transformaron en un total despojo. Estas leyes, calificadas como “demagógicas” y de carácter “totalitario”,

“...tuvieron otros insospechados alcances, al entorpecer la normal subdivisión de la tierra, porque al perder ésta su valor venal por la ocupación indebida, muy pocos propietarios se avenían al despojo, que ya lo sufrían bastante con el llamado impuesto a las ganancias eventuales, convertido en gravamen sobre las pérdidas, desde que no puede tener otro significado el que se aplica en relación a la desvalorización de la moneda”.⁶⁴

A la legislación se le cuestiona el haber reducido y congelado los cánones, el convertir en crónicas las prórrogas de los contratos, el instaurar, en fin, un régimen de excepción que constriñe al propietario a ser locador en contra de su voluntad, y aun de sus intereses; pero fundamentalmente se enfatiza sobre las incidencias adversas para la economía rural, en los casos de rotación de cultivos: en efecto, de acuerdo con los cuestionamientos recurrentes de la S.R.A., los ganaderos que habitualmente entregaban a un arrendatario ocasional —en general colonos que poseían otras chacras en las cercanías— campos agotados para la ganadería, pero en óptimas condiciones para el agricultor que los restituía alfalfados, se vieron imposibilitados de hacerlo; el resultado inmediato es que se sustrae gran parte de esa superficie a la agricultura, y se malogra la incorporación de nuevos alfalfares que, en principio, no significaban gastos al colono, en tanto quedaba a cargo del propietario la provisión de la semilla, propietario que de inmediato podía abocarse a la producción de forraje o al engorde del ganado, con un incremento notable en la capacidad de la explotación.

La consecuencia inmediata para estas tierras que se destinaban alternativamente a la producción de granos, forrajes e invernada, en beneficio recíproco del agricultor y del ganadero —dentro de la argumentación de los grandes propietarios—, fue la implantación de un tipo de explotación extensiva, que derivó en que el colono contara con menos tierra para la agricultura, el ganadero con menos campo para el pastoreo, el país con escasa producción, y el comercio con reducidas divisas.⁶⁵

Como “reparación” a tantos perjuicios ocasionados se propicia el reempla-

64. S.R.A., *Anales*, junio de 1956, p. 259.

65. Este conjunto de argumentaciones críticas de los grandes propietarios respecto a los resultados de la política sobre arrendamientos, las hemos sistematizado sobre la base de la consulta de los *Anales* de la S.R.A. y de la publicación periódica *La Res*, especialmente los años 1955 y 1956.

zo de la "lucha" entre arrendatarios y propietarios, por una "franca y leal cooperación" entre ellos. Lo prioritario es obtener el incremento de la producción, objetivo tras el cual se empeñan, con idéntica energía, los propietarios y el estado mismo, por razones imposibles de soslayar.

La S.R.A. no cesa en su insistencia respecto al más gravitante de los condicionantes que determinó la disminución del área sembrada y consiguiendo la reducción de la producción agraria: la intervención del estado en la libre contratación, en tanto alteró el equilibrio de los intereses en juego. De allí que la solución y el retorno a una producción agropecuaria acorde con las reales posibilidades del país, deban orientarse ineludiblemente hacia la derogación de aquellas disposiciones que posibilitaron el despliegue del dirigismo estatal en el ámbito rural.

"Lo que urge —opina la S.R.A.— es volver a la producción anterior, doble que la actual, y suficiente... para restablecer por el momento el equilibrio roto por la demagogia... Lo que se necesita es aumentar el área sembrada sin restarla a la ganadería, lo que se obtendrá volviendo al régimen de libre contratación y a la *armónica cooperación entre el propietario y el arrendatario*".⁶⁶

En este contexto de fuerte oposición crítica hacia la política estatal, se sanciona la ley n° 14.432, en setiembre de 1955 —al filo del gobierno peronista—, que apunta a modificar la anterior de 1948, aunque no alcanza a comunicarse al Poder Ejecutivo por la irrupción del golpe de estado de aquel año. Esta ley contiene ya ciertas innovaciones que serán luego sancionadas, a partir de 1957. Algunas de sus estipulaciones son las siguientes: la liberación del precio de los contratos realizados con posterioridad a setiembre de 1948; nueva prórroga de los contratos vencidos o a vencer hasta 1958; el derecho preferencial de compra por 60 días a favor del arrendatario con más de cinco años de antigüedad y que resida en el predio; la liberación del precio del arrendamiento, en caso de que el arrendatario a quien se le ofreciese el predio no lo adquiriese, y la anulación del impuesto a las ganancias sobre el monto de la operación en el caso de compraventa, con el objetivo implícito de promover las ventas de tierras a los arrendatarios.⁶⁷ Liberación de cánones,

66. "La S.R.A. opina sobre el régimen de la tierra", en *Anales*, junio de 1956, p. 257. En este artículo se desestiman —por el momento— tanto la mayor mecanización, como el uso generalizado de fertilizantes y herbicidas, como medios esenciales para el incremento de la producción: la mecanización sólo podrá aumentar la producción de granos en los grandes establecimientos, pero no en la chacra, porque sólo ahorra trabajo; con maquinaria moderna, el colono no podrá sembrar más de lo que actualmente siembra, ni con menores costos, en virtud del precio elevado de la maquinaria. En lo que respecta a herbicidas y fertilizantes, sí podrá incrementar sensiblemente el rendimiento de las explotaciones, pero sólo cuando puedan obtenerse a precios y cantidades razonables para un uso extensivo.

67. Alfredo Barry, "El Estado y el agro. Planes agrarios", en *Revista de la Universidad de Córdoba*, año III, Segunda serie, n° 4-5, setiembre-diciembre de 1962. Lattuada, *La política agraria peronista...*

flexibilización de prórrogas, neutralización de impuestos: una nueva y singular etapa de la política agraria se perfila.

El gobierno instaurado en 1955 —representante del sector social más hostigado por la política agraria del peronismo— no escatima esfuerzos en descalificar profusamente los resortes más gravitantes de aquélla, sobre todo ante el compromiso ineludible de afrontar la concreción de una reconversión profunda y perentoria.

Fue un gravísimo error del gobierno depuesto —expresa el general Lonardi en 1955— pretender una industrialización que “exprimía” al productor rural, dando lugar al “desaliento” del hombre de campo, y a la consiguiente crisis de las exportaciones, como consecuencia de la caída del índice agrario productivo.⁶⁸

El balance realizado sobre la política agraria del peronismo es nefasto, destacándose, en principio, dos tipos de líneas dentro de la política económica, especialmente desacertadas: por un lado, la “ilusión” de elevar el nivel de vida del pueblo sin un aumento real y efectivo de la producción; y, por otro, la “ilusión” de expandir la industria pauperizando al campo, sin resolver previamente el problema de las industrias básicas de la energía y del transporte. La producción agropecuaria, según lo expresa el entonces ministro de Finanzas, Julio Alizón García, se mantiene en general estabilizada, o desciende en rubros significativos, lo que determina una progresiva disminución de los saldos exportables, lo que no resulta extraño, en tanto que

“... cuando debió estimularse y tecnificarse la producción agropecuaria que venía soportando largos períodos adversos... desde la crisis del ‘30 y durante el período de guerra, cuando era necesaria una explotación agropecuaria saneada con altos niveles de producción para que proveyera las divisas que la industrialización exigía... el gobierno aplica disposiciones que *obstaculizaron y limitaron* las labores agrícolas y ganaderas”.⁶⁹

La política económica del peronismo se debate dentro de un círculo vicioso, que la constriñe cada vez más: los intentos de favorecer el aumento de la producción agropecuaria no se plasman en la realidad, con lo que se obstaculiza seriamente el ingreso de divisas; la única salida parece consistir en multiplicar las medidas de control y de limitación, no reponer el equipo productivo exigible, impidiendo así el aumento de la producción industrial y de la agraria misma, en tanto “...los productores agrarios van perdiendo fe

68. “Transcripciones de un informe radial del presidente provisional sobre el campo y la realidad económica”, en *Mundo Agrario*, noviembre de 1955, p. 6.

69. “El pensamiento del gobierno a través de la palabra del Ministro de Finanzas”, en *La Res*, diciembre de 1955, p. 30.730.

en su labor, agobiados por la descapitalización y en endeudamiento progresivo".⁷⁰

La economía argentina —según el diagnóstico de los hombres del Gobierno Provisional— está afectada por inequívocos procesos de desgaste: equipos básicos de producción anticuados e insuficientes, escasa disponibilidad de cambio extranjero en relación con los compromisos inmediatos, explotación agropecuaria descapitalizada y en condiciones negativas para la expansión, sistema de subsidios en los servicios públicos y otras producciones —financiados mediante crédito bancario u otros arbitrios— que, en definitiva, operan como detonantes inflacionarios.

Ante esta realidad, el estímulo a la producción agropecuaria para elevar los saldos exportables, se erige en una de las estrategias más ineludibles y urgentes, en tanto son muy escasas las disponibilidades del poder de compra externo como para hacer frente a los cuantiosos compromisos contraídos, y a la necesidad de continuar importando y mantener en actividad el aparato productivo, sin generar desocupación.⁷¹

El criterio de la S.R.A. no se distancia de los anteriores juicios valorativos respecto a la política agraria del peronismo, desplegada durante "años de improvisación e inconsulta mudanza"; y la nueva instancia política es propicia para reiterar la total confianza, sin ambages ni reticencias, en las insustituibles ventajas de la libre empresa como reafirmación de la actividad privada, dentro del juego normal de la oferta y la demanda, y la prevención respecto a las múltiples formas de dirigismo estatal. Opinión de la corporación de los propietarios más concentrados "...en un todo coincidentes con los objetivos de la Revolución, decidida a recuperar para el país los beneficios derivados del orden jurídico y de la libertad individual".⁷²

También C.R.A. —que contó entre sus presidentes en los últimos años al entonces ministro de Agricultura y Ganadería de la Nación, Alberto Mercier— alude a los profundos desvíos de la política rural peronista, responsable del notorio proceso de regresión:

"Nuestro campo —expresa la entidad— perdió en estos diez años posibilidades de tal magnitud, que hacen ahora más difícil su recuperación. Todo en él ha quedado en estado de déficit y estancamiento. Mientras se ocultaba la bancarrota, empeoraba la vida de la familia rural, se deterioraba sin reponer su material de trabajo, se producía la descapitalización progresiva, llegando la producción a niveles mínimos y su retribución cercenada por una política cambiaria y de despojo, se

70. *Idem.*

71. Julio Alizón García, *El estado económico del país y las medidas adoptadas para lograr su restablecimiento*, Córdoba, 1956.

72. "Discurso del presidente de la S.R.A. Juan J. Blaquier, en la inauguración de la XVIII Exposición internacional de ganadería, agricultura, industria y comercio en 1956", en *La Res*, agosto de 1956, p. 31.397.

vio reducida más aún, para contribuir al sostenimiento de otros sectores de la economía nacional.⁷³

En lo que respecta a los arrendamientos específicamente, el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora, se encuentra frente al problema del vencimiento de la prórroga de los contratos en diciembre de 1955, tal como lo disponía la ley de 1948. Ello da lugar a la sanción de un decreto-ley, que incluye pautas específicas de dos tipos: en primer lugar, los contratos de arrendamiento a vencer se prorrogan hasta fin de 1956, pudiéndose acoger a esta disposición aquellos arrendatarios y aparceros que conservan la tenencia del inmueble; y, en segundo lugar, se constituye una comisión cuyo cometido es el estudio del régimen legal vigente en materia de arrendamientos y la propuesta de las reformas pertinentes más urgentes; su actividad se ajustaría a las directivas del Departamento de Agricultura y Ganadería que, en este caso, tiene que ver con tres aspectos básicos: acceso del productor rural a la propiedad de la tierra, retorno gradual a un régimen de libre contratación dentro de las garantías legales, y reestructuración de las Cámaras de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, con miras a la organización de un fuero agrario.⁷⁴

Es esta la antesala del futuro Plan de Transformación Agraria, que instala un punto de ruptura clave en relación con la política que se venía implementando, en tanto se erige en el resultado de búsquedas previas, orientadas a lograr el acceso del productor directo a la propiedad de la tierra, pero sobre la base de un retorno ineluctable a un régimen de libre contratación.

¿A qué tipo de conclusiones puede arribarse respecto al impacto de la política de arrendamientos durante la década de los 50? ¿Inició en el régimen de tenencia, en el patrón de distribución de la propiedad, en la dinámica y el comportamiento del gran terrateniente tradicional?

En principio es incuestionable que la política de arrendamientos durante el período del gobierno peronista se exhibe como una ratificación y profundización de la instaurada por el gobierno de la Revolución del 43, en tanto permanecen fundamentos básicos relevantes, tales como la fuerte intervención estatal y el criterio social de la propiedad, a la vez que se mantiene cierto perfil de transitoriedad, fundamentalmente por la recurrencia en la ampliación de las prórrogas contractuales. A partir de 1948 se incluyen determinadas pautas legales (prolongación de los contratos, participación del propietario en las contingencias de la producción, seguridad de un régimen de precio justo, explotación racional del suelo, posibilidad de uso de parte de la tierra arrendada para la actividad ganadera, entre otros) que propician, en primer lugar, una mejora real para el productor no

73. IV Congreso Rural Argentino, organizado por Confederaciones Rurales Argentinas en julio de 1956; en *La Res*, julio de 1956, p. 31.288.

74. Alfredo Barry, *Leyes agrarias*, Bs. As., Plus Ultra, 1968, p. 396.

propietario que no se agota en lo coyuntural, en tanto comienzan a operar condicionantes para una potencial capitalización del arrendatario; y en segundo lugar, se profundiza el impulso hacia formas mixtas de tenencia.

Sobre la base de los primeros acercamientos a algunos partidos de la provincia de Buenos Aires, hemos podido corroborar ciertos aspectos que tienen que ver con el impacto de la política de arrendamientos rurales.⁷⁵ En efecto, es posible reconocer dos tipos de procesos: por un lado, la reducción de los arrendamientos que, si bien es cierto, responde a exigencias del tipo de producción dominante, encuentra en la política específica desplegada un condicionante de envergadura; de hecho, tal reducción se genera tanto en las zonas cerealeras como en las ganaderas, lo que muestra la incidencia del nuevo marco legal, objetivamente desventajoso para el sector de los propietarios, los que despliegan todas las estrategias posibles para recuperar las tierras que mantienen arrendadas y evitar arrendamientos futuros, coadyuvando así a la recomposición de unidades de producción más grandes, con predominio de control propietario. Por otro lado, es manifiesta la existencia —con cierto grado de relevancia, según los casos— del arrendamiento ganadero en las explotaciones capitalistas. La ley de 1948 incluye en su alcance a las explotaciones mixtas y ganaderas —por precisas demandas de medianos y grandes propietarios—, pero además es preciso tener en cuenta ciertos factores de incidencia cierta sobre la conducta de los grandes pro-

75. En efecto, hemos realizado algunas aproximaciones al análisis de algunos partidos de las diferentes zonas de la provincia de Buenos Aires, enunciando aquí las conclusiones más globales en relación con el impacto de la política de arrendamientos, en el período 1937-1960. Los partidos son: Ayacucho (zona de cría), Pehuajó (invernada), Pergamino (predominantemente agrícola), Tres Arroyos (predominantemente mixta) y Mercedes (tampera). Sólo enunciamos —por cuestiones de espacio— los procesos más generales corroborados. Tanto en Ayacucho como en Pehuajó, se verifica un importante incremento de las unidades de producción medias y medias grandes, que se erigen como el tipo de predio predominante, sustento de la principal actividad productiva en cada caso; descenso del arrendamiento e incremento de la tierra en propiedad (tanto "exclusivos" como "mixtos"), sobre todo en el período intercensal 1947-1960; significativa presencia del arrendamiento ganadero capitalista en Ayacucho, y presencia del mismo en Pehuajó, pero con mucho menos peso; preeminencia del pago de los cánones de arrendamiento en dinero. En Pergamino se comprueba la evidente reducción del arrendamiento, fundamentalmente entre 1947 y 1960, y un aumento, aunque para nada correlativo, de la superficie en propiedad: la forma de pago que predomina es en especie en casi todo el período, lo que implica que las explotaciones son trabajadas directamente por arrendatarios, cuyo beneficio depende del esfuerzo de su trabajo y no de la ganancia de la explotación de la tierra que cultiva. En Tres Arroyos hay contracción del arrendamiento, pero no en grado significativo, aunque sí el incremento es relevante en la superficie en propiedad; importancia relativa del arrendamiento ganadero capitalista; generalización del pago del canon en dinero, a pesar de ser una zona de producción esencialmente triguera, lo que está demostrando la presencia de arrendatarios de mayor tamaño y con una racionalidad más empresarial. En Mercedes se detecta un mediano descenso de la superficie arrendada, pero es significativo el incremento de la propiedad; el pago del arrendamiento es en dinero mayoritariamente. Según O. Barsky las formas de pago en dinero en la zona tampera, que aparece como dominante, puede ocultar simplemente formas porcentuales de la leche producida, pero que se entrega a las usinas lecheras y de cuya liquidación monetaria se utiliza parte para el pago del arriendo.

pietarios, tales como la presión impositiva y la política misma de arrendamientos; ante la posibilidad de optar por las alternativas de comprar o arrendar, eligen ésta sobre aquélla, no para convertirse en “arrendatarios puros”, sino para dar lugar a una forma de tenencia mixta propietario/arrendatario, aplicando el arrendamiento como estrategia expansiva de su capacidad de producción, acogiéndose al mismo tiempo a los beneficios que dicha política otorga, fundamentalmente por la relación precios congelados/ período inflacionario.

La pérdida de peso del arrendamiento se da en todas las zonas de la provincia, registrándose entre 1947 y 1960 especialmente, una modificación drástica de los términos de la relación propietario/arrendatario. Ello para nada indica la conversión lineal de arrendatarios en propietarios, dado que este descenso de los arrendamientos está asociado, en una primera instancia temporal, a la situación de caos en el ámbito de las locaciones rurales —iniciada en décadas anteriores y relacionada con los cambios operados en la estructura y en las estrategias productivas—, y manifestada en los procesos de desalojos y de no renovación de los contratos. No obstante, es de destacar también la posibilidad de que el arrendatario haya podido acumular un excedente al final del ciclo productivo e iniciar así un proceso de capitalización; sobre esta base el productor directo puede convertirse en propietario de tierra o —en el caso de poseer ya una pequeña explotación— abocarse al contratismo de labores y de cosecha como estrategia de supervivencia, para transitar luego hacia contratos de producción al tanto por ciento, asumiendo entonces los gastos empresariales.⁷⁶ No es casual el incremento que registra esta particular forma de arrendamiento en los años posteriores. La generalización del contratista necesariamente modifica las condiciones de la estancia ganadera, en tanto es posible ahora prescindir de los arrendatarios agrícolas, profundizando la diversificación productiva.

Durante este período, especialmente entre 1947 y 1960 —consignando cifras censales— hay un decisivo incremento de la propiedad como forma de tenencia, proceso que también reconoce su causa básica en el nuevo marco legal. Los arrendatarios, auxiliados por el crédito oficial y beneficiados por una caída significativa del precio de la tierra a causa de la progresiva disminución de los cánones de arrendamiento, disponen de alternativas más amplias para el acceso a la propiedad de la tierra que ocupan; a la vez que el propietario arrendador desestima la continuidad del sistema vigente, lo que seguramente facilita su decisión de venta.

Aumento de la tierra en propiedad, retroceso del arrendamiento, modificaciones en el desempeño del terrateniente en función de la progresiva generalización del contratismo rural, ampliación de las formas mixtas de propiedad, articuladas con la recomposición del latifundio ganadero, son los procesos primordiales derivados de la implementación de la política de arrendamientos. Transformaciones que se identifican con una “reforma de la

76. Llovet, “Agricultura pampeana. Origen...”, pp. 9-14.

tenencia" y que se acoplan al concepto de Perón antes mencionado de "reforma agraria tranquila", en tanto no modifica estructuralmente el régimen vigente y lejos está de una reforma de alcances redistributivos.

Respecto a las corporaciones agrarias que nuclean a medianos y grandes propietarios, la constante es el estado de confrontación que mantienen frente a la política de arrendamientos; la responsabilizan por haber generado la disminución del valor de la tierra, la desorganización de la producción agropecuaria, la destrucción de la propiedad y la situación crítica del sector externo por el estancamiento de la producción agraria.

Es factible advertir un claro proceso de homogeneización que limita y contrae la primitiva diversidad entre las distintas corporaciones. Por un lado la S.R.A., con su rígida oposición a todo tipo de dirigismo estatal durante este período, independientemente de su actitud colaboracionista, sobre todo a partir del apoyo que brinda al Plan de Emergencia de 1952. Por otro lado CARBAP que, ante el intento de instauración de un régimen permanente de arrendamientos, se pronuncia contra la naturaleza misma del sistema, en tanto obstáculo fundamental para el acceso del productor a la propiedad de la tierra; prórrogas, congelación de precios y, esencialmente, cargas impositivas, desalientan la posibilidad de comprar, y obstruyen el proceso de colonización, que se erigiría en el factor idóneo capaz de eliminar el latifundio e instaurar definitivamente el sentido de la función social de la propiedad. La posición de CARBAP es de franca oposición a la política agraria peronista, fundamentalmente a partir de 1947,⁷⁷ y se agudiza en los años posteriores. A comienzos de 1955 el gobierno de la provincia de Buenos Aires cancela por decreto la personería jurídica de la entidad, que le había sido otorgada en 1932; independientemente de las motivaciones fundantes expuestas —que en definitiva responden a un particular estilo de gobierno—, es de destacar la transformación que se da en la composición de CARBAP, a través de la incorporación cada vez más pronunciada de entidades ubicadas en zonas de engorde o mixtas, que quitan la prioridad a las de cría y tambo en la constitución de la Confederación; ello evidencia un mayor peso del sector invernador en el seno de la corporación —que en su inicio reúne sobre todo a los criadores—, y explica en parte la paulatina neutralización de divergencias con otras entidades al momento de cuestionar políticas dirigistas y atentatorias contra la seguridad de la propiedad. C.R.A., entidad que se autodefine como defensora de los intereses del productor directo, vinculando desde su inicio a distintas sociedades rurales del interior, con el preciso propósito de equilibrar el peso de la S.R.A., no tarda en exhibirse como representante de los medianos y grandes propietarios pampeanos. Su posición frente a la política de arrendamientos reitera el consabido cuestionamiento

77. En otro trabajo analizamos el estado de confrontación entre CARBAP y el gobierno peronista, sobre todo a partir de la implementación de la política impositiva sobre la propiedad rural. Silvia Lázaro, *El impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires 1942-1956* (inédito).

al sistema de prórrogas y congelación de precios; no obstante es manifiesta la aceptación —aunque sesgada, por cierto— de la legislación que se implementa a partir de 1948, en virtud del alcance que tiene ésta sobre el arrendamiento ganadero, lo que revela un destacado grado de extensión de la tenencia mixta propiedad/arrendamiento. La intervención estatal ensayada a comienzos de la década del 40 y sensiblemente profundizada durante el régimen peronista, aglutina a las corporaciones de propietarios rurales, las que comienzan a moderar sus discrepancias y a neutralizar sus divergencias, en favor de una mayor homogeneización de sus reclamos, centrados en la exigencia de anular cualquier vestigio de dirigismo estatal que pudiese sesgar la libertad contractual.⁷⁸

Las exigencias derivadas de un nuevo eje de acumulación orientado hacia la industria y el mercado interno, que tiende a contraer buena parte del excedente del ámbito agropecuario, y el estancamiento del sector agrario —generador de una permanente crisis externa, que se propaga al conjunto de la sociedad, suscitando tensiones políticas y sociales diversas— se erigen en el marco contextual más amplio de esta política de arrendamientos que, en definitiva, coadyuva a articular soluciones no coercitivas tendientes a atemperar los conflictos de intereses diversos y a lograr el consenso y la “armonía social”, profusamente reiterada en el discurso oficial y en el corporativo, pero que no apuntó a alterar la base estructural de dominación. Ello no invalida el grado de certeza existente respecto a la conversión de arrendatarios en propietarios, durante el período en que operan factores legales que lo propician, los que a corto plazo se desnaturalizan y revierten. El punto de inflexión es el Plan de Transformación Agraria, cuyos indicios se detectan en el último tramo del gobierno peronista, cuando ya el sector agropecuario retorna como principal generador de excedentes.

RESUMEN

La producción agraria pampeana creció ininterrumpidamente desde mediados de la década de 1920 y hasta el comienzo de la del '40, alcanzando su punto máximo durante los años de la Segunda Guerra Mundial.

En el período comprendido entre 1940 y 1960 considerado, en general, como de “estancamiento agrario”, se produjo una marcada disminución de la producción agrícola, pero un aumento significativo de la ganadera.

El pasaje a la ganadería como proceso compensador de la caída de la agricultura en la zona pampeana, condujo a la supresión casi definitiva de los arrendamientos

78. Hasta tal punto llega este proceso de homogeneización, que hacia fin de la década del 50 se constituye la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, con el objeto de “unificar” su acción en defensa del campo “anarquizado y despojado por una creciente intervención del Estado”.

tradicionales como forma de tenencia, lo que debe verse como la manifestación de un especial dinamismo y transformación en el ámbito rural, tanto a nivel productivo como social.

La sostenida tendencia hacia la industrialización, en esos años, modificó la demanda de mano de obra y la estructura de empleo, en función de la incorporación de importantes contingentes de obreros a la industria, lo cual generó una importante reducción de la oferta de mano de obra en el ámbito rural.

Esta conjunción de hechos constituye el marco contextual para el análisis de la política de arrendamientos en el período.

ABSTRACT

Agrarian production on the Pampas increased uninterruptedly from the mid-1920's to the early 1940's, reaching its highest point during the years of the Second World War.

In the period between 1940 and 1960, generally considered as "agrarian stagnation", there was a marked reduction in grain production, but a significant increase in livestock.

The shift to livestock as a compensatory process for the drop in grain production in the Pampas region led to the almost complete suppression of traditional sharecropping as a means of ownership, which should be seen as a manifestation of particular dynamism and change in the rural sphere, both productively and socially.

The steady trend to industrialization during those years changed the demand for labour and the employment structure as a function of the incorporation of significant groups of workers into industry, which produced a marked reduction in the rural labour supply.

These factors combine to shape the context for an analysis of sharecropping policy during this period.