

LA TIERRA COMO BIEN SOCIAL: LOS ARRENDAMIENTOS RURALES Y LA DISCUSIÓN DE UN VIEJO PROBLEMA

MONICA BLANCO

Resumen

Después de más sesenta años, en un contexto de nueva concentración de la explotación de la tierra y de fuerte tendencia al monocultivo que, en función de los requerimientos del mercado internacional, parece tener pocos recaudos hacia la preservación tanto del equilibrio social como ecológico en el medio rural, la Federación Agraria Argentina, como representante de los pequeños y medianos productores, pone en debate una nueva ley de arrendamientos. Como a principios del siglo XX, su voz se hace oír para demandar leyes innovadoras y, como en los años cuarenta, el debate gira, una vez más, en torno del rol social de la propiedad y de la función reguladora que le cabe al Estado.

Es objetivo de este trabajo dar cuenta del particular recorrido que tuvo la sanción de una legislación sobre arrendamientos rurales en nuestro país durante el siglo XX: las demandas que la impulsaron, el impacto económico, social y político de su aplicación, las reformas de que fue objeto y el actual debate que la tiene una vez más como centro, en un contexto donde el agro sigue teniendo un rol primordial en el desarrollo económico pero donde los actores sociales se han visto fuertemente modificados.

Palabras claves

Legislación agraria - arrendamientos - Federación Agraria Argentina

Abstract

After more than sixty years, in the context of a new land concentration and the great tendency to monocultivo that, in response to the international market requirements, seem to have little precaution with the preservation of the social and ecologic equilibrium in the rural space, the Argentine Agrarian Federation (FAA), representative of the small and median producers, open the debate in a new rentals rural law. In the beginnings of the twentieth century, the demand of innovative laws speaks out its voice and the discussion turns around the social role of property and the regulative function of the state.

The object of this paper is to show the particular route of rentals rural legislation in our country during the twentieth century: the demands that impulsed them; the economic, social and political impact of its application; their changes and the actual debate around them, in a context where the agriculture still has a central role in the economic development but where the social actors have changed.

Keywords

Agrarian legislation - leases - Argentine Agrarian Federation

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

Recibido con pedido de publicación el 01/10/08
Aceptado para su publicación el 13/11/08
Versión definitiva recibida el 09/12/08

Mónica Blanco es Doctora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata (Argentina), Magíster en Historia Americana por la Universidad Internacional de Andalucía (España) y Profesora y Licencia en Historia por la Universidad Nacional del Centro de la provincia de Buenos Aires, se desempeña como profesora en Historia Americana en el Departamento de Historia de dicha Universidad. Investigadora Adjunta del CONICET y miembro del Centro de Estudios Sociales de América Latina (CESAL). Ha publicado *Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires, 1940-1960 (UNQ, 2007)*, y se encuentra desarrollando proyectos de investigación vinculados a las políticas públicas agrarias con impacto en el agro pampeano del siglo XX, así como perspectivas comparativas con la realidad brasileña y española.

Los datos arrojados por el censo nacional agropecuario 2002 dan cuenta, en relación a los registros del año 1988, de un notable proceso de concentración en la tenencia de la tierra que, visible en todo el país, se hace mucho más marcado en la región pampeana y, sobre todo, en las provincias que componen el corazón agrícola de la misma: Buenos Aires, Córdoba y Santa Fe donde se registra el 55% de la reducción total del país.¹

Tomando como indicadores de ello la cantidad y superficie de las Explotaciones Agropecuarias (EAPs)² así como el régimen de tenencia de la tierra a que están vinculadas, es posible observar que en los 14 años que separan las mediciones censales de 1988 y 2002, el número de EAPs en la Región Pampeana se redujo en un 29% (en el total del país la caída fue del 21%). Por su parte, el tamaño promedio de las mismas creció un 25% para el total del país (de 469 has. en 1988 a 588 has. en 2002) y un 35% en la Región Pampeana donde se pasó de 400 has. en 1988 a 533 has. en 2002.

A lo largo de territorio nacional, la desaparición de establecimientos agropecuarios afectó, fundamentalmente, a las explotaciones más pequeñas, de hasta 500 has., que perdieron el 18% de las EAPs con respecto a 1988, cayendo un 20% la superficie ocupada. En el estrato de 500,1 has. a 2.500 has., se observa un crecimiento del 5% más de EAPs que en 1988, mientras que en los estratos superiores no se registran grandes variaciones

¹ *Resultados Definitivos del Censo Nacional Agropecuario 2002. Resumen Ejecutivo*, Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos, Subsecretaría de Economía Agropecuaria, Dirección de Economía Agraria, en www.sagpya.mecon.gov.ar

² “Unidad de organización de la producción, con una superficie no menor a 500 m² dentro de los límites de una misma provincia que, independientemente del número de parcelas (terrenos no contiguos) que la integren: 1) produce bienes agrícolas, pecuarios o forestales destinados al mercado; 2) tiene una dirección que asume la gestión y los riesgos de la actividad: el productor; 3) utiliza los mismos medios de producción de uso durable y parte de la misma mano de obra en todas las parcelas que la integran.” *Censo Nacional Agropecuario 2002, Glosario*, ibid.

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

En la Región Pampeana, la caída en el estrato de hasta 500 has. fue mucho mas marcada llegando al 34% en cantidad de EAPs y a un 26% en superficie ocupada. Los mayores aumentos, por su parte, se registran en los estratos de 2.500,1 a 10.000 has. (6% en cantidad de EAPs y 5% en superficie) y de más de 10.000 has. (13% en cantidad de EAPs y 14% en superficie). Paralelamente, ha disminuido la cantidad de hectáreas explotadas por sus propietarios (-8,4 millones de has. para el total del país), al tiempo que se ha incrementado la superficie explotada bajo distintos tipos de contratos (arrendamiento, aparcería y contrato accidental)

Esta situación pone en evidencia un notable retroceso en relación a los efectos redistributivos (aunque parciales) que sobre la propiedad rural tuvieron las políticas de colonización y arrendamientos implementadas desde los años cuarenta.³ Se reavivan, asimismo, las demandas de los pequeños y medianos productores y vuelve a poner en el centro del debate la problemática de la tierra, su distribución y explotación. Entidades como Federación Agraria Argentina (FAA) una vez mas han comenzado a hablar de la tierra como bien social relativizando su carácter exclusivamente mercantilista y recuperando, con ello, un tema que parecía olvidado: la Reforma Agraria. Al tiempo que presionan por la adopción de políticas estatales mas intervencionistas, eligen -como reeditando la modalidad de resolución del tema en los años cuarenta- ensayar soluciones a partir de la revisión de la ley de arrendamientos. Con ese fin FAA elabora su propio proyecto y lo presenta para su debate en las Cámaras legislativas. El inicio de la discusión parlamentaria coincidió, sin embargo, con el estallido del *conflicto del campo* y por ello no solo quedó demorado su tratamiento sino que

³ Sobre los cambios en el sistema de tenencia de la tierra en la provincia de Buenos Aires en las décadas centrales del siglo XX véase Mónica Blanco, *Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires, 1940-1960*, Quilmes, UNQ, 2007.

también intentó ser “moneda de cambio” para desvincular a FAA de la *Comisión de Enlace Agropecuario* surgida en dicho contexto.

Es objetivo de este trabajo dar cuenta del particular recorrido que tuvo la sanción de una legislación sobre arrendamientos rurales en nuestro país durante el siglo XX: las demandas que la impulsaron, el impacto económico, social y político de su aplicación, las reformas de que fue objeto y el actual debate que la tiene una vez más como centro, en un marco donde el agro sigue teniendo un rol primordial en el desarrollo económico pero donde sus actores sociales se han visto fuertemente modificados.

La legislación de arrendamientos rurales durante el siglo XX. Características e impacto.

Arrendamiento y gran propiedad constituyeron, en la región pampeana argentina, un binomio clave en la expansión que la producción agropecuaria experimentó desde fines del siglo XIX. Grandes propiedades subdivididas en pequeñas y medianas parcelas eran cedidas en arrendamiento con el fin de impulsar la producción agraria en manos, generalmente, de inmigrantes europeos que comenzaban a llegar en grandes cantidades. Si bien este tipo de prácticas productivas, junto con otras como la mediaría y la aparcería, remontaban sus orígenes a fines del siglo XVIII⁴ en la campaña bonaerense e incluso se habían extendido notablemente entre los productores laneros hacia mediados del siglo XIX,⁵ no contaban con un adecuado marco legal de contención. Vagamente contempladas en el Código Civil como parte de un contrato comercial más, dieron lugar a un verdadero vacío legal que estuvo en la base de las situaciones conflictivas que comenzaron a

⁴ Raúl Fradkin, “Según la costumbre del pays’: costumbre y arriendo en Buenos Aires durante el siglo XVIII”, *Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. E. Ravignani”* n° 11, 1er semestre., Bs. As., UBA., 1995

⁵ Hilda Sabato, *Capitalismo y ganadería en Buenos Aires: la fiebre del lanar, 1850-1890*, Bs. As. Sudamericana, 1989.

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

ponerse de manifiesto en los inicios del siglo XX. Mayor estabilidad en la tenencia de los predios arrendados, precios acordes a la rentabilidad, indemnización por mejoras y mayor libertad para realizar sus prácticas productivas fueron algunas de las demandas específicas desencadenantes de conflictos como el "Grito de Alcorta".⁶ Si bien el tratamiento político de este conflicto puntual convirtió la cuestión agraria en un tema central de la agenda gubernamental, su solución no implicó una modificación sustancial de las bases económicas y sociales del agro pampeano, contribuyendo a prolongar la tensión. Este primer ciclo conflictivo culminó con la sanción de la primera ley de arrendamientos rurales, la n° 11.170, en 1921. Para ello fue necesario que la misma FAA liderara una movilización chacarera hasta las puertas del Congreso de la Nación, donde el trámite legislativo se encontraba demorado.⁷

A pesar de estos primeros avances, el problema estaba aun lejos de alcanzar una solución. Los escasos resguardos adoptados por quienes debían hacer efectivo el cumplimiento de la normativa se conjugaron con diversas estrategias orientadas deliberadamente a evitar su alcance. Así, al limitado énfasis puesto por los jueces de paz para aplicar una ley no reglamentada se unía el desconocimiento de los arrendatarios respecto de sus propios derechos. Por otra parte, si bien la ley establecía la estabilidad del arrendatario por un plazo de 4 años, la indemnización por las mejoras introducidas y la libertad para asegurar, cosechar y comercializar los granos, limitaba su alcance a las parcelas que no superaran las 300 hectáreas, con lo cual dejaba un importante

⁶ Conflicto agrario protagonizado por los agricultores arrendatarios de la zona productora de maíz del norte de la provincia de Bs. As. y sur de Santa Fe. En él se plantearon como principales demandas la rebaja en los cánones de arriendo y mayores libertades en las contrataciones, sin cuestionar las formas imperantes de tenencia de la tierra. Aníbal Arcondo, "El conflicto agrario argentino de 1912. Ensayo de interpretación", en *Desarrollo Económico* n° 79, Bs. As., IDES, 1980

⁷ Carl Solberg, "Descontento rural y política agraria en la Argentina, 1912-30", en Marcos Giménez Zapiola, *El Régimen Oligárquico. Materiales para el estudio de la realidad argentina (hasta 1930)*, Bs. As., Amorrortu, 1975, pp. 246-281

intersticio para que los propietarios se pusieran al margen de la normativa acordando contratos que superaran esta extensión.⁸ En 1932, una segunda ley de arrendamientos rurales⁹ intentó poner término a la comprobada ineficiencia de la anterior. No solo se amplió su alcance a las parcelas mayores de 300 hectáreas, sino que se extendió el plazo mínimo de arriendo a cinco años y se estableció la obligación de formalizar los contratos por escrito, registrándolos ante escribano público o juez de paz de cada localidad.

No obstante el creciente debate y esfuerzos legislativos, la distancia entre ley y práctica se mantuvo inexorable y fue recién en el contexto de los años cuarenta que, bajo el impacto de la Segunda Guerra Mundial sobre los mercados agrícolas latinoamericanos, el Estado debió dar prontas respuestas y comprometerse más decididamente en la aplicación de las leyes. Se implementó, entonces, una legislación de “emergencia” que mantuvo prorrogados los contratos y congelados los cánones de arriendo, procurando con ello evitar la expulsión masiva de los arrendatarios que la reasignación de tierras a la ganadería estaba generando y asegurar la rentabilidad de sus unidades económicas afectadas por la caída de los precios de los productos agrícolas.

La primera disposición en este sentido data de 1942, fecha en que fueron sancionadas la Ley 12.771 y su Decreto reglamentario 136.321¹⁰. Atendiendo al desequilibrio transitorio entre el valor de los arrendamientos y el valor de los productos cosechados como

⁸ Noemí Girbal – Blacha, *Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930)*, Bs.As., CEAL, 1988; Andrea Reguera, “Arrendamientos y formas de acceso a la producción en el sur bonaerense: el caso de una estancia del partido de Necochea, primera mitad del siglo XX”, en R. Mandrini y A. Reguera (comp.), *Huellas en la tierra*, IEHS, UNICEN, Tandil, 1993; Juan M. Palacio, “La estancia mixta y el arrendamiento agrícola: algunas hipótesis sobre su evolución histórica en la región pampeana, 1880-1945”, en Boletín del Instituto de Historia Argentina y Americana “Dr. Emilio Ravignani”, tercera serie, n° 25, Bs. As., 2002.

⁹ Ley 11.627, 18/11/1932, en *Anales de la Legislación Argentina* (en adelante *ALA*), Bs. As., Edit. La Ley, Complemento 1920-1940, p. 261.

¹⁰ Ley 12.771, 2/10/1942, en *ALA*, op.cit., t. II, pp.22-38; Decreto 136.321, 27/11/1942, *ibid.*, pp. 284-287.

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

consecuencia de la clausura de los mercados externos, esta ley prorrogaba los contratos de arrendamientos por un plazo no mayor de 3 años, a pedido del locatario, y reajustaba sus precios, en caso de que alguna de las partes lo solicitase. Un año más tarde, el decreto 14.001, llamado a tener una más extendida repercusión, establecía una rebaja del 20% para todos los arrendamientos agrícolas (respecto de los cánones vigentes al 1° de Julio de 1940), suspendía los juicios de desalojo, prorrogaba los contratos e insistía en la obligatoriedad de celebrarlos ante escribano público o juez de paz y registrar los existentes según una exhaustiva lista de especificaciones que debían contener. La masiva firma de contratos de arriendo en los Juzgados de Paz de las localidades de la provincia de Buenos Aires dan cuenta de un acatamiento efectivo de la normativa.

El decreto enfatizaba la obligación del Juzgado de Paz de certificar la firma de los contratos y enviar una copia de cada uno al Registro de Contratos de la División de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, a fin de que fueran inscriptos y se verificara el cumplimiento de las nuevas disposiciones legales. Con este propósito se exigía que se consignaran una serie de especificaciones -tales como nombre de las partes contratantes, ubicación del predio, estación de ferrocarril más próxima y distancia en kilómetros a la misma, destino de la explotación discriminando los porcentajes destinados a cada tipo de producción, extensión del predio en hectáreas, áreas y centiáreas, mejoras existentes y estado de conservación, precio del arrendamiento por hectáreas, según forma de pago, domicilio del locador y del locatario- que, en la práctica, contribuyeron a transparentar los contratos y hacer efectiva la aplicación de la ley.¹¹

¹¹ Decreto 15.707, 7/12/1943, art.28, en ALA op.cit., t.III, p. 466

De este modo el rol crecientemente interventor del Estado característico de este período, se hacía visible también en las relaciones contractuales que vinculaban a los actores sociales del medio rural con el explícito propósito, se sostenía en la fundamentación, de conocer el funcionamiento del sistema de arrendamientos para poder dar "[...] soluciones armónicas y permanentes[...]"¹² a los conflictos emergentes entre propietarios y arrendatarios, de modo que no se "[...] lesionen los intereses igualmente respetables de ambas partes ni traben su desenvolvimiento económico[...]"¹³. Se buscaba, concretamente, resolver un problema inmediato y coyuntural: la expulsión de arrendatarios que las adversas condiciones de la producción agrícola en el mercado mundial estaba provocando, por lo cual se prorrogaban los contratos y se rebajaban y congelaban sus cánones.

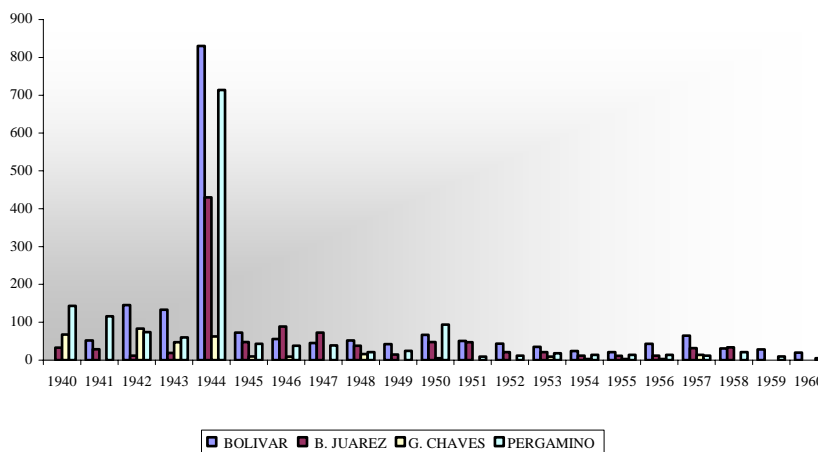
En la práctica, la aplicación de estas disposiciones se tradujo en un notable incremento del número de contratos celebrados en los Juzgados de Paz, muchos de los cuales no eran sino formalizaciones y legalizaciones de acuerdos verbales previos con una antigüedad de hasta 20 años. El siguiente gráfico da cuenta de esa situación en cuatro partidos de la provincia de Buenos Aires ubicados en distintas áreas productivas y que han servido para el desarrollo de un reciente trabajo de investigación.

¹² Decreto 115.574, 14/03/1942, en *ALA*, op.cit., t. II, p.189.

¹³ *Ibid.*

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

Gráfico 9. Contratos de arrendamiento de Bolívar, Benito Juárez, González Chavés y Pergamino



Fuentes: Libros de Entrada de Juicios Civiles, Juzgado de Paz de Bolívar; Contratos de arrendamiento, Benito Juárez; Contratos de arrendamiento, González Cháves; Registro de Contratos de arrendamiento, Juzgado de Paz de Pergamino. Elaboración propia. Monica Blanco, *Reforma...*, op. cit.

Es probable que ello se encuentre vinculado a otra de las disposiciones de la nueva legislación: la formalización y legalización de los contratos como condición previa para la obtención de los nuevos créditos agrarios que el Estado prometía acercar a los productores, así como a la posibilidad de obtener los beneficios de los precios mínimos.¹⁴ El nuevo decreto enfatizaba el rol “supervisor” del Estado ya presente en la ley 11.627 (art.4°), estableciendo sanciones concretas para cada una de las partes involucradas en caso de incumplimiento de las disposiciones legales. Así, el locador que se negaba a formalizar su contrato por escrito era penalizado con “[...] una multa igual a la mitad del precio anual del arrendamiento [...]”.¹⁵ Si en cambio era el locatario quien manifestaba la negativa, perdía sus derechos a continuar ocupando el predio.¹⁶ También era penalizada la omisión de inscripción

¹⁴ Decreto 14.001, 17/11/1943, art. 22°, en ALA, op.cit., t. III; p. 446.

¹⁵ Ibid., art. 12°

¹⁶ Ibid.

del contrato en el Ministerio de Agricultura: tanto al locador como al funcionario público encargado del trámite podían ser multados, a lo que se sumaban las sanciones disciplinarias contra este último.¹⁷ De ahí que la masiva firma de contratos a partir de esta fecha pueda ser explicada como consecuencia, por un lado, de la mayor responsabilidad y poder de "policía" que se le otorgó a las autoridades judiciales¹⁸ y, por otra, a que se convirtieron en condición necesaria para el acceso a créditos agrarios y de colonización. Además, el Decreto fue debidamente reglamentado,¹⁹ con lo cual quedó anulado uno de los argumentos de que se habían valido los Jueces de Paz para resistir la aplicación de leyes anteriores como la 11.170.²⁰ Por otra parte, en el caso de los propietarios que no habían podido recuperar tempranamente la tenencia de sus predios, la legalización y formalización de los contratos se convertía en una estrategia válida para recuperar la misma en el menor tiempo posible, teniendo en cuenta que la legislación se inicia con un carácter estrictamente de emergencia.

Fue, sin embargo, la ley 13.246 sancionada en 1948 durante el gobierno peronista, la que retomó mas decididamente la problemática de los arrendamientos enmarcándola en un discurso que impulsaba la Reforma Agraria y enfatizaba el rol social de la propiedad. El propósito era generar un marco legal capaz de proteger eficientemente los

¹⁷ Ibid., art. 13°

¹⁸ No olvidemos que uno de los objetivos que perseguía la División de Arrendamientos y Aparcerías Rurales era conocer y diagnosticar las relaciones sociales y económicas imperantes dentro del sistema de arriendo, para actuar luego en consecuencia y poner fin a los conflictos suscitados desde principios de siglo.

¹⁹ Se trata del ya citado Decreto reglamentario 15.707 de 1943. En el mismo se establecían las funciones de la Dirección de Política Social Agraria -dependiente del Ministerio de Agricultura- como organismo encargado de mediar en los conflictos generados entre las partes contratantes; se disponía el nombramiento de "Representantes Regionales" (art. 11°) como intermediarios entre el Estado y los productores radicados en las jurisdicciones donde se aplicara la normativa; y se especificaba el procedimiento para establecer las sanciones en caso de transgresiones a las disposiciones legales (arts. 33° a 36°), en *ALA*, op.cit., t.III, pp. 464-467.

²⁰ Noemí Girbal-Blacha, *Estado...*, op.cit.; p. 32.

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

derechos de los arrendatarios, así como regularizar una situación contractual que generaba crecientes tensiones merced a la aplicación de reiteradas prórrogas.

En virtud de esta nueva ley los arrendatarios adquirieron una estabilidad de ocho años pues a los cinco iniciales se les agregó la posibilidad de optar por una prórroga de tres años más, exceptuando de su alcance a los propietarios que quisieran fraccionar los predios para la venta a los arrendatarios o bien asumir el trabajo directo de la tierra. También quedaban al margen de prórrogas los arrendatarios que fueran, a su vez, propietarios de otras fracciones de tierra que constituyeran una unidad económica. Respecto a los precios se establecía la vigencia de los congelamientos hasta el 31 de mayo de 1950, para pasar posteriormente a la libre concertación entre las partes.²¹

Entre las disposiciones generales se destacaban la prohibición del subarriendo; la autorización para el subarrendatario a permanecer como arrendatario directo; la elevación del porcentaje de indemnizaciones por mejoras a un 20% del valor del inmueble locado; la facultad otorgada al Banco de la Nación para conceder créditos a los arrendatarios hasta el 100% ya sea para la construcción de mejoras como para la adquisición de los predios que ocupaban o los sujetos a fraccionamiento; y la creación de Cámaras Regionales Paritarias de Conciliación y Arbitraje Obligatorio, integradas por representantes de propietarios y arrendatarios a fin de que intervinieran en los litigios que se pudieran suscitar entre las partes.

²¹ A pesar de que la ley establecía el retorno a la libre concertación de los precios de arrendamientos, la injerencia que el art. 55º de la misma otorgaba al Poder Ejecutivo fue utilizada para mantener los mismos cánones (con la supresión del descuento del 20% establecido por el Decreto 14.001) hasta 1952 (Decreto 12.291/50 y Decreto 12.994/51). Recién a partir de ese año, el Decreto 4.283 autorizó un incremento del 15% para los contratos pactados con anterioridad al 31 de mayo de 1950. Los firmados con posterioridad a dicha fecha, en caso de que el locador solicitara algún incremento, quedaron sujetos a resolución de las Cámaras Paritarias Regionales respectivas. Nuevos decretos (Decretos 10.287/53, 10.534/54, 13.158/55 y 22.087/56) mantuvieron esta situación hasta 1958 en que el Decreto/Ley 6430 puso fin al control estatal, habilitando a los organismos nacionales o provinciales competentes para que intercedieran en caso de desacuerdo entre las partes.

Los gobiernos que siguieron a la caída del peronismo, en 1955, tuvieron frente a sí el desafío de poner fin a la "emergencia agraria" desregulando la intervención del Estado sobre los arrendamientos rurales. Sin embargo, pasar directamente a un sistema de libre contratación se imponía como un camino demasiado costoso en términos sociales. Se continuó entonces legislando prórrogas y controles en los precios de arriendo a través de los denominados *Planes de Transformación Agraria*, cuyo objetivo central fue propiciar la venta de unidades económicas a los arrendatarios como alternativa capaz de evitar desalojos masivos antes de poner fin a la intervención que el Estado venía manteniendo desde hacía más de una década.

El gobierno de la Revolución Libertadora prorrogó, en principio, los contratos vigentes hasta el 28 de febrero de 1957 (Decreto-Ley nº 7095/55), fecha a partir de la cual los extendió por 180 días más mediante la sanción del Decreto-Ley 2.187 o Primer Plan de Transformación Agraria. Al tiempo que propiciaba la venta entre propietarios y arrendatarios en la convicción de que "[...] la transformación de un número apreciable de arrendatarios en propietarios de las tierras que ocupan contribuirá de modo decisivo a elevar el nivel de vida de la población rural, evitando el éxodo campesino a los grandes centros urbanos,"²² disponía una serie de facilidades para hacerla posible. Solo en caso de no mediar intención de vender por parte del propietario, la ley autorizaba una nueva prórroga hasta mayo de 1960.

Por su parte, el programa desarrollista de Frondizi, aún cuando consideraba que el problema agrario no radicaba en las formas jurídicas de apropiación de la tierra sino en la productividad de la

²² Decreto-Ley 2.187, 28/02/1957, en ALA, op.cit., t. XVII-A, p. 303.

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

misma, no necesariamente asociado a la propiedad, continuó en la línea de los gobiernos que lo antecedieron, percibida como la única opción viable para descomprimir la antigua "emergencia agraria". Un Segundo Plan de Transformación Agraria²³ prorrogó los contratos hasta diciembre de 1961 (o mayo de 1962, según los plazos de cosecha) e impulsó el acceso a la propiedad de la tierra al propiciar que los arrendatarios o aparceros que tuviesen sus contratos prorrogados ofertaran, dentro de los 120 días de sancionada la ley, la compra del predio al propietario (art. 1º). En caso de no llegar a un acuerdo, el contrato se prorrogaba hasta el 31 de diciembre de 1964 (o 31 de mayo de 1965). El Banco de la Nación Argentina fue facultado a financiar hasta el 80% y 100% del valor del bien adquirido (art.17º). Se dispusieron algunas exenciones impositivas como medio de estimular a los propietarios a vender sus predios (art.18º), al tiempo que los arrendatarios adquirentes contraían el compromiso de trabajarlo en forma directa, no subdividir la unidad económica de explotación ni enajenarla antes de transcurridos cinco años (art.20º).

Tras mediar dos nuevos Planes de Transformación Agraria,²⁴ la solución definitiva fue impuesta en 1967, durante el gobierno del General Juan Carlos Onganía al sancionarse la ley 17.253²⁵ que disolvió las Cámaras de Arrendamientos y Aparcerías Rurales y culminó definitivamente con las prórrogas de los contratos de arrendamientos aún vigentes, poniendo con ello fin a la denominada "emergencia agraria". Se concluía así con lo que se consideraba uno de los principales obstáculos en el camino del desarrollo y optimización de los recursos agrarios bajo un criterio empresarial moderno. Al mismo tiempo que se establecía la libre disposición de la tierra por sus propietarios como precondition para una explotación mas eficiente, se planteaba la necesidad de coordinar

²³ Ley 14.451, 21/09/1958, en *ALA*, op.cit., t. XXIII-A, op.cit. pp. 65 a 78.

²⁴ Decreto ley 4.403, 5/06/1963, en *ALA*, op.cit., t. XXIII –B, pp. 830 -831 y Ley 16.883, 14/06/1966, en *ALA*, op.cit., t. XXVI –B, pp.765-774.

²⁵ Ley 17.253, 27/04/1967, en *ALA*, op.cit., t. XXVII –A, pp. 249-259.

una acción conjunta entre el Banco de la Nación y el Consejo Agrario Nacional para incorporar, dentro de los planes de colonización, a los productores desalojados como consecuencia de la aplicación de la ley. Finalmente, una nueva ley impositiva (ley 18.033 de 1968) que gravaba la tierra improductiva o no trabajada en su potencialidad, contempló un esquema reformista que apuntaba a incorporar la economía agraria dentro del modelo de modernización que tenía por eje a la industria.²⁶

La aplicación de esta particular legislación a lo largo de casi tres décadas, contribuyó a acelerar la desestructuración del denominado sistema tradicional de arrendamientos,²⁷ al tiempo que generó una fuerte expectativa entre arrendatarios y aparceros por convertirse en propietarios. Durante los gobiernos peronistas, su coincidencia con la aplicación de leyes sobre colonización y la difusión de consignas impulsoras de reforma agraria, y con posterioridad a 1955, la implementación de una legislación también peculiar que procuró descomprimir el conflicto a través del acuerdo entre las partes, generaron una situación especial que contribuyó directa e indirectamente a erosionar la presencia de las grandes propiedades en la medida en que aceleró la subdivisión de la propiedad rural a través de mecanismos como la venta (dadas las dificultades para recuperar las propiedades dadas en arrendamiento o ante el temor de que las mismas fuesen afectadas por una eventual "reforma agraria"), la expropiación y también la herencia. Dicho proceso afectó, en la región

²⁶ Silvia Lázaro, "La política agraria de la autodenominada Revolución Argentina", en Guido Galafassi (comp.), *El campo diverso*, Quilmes, UNQ, 2004

²⁷ Régimen caracterizado por la inestabilidad de los arrendatarios en la tenencia de sus predios, la vigencia de elevados cánones de arriendo, la exclusiva vinculación a las actividades agrícolas y la falta de garantías y derechos legalmente avalados frente a las arbitrariedades de que podían ser objeto por parte de los propietarios L.R. Canepa, *Economía agraria argentina*, Bs.As., El Ateneo, 1942; Emilio Coni, "Arrendamiento o propiedad. Encuesta en la Universidad Nacional de La Plata", UNLP, mimeo, 1920; Arturo Frondizi, *El problema agrario argentino*, Bs.As., Ed. Desarrollo, 1965; Celestino Sienrra, *Campo y ciudad. El problema agrario argentino*, Bs.As., Losada, 1972 (1946); Juan Tenenbaum, *Orientación económica de la agricultura argentina*, Bs.As., Losada, 1946; Félix Weil, "La tierra del estanciero", en Mario Rapoport (comp.), *Economía e Historia*, Bs.As., Tesis, 1988 (1944).

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

pampeana, a las propiedades mayores de 2.000 hectáreas, lo cual no se tradujo en un incremento notable de la pequeña propiedad sino de las medianas, es decir de aquellas cuyas dimensiones oscilaban entre 500 y 2.000 hectáreas, o bien entre 100 y 500 hectáreas, por ejemplo en áreas como el norte de la provincia donde la calidad de la tierra era mejor y por lo tanto menor la unidad productiva. Corroboramos así la existencia de un proceso de "fragmentación sin dispersión" que, por otra parte, no habría sido compensado por procesos de centralización significativos.

Los años setenta marcaron un momento de destacada expansión para la agricultura sobre todo pampeana.²⁸ Concluido el conflicto que durante mas de veinte años había enfrentado a propietarios y arrendatarios, se impuso un importante crecimiento de los rendimientos como consecuencia de los cambios tecnológicos y de la incorporación de nuevos cultivos iniciada en la década anterior. Sin embargo, las políticas agrarias que la acompañaron mantuvieron un errático carácter en gran medida producto de la inestabilidad política de aquellas décadas. Retenciones a las exportaciones y aplicación de Impuestos a las Tierras Libre de Mejoras caracterizaron la breve experiencia peronista de 1973 a 1976, en tanto que la liberalización de mercados y la apertura económica hacia el exterior fueron los aspectos nodales de la política diseñada por los gobiernos militares que se sucedieron a partir del golpe de estado de 1976. En este marco de desregulación se inscribió la sanción de una nueva ley de arrendamientos que no fue mas que la modificación de la existente con la sustracción de todos aquellos artículos que marcaban la intervención del Estado y su acción protectora sobre los derechos de los arrendatarios.

²⁸ Ignacio Llovet, "Tenencia de la tierra y estructura social en la provincia de Buenos Aires", en O. Barsky y otros, *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, Bs. As., FCE, 1988.

La ley 22.298 sancionada en octubre de 1980 redujo el plazo de arriendo de 5 a 3 años y excluyó toda posibilidad de prórrogas (art. 4º). En el mismo acto quedaron suprimidos los artículos referidos a la vigencia y funcionamiento de las Cámaras Paritarias de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, encargadas -como ya hemos destacado- de intervenir en los conflictos entre arrendatarios y propietarios (art. 46 a 49). Se admitió nuevamente el subarriendo, explícitamente prohibido por la legislación anterior (art. 7), y se derogaron los artículos que autorizaban a los arrendatarios a dedicar hasta el 30% del predio a la ganadería, así como las disposiciones que autorizaban la construcción de mejoras, los créditos oficiales para su realización y su debida indemnización.²⁹

Sin duda el eje distintivo de la nueva ley fue la desvinculación del Estado respecto de los arrendamientos y aparcerías rurales. Se daba inicio a una práctica que se profundizaría durante la década del '90³⁰: el Estado perdía control de revisión sobre los precios de arriendo (art. 5) o porcentajes en las aparcerías (art.30), resignaba su facultad de supervisar el uso racional de los recursos naturales (art. 8), así como de exigir la formalización de los contratos. Ese rol activo que la legislación anterior le había otorgado con el propósito de amparar los derechos de los arrendatarios, en tanto eran considerados la parte más débil del binomio contractual (art. 40), quedaba librado a las reglas del mercado. Precisamente, fueron los derechos de estos últimos los que procuraron ser minimizados restableciendo el carácter absoluto del derecho de propiedad, relativizado en función de su "rol social" en la legislación de los años cuarenta.

²⁹ Ley 22.293, en ALA, op.cit.,

³⁰ Osvaldo Barsky, "La evolución de las políticas agrarias en Argentina", en M. Bonaudo y A. Pucciarelli, *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones*, Bs. As., CEAL, 1993; Juan Carlos Torre, *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Bs. As., Paidós, 1998.

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

Una nueva propuesta legislativa. Objetivos y desafíos frente a un contexto de cambios

La constatación de los cambios en las estructuras agrarias y su impacto sobre los actores sociales, principalmente pequeños y medianos productores cada vez con menos herramientas para competir con los grandes pools y productores, dieron inicio, recientemente, a la revitalización del debate sobre las modalidades de tenencia de la tierra y, con él, a la revisión de la legislación sobre arrendamientos rurales.

Un protagonismo singular ha tenido en ello FAA, quien como representante de vastos sectores de chacareros, ha llevado a cabo un análisis exhaustivo de la situación actual del agro y los agricultores y, como producto de ello, se encuentra impulsando no solo una reforma a la ley de arrendamientos vigente sino una propuesta que responda a los nuevos desafíos y condiciones del agro en sus distintas expresiones y regiones.

Una agenda particularmente amplia es la que plantea FAA en la actualidad como puede observarse en el discurso pronunciado por su presidente, Eduardo Buzzi, el 27 de octubre pasado al inaugurar el 96° Congreso de la entidad.³¹ Si lo central del año 2008 fue la confrontación con el gobierno desde la Comisión de Enlace de Entidades Agropecuarias a fin de lograr la derogación de la Resolución 125, FAA se encarga de destacar que ello no es mas que la consecución de una lucha mas antigua así como la base para sustentar su reclamo por la implementación de políticas publicas promotoras de un modelo de desarrollo agropecuario "federal y con agricultores". En este sentido es que la Federación reivindica las banderas de lucha por la equidad en el uso y tenencia de la tierra, la atención de los problemas derivados de la comercialización, el sistema impositivo y la protección a las economías

³¹ www.faa.com.ar

regionales, las sequías o el impacto de la minería contaminante sobre el medio ambiente. Y enfatiza que su lucha no se circunscribe al actual conflicto con el campo, sino que este se suma a otras reivindicaciones previas como las que el 25 de junio de 2007 la impulsaron a iniciar la *Marcha Nacional por el Desarrollo Rural y los Pueblos del Interior*. Originada en distintos puntos del país, esta singular movilización hizo confluír en Capital Federal a más de 10.000 productores que, con el apoyo de diversas organizaciones sociales, hicieron visible su reclamo por una "agricultura con agricultores". Una de las propuestas concretas en ese sentido fue la presentación de un proyecto legislativo sobre una nueva ley de arrendamientos capaz de evitar la concentración. Acompañada con la realización de unas 50 asambleas de productores su tratamiento parlamentario quedó truncado por el inicio del conflicto del campo el 11 de marzo, pero también por una voluntad política que parece querer usarlo como moneda de cambio y desmovilización de una parte de la Concertación agropecuaria.

La propuesta legislativa acercada por la entidad plantea como objetivos centrales –a lo largo de un centenar de artículos– la defensa del pequeño y mediano productor, así como de la agricultura familiar. Se enfatiza, entre principales propósitos, poner nuevamente los agricultores en el campo; revalorizar la tierra como un bien social y no solo como una mercancía más; detener el despoblamiento rural; evitar la concentración de la tenencia de la tierra por medio de las entidades financieras; preservar la tierra como recurso natural, evitando su degradación a través de técnicas no conservacionistas.³²

Como se observa en la gráfica uno de los slogans que acompaña la lucha por esta nueva ley de arrendamientos asocia su implementación

³² Proyecto de ley de contratos agrarios, en *Periódico La Tierra, Suplemento Especial*, 2 de mayo de 2007, Rosario, Federación Agraria Argentina

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

con la posibilidad de detener la concentración y extranjerización de tierras.



Periódico La Tierra, FAA, Suplemento especial, mayo 2007 "El proyecto de la FAA para una nueva ley de arrendamientos"

Estas y otras expresiones semejantes, hablan de un reclamo renovado por evitar o frenar el proceso de reconcentración de la tierra y, lo que es peor, su acaparamiento por capitales foráneos. Parece un regreso a los años '20 y '40 donde se exigía, primero, estabilidad en la tenencia y, mas tarde, con el aval de un discurso oficial proclive a impulsar una "reforma agraria", la subdivisión de las grandes propiedades. Los actuales reclamos sectoriales parecen devolvernos una imagen contrastante de los cambios logrados, directa e indirectamente, por la aplicación de la ley de 1948: estabilidad en la tenencia, seguridades para el arrendatario y subdivisión de la gran propiedad. Inestabilidad, inseguridad y reconcentración parecen ser las claves de un nuevo proceso que impulsa solo la sobrevivencia de los "mas aptos"

Se demanda, entonces, una agricultura con productores efectivos radicados en el medio rural en contraposición a una estructura productiva generadora del despoblamiento rural. En el centro del

debate se encuentra, sin duda, la concepción del recurso "tierra", no solo como una mercancía capaz de generar réditos económicos sino, fundamentalmente como un bien o capital social, generador de arraigo e identidad. Se reacciona frente a una "...feroz concentración..." que ya no se da en relación a la propiedad de la tierra sino de su tenencia en grandes extensiones que dejan sin posibilidades de acceso a los pequeños y medianos productores, así como al uso irresponsable de que es objeto y que, en consecuencia, pone en peligro la preservación de sus potencialidades ecológicas.

Es a través de las nuevas pautas contractuales propuestas que se busca la generación de condiciones para "...avanzar hacia un desarrollo del interior equilibrado e integral...". En el centro de la discusión están puestos los *contratos accidentales* que fueron ampliamente favorecidos por la legislación de 1980, así como los plazos mínimos de arriendo, el lugar que en el nuevo escenario tendrán los productores mas pequeños -con este propósito se introduce la figura del "contrato promovido"- y el rol de contralor que le debe caber al Estado.

La fijación de un plazo mínimo de arriendo no inferior a 5 años tiene como explícito propósito limitar los contratos por una sola cosecha y otorgar a los productores directos una mayor posibilidad de planificación. Se parte de la concepción de que los plazos menores favorecen el ingreso de inversores externos a la vida rural, es decir aquellos que buscan contratos cortos con el solo propósito de poder entrar y salir rápidamente del sector en respuesta a las posibilidades que le otorga el mercado.

No obstante, se admiten los contratos accidentales pero bajo condiciones específicas como preparación del predio para agricultura, producción de semillas o pastoreo. Considerados de carácter

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

excepcional y transitorios, los mismos deben estar debidamente justificados y abalados por los organismos de control habilitados por el Estado (art. 20), no pudiendo volver a realizarse antes de transcurridos tres años (art. 21)

Una figura innovadora es la del "*contrato promovido*" a través de la cual se busca dar prioridad y ventajas a los pequeños y medianos agricultores familiares o de una micro o pequeña empresa, incluyendo dentro de su alcance la explotación ganadera o tambera (art. 70). El desarrollo de este tipo de predios, que no pueden exceder las tres unidades económicas (art. 72), es estimulado con una serie de beneficios fiscales e impositivos como la disminución del Impuesto a las Ganancias, el impuesto inmobiliario o a los ingresos brutos así como la devolución del IVA, entre otros. En contrapartida se prevé el incremento impositivo en el caso de que los arrendatarios sean sociedades de capital o fideicomiso (se exceptúa a las Sociedades Agropecuarias o Fideicomisos Agropecuarios -figuras descriptas explícitamente en el art. 82-) o superen las cinco unidades económicas.

Un apartado especial³³ legisla sobre la preservación de los recursos naturales y explotación racional determinando las obligaciones específicas de las partes y la intervención que le cabe en este sentido al Estado. Es este último, precisamente, el que recupera el rol activo que le había correspondido según la ley de 1948. Se redefine su intervención a través de órganos específicos como la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentación, así como de otros organismos creados por esta nueva ley como son las *Comisiones Zonales de Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural*. Del mismo modo se contempla la creación de *Comisiones Arbitrales* para intervenir en la resolución de

³³ Título Octavo: De la Conservación de los recursos, la buena técnica agraria y la explotación racional, Proyecto de ley..., op.cit.

conflictos así como la implementación de un *Registro de Contratos Agrarios*.

Estas y otras disposiciones como la prohibición del subarriendo (art. 22), la preservación del arriendo en caso de muerte o incapacidad del titular, el reconocimiento de mejoras (art. 28) o la obligación de inscribir debidamente los contratos (art. 27), son expresión de la demanda formulada por un espectro significativo de los productores agropecuarios que exigen una mayor intervención del Estado en amparo de sus derechos a mantener la tenencia y explotación de pequeñas y medianas unidades productivas. Asimismo y, en diálogo con los que fueron los desequilibrios generados por anteriores legislaciones, se busca lograr mayor armonía entre los derechos y obligaciones de las partes, enfatizando -entre los compromisos contraídos por el arrendatario- la realización de una agricultura sostenible, capaz de resguardar la diversidad biológica, el cuidado del medio ambiente y una explotación racional que impida la erosión, degradación o agotamiento del suelo (art. 24). Todo ello se suma a la tradicional obligación de mantener el predio libre de plagas que era lo único preservado por la ley de 1980. Es en este mismo sentido que no se prevén prorrogas excepcionales a los plazos pactados y se contempla la posibilidad de revisión del precio de arriendo, una vez transcurrido el primer año de contrato, cuando exista desequilibrio entre el costo de producción y el valor de los productos obtenidos (art. 14).

Finalmente, un aspecto también innovador, es la reglamentación de la figura del Contratista Rural (art. 64). Este actor social que adquiere un marcado protagonismo a partir de los años '60,³⁴ no había sido nunca contemplado dentro de los marcos legales específicos. La nueva propuesta legislativa no solo advierte específicamente sobre su

³⁴ Ignacio Llovet, "Contratismo y agricultura", en O. Barsky (editor), *El desarrollo agropecuario pampeano*, Bs. As., Grupo Editor Latinoamericano, 1991.

La tierra como bien social: los arrendamientos rurales y la discusión de un viejo problema

presencia sino que exige la formalización por escrito de los contratos que los involucran así como su compromiso en la realización de una agricultura sustentable.

Estos planteos, sin duda innovadores, tuvieron la virtud de dar inicio a un debate parlamentario actualmente en curso. Retomados hacia inicios del mes de julio y en medio de la puja por la derogación de la resolución 125, los proyectos debatidos en las cámaras legislativas, si bien elaborados en base a la propuesta de FAA, distan mucho del exhaustivo trabajo de la Federación ya que se limitan solo a la introducción de algunos cambios puntuales a la ley vigente. De todos modos no dejan de constituir un avance a partir del cual iniciar algunas discusiones aun pendientes como la definición del tipo de estructura agraria más deseable para el país y las características que debería asumir un ámbito rural capaz de producir y generar desarrollo económico pero en un marco de sustentabilidad agroecológica y de equidad social.

Con dictámenes favorables emitidos por la Comisiones de Legislación General; de Agricultura y Ganadería; y de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados el proyecto espera, desde el mes de agosto de 2008, que el trabajo de los legisladores continúe avanzando.