

UNA REFORMA AGRARIA INDOLORA

Por el Académico DR. DIEGO JOAQUÍN IBARBIA

Considero desproporcionada a mis merecimientos la distinción que me confiere la Academia Nacional de Ciencias Morales y Políticas. Nunca imaginé que culminaría una vida de trabajo incesante alcanzando este hito que hoy la colma.

Agradezco las palabras del Dr. Linares Quintana y las del Dr. Alberto Benegas Lynch que a impulsos de la amistad han exagerado mis condiciones. Sólo rescato el mérito de una labor sin pausas.

Me emociona el recuerdo de mi dilecto amigo Oscar Vicchi al que en buena parte debo mi presencia aquí.

Conforme a la práctica ritual me referiré brevemente a mi antecesor en el sillón que me ha sido asignado: el Dr. Osvaldo Loudet.

Imposible abarcar en un párrafo la polifacética obra del Dr. Loudet, cuya acción comprende todo el abanico de las ciencias, las artes, las letras y la filosofía matizada con agudas observaciones y finos rasgos de humor dentro de una ingénita bondad. Al recordarlo, su sucesor en el Instituto Libre de Segunda Enseñanza, Dr. Roberto Repetto, cerró su oración con una profunda frase del Dr. Loudet: "Si la ciencia es lo que se lee con más verdad sobre la vida, el arte es lo que se sueña con más amor sobre los hombres". Este era el Dr. Loudet.

En mi deseo de estar a la altura del honor que se me discierne y de los distinguidos miembros de esta Corporación, he vacilado mucho en elegir el tema de esta con-

ferencia. A impulso del Dr. Linares Quintana he debido decidirme por uno que ha absorbido mi vida y se relaciona con la tierra. Después de todo la tierra ocupa un espacio muy importante en nuestra patria; no sólo como espacio físico, cuanto por la influencia que ha tenido en su progreso. Además, el grandioso espectáculo de filosófica belleza de la inmensa llanura está adentrado en el alma de cada argentino cuyo pensamiento no puede menos que relacionarla con la estrechez de la vida y la extensión de la eternidad.

Esta inmensidad, como la soñó Alberdi y tantos próceres debía estar poblada y trabajada por millones de compatriotas. El Dr. Jorge Mayer lo ha recordado en su biografía al decir que para Alberdi “la agricultura era la industria por excelencia para la República Argentina por la aptitud prodigiosa de su tierra para la producción agrícola” y que “multiplicar una población pequeña es el heroísmo del estadista moderno; es la grandeza de la creación...” (*Bases y puntos de partida*, págs. 94 y 95).

Pienso, pues, que abordo un tema que consciente o inconscientemente está en el corazón de cada argentino.

Esta tierra no mereció una atención especial del codificador que prácticamente la sometió a la legislación común: aunque la división hereditaria ya impuso una eficaz distribución de la propiedad.

Sobrevinieron problemas. Imposible reseñar cuáles fueron y las soluciones que se intentaron.

Disposiciones artificiales que contrariaban las preferencias del hombre resultaron estériles, cuando no contraproducentes y, en cambio, normas que fluyen naturalmente de la conducta humana —tal cual es, con sus virtudes, sus defectos y sus pasiones— aportaron una solución pacífica a un problema que en otros países ha costado dolor, arbitrariedades y sangre.

Desde siempre la tierra ha sido motivo de preocupaciones y luchas.

Me referiré sintéticamente a lo ocurrido en América Latina y en especial en nuestro país.

Toda América Latina menos nuestro país adoptó leyes de reformas, forzando la transferencia de su posesión a los campesinos.

Así como en Méjico los aztecas se habían confun-

dido y dejado dominar por los conquistadores blancos y en Perú y Bolivia los incas se mezclaron y fueron dominados por los españoles, en el Río de la Plata los nativos, pocos, dispersos y belicosos, sólo en mínima cantidad se cruzaron con la corriente hispánica y con el aluvión inmigratorio que la sucedió. Nacieron así otras relaciones de tenencia.

En Méjico, a principios del siglo, el 97 % de su superficie estaba en manos del 1 % de su población y el 96 % de la población detentaba el 1 % de las tierras. Era una situación explosiva.

No sorprenderá que en la primera década del siglo hiciera eclosión desequilibrio tan extremo y se reclamara violentamente la "reforma agraria"; Zapata primero, después Carranza el 6 de enero de 1915 dictó el primer decreto sobre la "reforma agraria", luego inserta en la Constitución de 1917 y finalmente impulsada por Cárdenas en la década del 30.

Méjico ha hecho de la Reforma una epopeya que ya nadie discute. Todas las clases sociales aceptan la Reforma como un hecho definitivo. La avenida más importante de su capital se llama "De la Reforma". De la manera en que se cumplió aún quedan las muestras de fincas saqueadas e incendiadas.

Hoy se discurre en Méjico sobre la necesidad de "la reforma de la reforma", pues la mayor parte de la tierra no se entregó en propiedad sino en usufructo y los campesinos presionan para que se les entregue en propiedad. A impulsos de la industrialización del país millares de campesinos han encontrado ocupación en las ciudades y aspiran al dominio de las que poseen para poder disponer libremente de ellas: venderlas, arrendarlas o transmitir las. Donde se comprueba que la meta es la propiedad con todos sus atributos *pues la propiedad es propiedad o no es propiedad*. Puede tener limitaciones impuestas por la convivencia pero no puede ser afectada en la integridad de su valor.

Como muy bien lo ha definido Alberdi, la propiedad no es riqueza propiamente cuando no es inviolable por la ley y el derecho, y lo ha precisado García Belsunce diciendo que "es un derecho natural preexistente al Estado que tiene una función social".

El estallido reformista iniciado en Méjico corrió como un reguero de pólvora por toda Hispano América, donde imperaban relaciones de tenencia feudales semejantes.

En Brasil, a impulsos del desplazamiento masivo de colonos de sus tierras erosionadas, se está discutiendo ásperamente en este momento en su Asamblea constituyente sobre la declaración de la función social de la propiedad y la consecuente reforma agraria.

Me ha sido dado hacer algunas observaciones que revelan el sentido de las reformas locales.

En Venezuela, país al que me trasladé invitado por su gobierno para estudiar su régimen de inmigración y colonización, encontré que, en las colonias oficiales, el auto del Ministerio del ramo que me transportaba era materialmente asediado por los colonos a quienes el gobierno les pagaba por cada una de las labores que efectuaban en sus fincas: así, además de proporcionarles implementos y semillas para sus cultivos y alimentos para su vida, si araban se les pagaba el trabajo y otro tanto ocurría si rastreaban, sembraban o cosechaban. De los frutos disponía el Estado, por donde se ve que aquellos "afincados" eran simples peones sin ninguna de las enérgicas características que distinguen al propietario libre.

En el reconocimiento de la propiedad que recomendé en algunas colonias la situación ha variado considerablemente; por donde se aprecia su estimulante efecto.

En Chile, a impulsos del generalizado proceso reformador estructurado por Frei e impulsado por Allende, se reprodujeron centenares de cooperativas de producción forzada como los famosos "koljos" rusos, financiados por el Estado. Sobrevinieron rivalidades incontenibles entre los "asentados" por el trabajo que los Consejos de Administración distribuían entre sus asociados; pues no resultaba lo mismo trabajar al sol que a la sombra del galpón.

Es bien conocido lo ocurrido en Bolivia donde los "conucos" liberados del servicio personal al propietario y transformados en dueños de la fracción que trabajaban para su alimentación, abandonaron la obligación personal y la producción se derrumbó. Los Estados Unidos tuvieron que concurrir con sus excedentes a solventar la hambruna que siguió a la Reforma.

He dado este ligero y generalizador pantallazo sobre

lo ocurrido en América Latina, por aplicación de las leyes de reforma agraria.

Con variantes, el primer efecto de las mismas ha sido contener o reducir la producción, con las consecuencias subsiguientes. Sin llegar a los excesos de Méjico, en todas partes el proceso se cumplió con expropiaciones y mayor o menor dolor, violencia, injusticias, confiscaciones y despojos; en muchos casos con pago en bonos.

Podemos señalar una diferencia muy importante. Mientras en el resto de latinoamérica hay "campesinos" que tienen una economía de subsistencia: producen para vivir; en Argentina, al igual que en los Estados Unidos, los agricultores son "empresarios": producen para el mercado donde intercambian sus mercaderías por lo que necesitan. Sus motivaciones no son primarias, elementales, la de subsistir; trabajan para adquirir elementos que les permitan elevar su nivel de vida y mejorar la técnica de su producción.

En un documento oficial, el decreto-ley 22.298, por primera vez se reconoce esta característica de nuestro "chacarero", al que llama "empresario" y lleva la firma del Dr. Rodríguez Varela.

En la última célula argentina, que puede ser una modesta explotación conducida por un hombre y muchas veces por su mujer, se genera una ambición por mejorar la fortuna, ampliar la chacra, educar a los hijos, ser "estanciero". Muchos lo consiguen, porque felizmente en nuestro país están abiertas al trabajo y la constancia todas las escalas para el ascenso social.

En Argentina, la necesidad de incorporar nuevas tierras al cultivo y la llegada de grandes masas de inmigrantes, determinó la difusión del arrendamiento por el cual el propietario, manteniendo el dominio de su tierra, la entregaba por precio o por un porcentaje de la cosecha para que fuera explotada.

El arrendamiento o la aparcería constituyeron en su momento figuras jurídicas insuperables. Ofrecían la particularidad de brindar tierras a los inmigrantes recién llegados y aseguraban una renta a los propietarios que no querían o no podían consagrar su actividad a sus posesiones. Los inmigrantes sin más capital que la fuerza de sus brazos con trabajo y con tiempo han venido a cons-

tituir con sus hijos la clase más extendida de propietarios rurales.

El tiempo consolidó la estructura que obligaba al desarraigo permanente de los arrendatarios forzados a desplazarse siguiendo la rotación de los cultivos dentro de la misma finca, hasta llegar generalmente a la alfalfa con que se iniciaba el ciclo ganadero.

Se cometieron abusos, no siempre imputables a los propietarios, y el fracaso de la cosecha 1911/12 determinó una detonante reacción de los arrendatarios que los condujo a la huelga y a la declaración del famoso "grito de Alcorta" el 15 de agosto de 1912 y la constitución de la Federación Agraria Argentina.

Los fines que perseguía la organización fueron:

Declarar que la tierra debía ser un bien de trabajo y no de renta. En asambleas posteriores se reclamó directamente "la tierra para el que la trabaja".

- a) Se pidió la subdivisión de las grandes propiedades.
- b) Se condenó el latifundio y el minifundio.
- c) Se reclamó el reconocimiento de los derechos del arrendatario o aparcerero prometiéndoles la conquista definitiva de la propiedad de la tierra; difundir, fomentar y apoyar el cooperativismo; defender los intereses morales y materiales de los arrendatarios.

El slogan "la tierra para el que la trabaja" fue recogido por casi todos los programas de los partidos políticos argentinos bajo el rubro de "Reforma Agraria", integral y profunda.

Premisa que llegó a ser impulsada desde los balcones de la Casa Rosada.

Desde 1921 hasta la ley 13.246, promulgada en 1948, se dictaron 29 leyes y decretos reglamentarios de los arrendamientos y las aparcerías rurales. Después de 1947: 47. En total 76; un verdadero galimatías legislativo. Algunas, alterando las relaciones contractuales, prorrogando los plazos convenidos y, otras, estableciendo rebajas en los precios o porcentajes de las aparcerías. Todas, decían, tendientes a proteger a la parte más débil del contrato que, con el andar del tiempo, la congelación de los precios y la prolongación de la permanencia terminó por convertirse en la más fuerte por su condición de inamovible; confiando

en que con pagos congelados y la esperanza de una nueva prórroga inevitablemente los conduciría a obtener gratis la tierra que ocupaban.

Estaba justificada la esperanza de quedarse con la tierra sin pagar nada o pagando poco. Sin pago ni indemnización para el propietario. Esta situación antijurídica se prolongó por 35 años creando un clima de inseguridad y desconfianza.

Al desprestigiarse la institución del arriendo se cerró toda posibilidad de que los arrendatarios, sus hijos, los peones, capataces, contratistas encontraran un pedazo de tierra donde iniciar o expandir su vocación. Por donde se ve que las normas que contrarían las leyes naturales se vuelven contra los supuestos beneficiarios; como en este caso, en que bajo una protección extrema vieron pasar el tiempo sin concretar la solución de sus problemas ni resolver el de sus hijos.

Se crearon las Cámaras de Arrendamientos y Aparcerías Rurales en las que las partes resolvían sus diferencias y así vino el Estado a convertirse en árbitro en perjuicio de todos. Se difundieron los pleitos.

Como ocurre con cualquier sistema dirigista una intervención arrastra nuevos controles hasta que sobreviene el colapso.

Al llegar al poder el gobierno de la Revolución Libertadora, en septiembre de 1955, se encontró con que todos los contratos de arrendamientos y aparcerías prorrogados estaban próximos a vencer, lo que entrañaba el riesgo de una expulsión masiva de los legalmente protegidos. No se conocían exactamente cuántos eran y cuántas familias estaban amenazadas por el desalojo. Se estimaron en 200.000, lo que representaba una población de más de 1.000.000 de habitantes. Se presentó una coyuntura propicia para volver al derecho.

El 4 de enero de 1956 se optó por conceder una nueva prórroga hasta el 31 de diciembre y simultáneamente se constituyó una comisión honoraria que debía proponer disposiciones que tendieran a:

- 1º) Facilitar el acceso del productor rural a la propiedad de la tierra;
- 2º) El retorno gradual a un régimen de libre contratación;

3º) La reestructuración de las Cámaras de Arrendamientos.

Es de estricta justicia dejar registrados los nombres de los integrantes de esta comisión que presidió el Dr. Miguel Susini y completaron los Dres. César Carman, José Rafael Serres y el que habla.

La comisión redactó y recomendó al Poder Ejecutivo la promulgación del primer Plan de Transformación Agraria que plasmó en el decreto-ley 2187 del 28 de febrero de 1957 y que contó con el entusiasta apoyo del Ministro de Agricultura, Dr. Alberto Mercier, su subsecretario, Ing. Bordelois y llevó las firmas del General Aramburu y del Almirante Rojas.

Con este decreto-ley se creó por primera vez en el país la posibilidad de que los arrendatarios y aparceros se constituyeran en propietarios de las tierras que ocupaban o de cualquier otra, para lo cual se los apoyaba con créditos y exenciones impositivas. A los propietarios se les aseguraba el valor del mercado de sus tierras y también se les estimulaba con exenciones impositivas. Vale la pena, aunque sea brevemente, analizar los considerandos del decreto porque no dejan ninguna duda sobre los fines que se perseguían.

“Buenos Aires, 28 de febrero de 1957.

”Visto el próximo vencimiento de la prórroga de los contratos de arrendamientos y aparcerías rurales, el informe de la Comisión creada por decreto-ley n° 7095/55, lo expuesto reiteradamente por las entidades agrarias representativas de los productores arrendatarios y aparceros y de los arrendadores y el resultado de la encuesta realizada y,

”Considerando:

”Que estos contratos se encuentran comprendidos dentro de un régimen de excepción cuya prolongación indefinida crea problemas mucho más graves que los que en principio se pretendió resolver;

”Que su vencimiento coloca al Gobierno Provisional en la forzosa necesidad de legislar sobre la materia puesto

que, en caso contrario, la mayor parte de los arrendatarios y aparceros se encontraría frente a la posibilidad de tener que entregar inmediatamente los predios que ocupan;

”Que la reiterada promesa de la tiranía de dar la tierra a quienes la trabajan sólo sirvió para engañar a los productores agropecuarios, ya que jamás hizo nada serio para traducirla en hechos;

”Que por el contrario, la escandalosa confiscación del fruto de su trabajo impidió que los productores agropecuarios, en momentos propicios, pudieran disponer de los recursos necesarios para alcanzar la propiedad de la tierra;

”Que es propósito decidido de la Revolución Libertadora proveer los medios necesarios para que esta aspiración sea una fecunda realidad en la tierra argentina en el más breve plazo;

”Que la situación de emergencia a que se ha llegado permite crear las condiciones necesarias para que el proceso se realice dentro de los cauces legales, premisa fundamental de la acción del Gobierno Revolucionario;

”Que este alto propósito debe cumplirse en el marco de la Constitución de la Nación que sostiene el derecho de propiedad, máxime teniendo en cuenta que a esta altura de nuestra evolución es un hecho indiscutible que la propiedad privada (convenientemente distribuida), constituye el estímulo más efectivo del progreso económico y social;

”Que la prolongación indefinida de un régimen de emergencia nacido en momentos de crisis, conspira contra el progreso técnico de las explotaciones agropecuarias y contra el aumento de la producción, urgentemente requeridos por la situación económica del país;

”Que la crisis agropecuaria que diera lugar al régimen de las prórrogas ha sido ampliamente superada y substancialmente eliminada con las medidas oportunamente adoptadas por el actual Gobierno;

”Que los nuevos precios oficiales aseguran una etapa de prosperidad al productor rural;

”Que no es aconsejable pasar repentinamente del régimen de emergencia imperante a otro de libre contratación por los trastornos que se provocarían;

”Que para facilitar el acceso del productor rural a la propiedad de la tierra que ocupa es conveniente estimu-

lar las ventas entre propietarios y arrendatarios, acordando exenciones impositivas (a tales operaciones);

"Que al crear las condiciones para que los auténticos trabajadores de la tierra, por su iniciativa y esfuerzo propios, puedan transformarse en propietarios, el Gobierno de la Nación confía en las elevadas cualidades morales que han cimentado su tradicional prestigio;

"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 de población;

"Que la popularización de la propiedad privada consolidará la democracia en el país;

"Que es indudable que la acción protectora financiera del Estado debe beneficiar, primordialmente, al productor rural que explote una extensión de campo para el mantenimiento y progreso de su familia;

"Que la actual estrechez financiera obliga a limitar el apoyo crediticio a una unidad económica de progreso capaz de proporcionar base suficiente de desarrollo a los espíritus esforzados;

"Que resulta impostergable adoptar algunas medidas de transición, sin perjuicio de la reforma de aquellas disposiciones de la ley 13.246 que constituyen una rémora para la libre oferta de campo en arrendamiento con daño de las nuevas generaciones rurales;

"Que el sistema de prórrogas indefinidas ha eliminado la oferta de tierras en arrendamientos impidiendo que miles de argentinos, peones, hijos de chacareros y contratis-tas encuentren una parcela en que iniciar sus actividades."

Se atendió la constitucionalidad de las disposiciones del plan.

Los asesores oficiales estimaron que no había tacha y espontáneamente dos calificados juristas, el Dr. Carlos Alberto Ayarragaray y el Dr. Forniellas, que litigaban frecuentemente en las Cámaras entendieron que el plan era constitucional; ya que situaciones iguales eran tratadas de la misma manera.

Los términos del decreto no dejan lugar a duda de que lo que se deseaba era por sobre todas las cosas di-

fundir la propiedad rural; entendiendo, como lo ha dicho el Dr. Benegas Lynch en conferencia pronunciada en la Academia Nacional de Ciencias Económicas el 4 de noviembre de 1987, que "el derecho de propiedad es fundamental para la existencia de una sociedad verdaderamente libre".

En todo el decreto campea el pampero que vivifica nuestras energías.

En el estudio que lo precedió se decía: "Pesa sobre la actividad rural argentina una estratificación que es indispensable remover si se quiere vivificar la savia que nutre todo el país". Esta petrificación, por otra parte, había permitido perpetuar formas anacrónicas de empresa pues nadie voluntariamente modifica sus hábitos de trabajo si lo que viene haciendo le permite vivir y hasta prosperar; o hacer inversiones aunque no tengan ninguna relación con el campo que constituye la herramienta indispensable para el agricultor. Se gastaba en casas o departamentos en el pueblo o en lugares de veraneo, en viajes o automóviles. Sin duda gastos justificados pero que no tenían la menor relación con la enunciada pasión de conquistar su tierra.

La Comisión observó que gran número de inquilinos que habían comprado el campo a vil precio, empobreciendo a su propietario, seducidos por el atractivo de una ganancia fácil y rápida, inmediatamente lo revendían frustrándose el propósito de estabilizar población en el campo. Si la propiedad ha de mantener sus enérgicas virtudes debe ser una conquista, no un regalo, porque nada se cuida y ama sino lo que cuesta adquirir. Debe ser fruto del esfuerzo y la lucha.

Se llegó hasta el exceso de pretender indemnizaciones por el predio ocupado, superior al precio que ofrecían por él. Es decir, al campo se le asignaba un signo negativo. Valía menos que nada.

El 2187/57 simultáneamente restableció la fluidez de las relaciones de tenencia, impulsando los entendimientos directos entre los interesados, recreando la libertad de contratación.

Se les dijo a los arrendatarios que si querían comprar la fracción de campo que ocupaban debían hacer una ofer-

ta o de lo contrario entregarlo dentro de los 120 días de promulgada la ley.

Paralelamente se obligó a los propietarios a considerar la oferta de sus arrendatarios y si la rechazaban o no la contestaban debían soportar a su arrendatario con el arriendo congelado durante 3 años, dentro de los cuales se estimaba que el arrendatario habría de quedar habilitado para comprar otro campo o cambiar de actividad. Esto es singularmente importante porque felizmente en la Argentina la tierra está permanentemente en el comercio de tal manera que cualquiera que lo desee puede elegir entre numerosos ofrecimientos. “La Nación” del sábado 7 del corriente publicita el ofrecimiento de 221.516 hectáreas en el país.

En caso de desacuerdo sobre el precio y condiciones de venta las partes podían recurrir a la intermediación de las Cámaras de Arrendamientos y Aparcerías Rurales, a las que se les restaban sus funciones jurisdiccionales, que se devolvieron a las provincias; quedándoles la función técnica de arbitrar en los acuerdos sobre precios y condiciones de las operaciones.

Por su parte el Estado concurrió a facilitar el proceso eximiendo a estas compra-ventas del impuesto de eventuales, que entonces era del 20 % y de los réditos por la parte que el vendedor financiara. A los arrendatarios compradores se los eximía del impuesto a los réditos por el término de cinco años.

Aunque se sabía que 35 años de clamor de “la tierra para el que la trabaja” gratis o poco menos y que el temor a perder la propiedad habían facilitado el camino, lo cierto es que el decreto tuvo un éxito resonante. Los que durante 35 años habían mantenido una situación de hostilidad terminaron por entenderse a mitad de camino —en la tranquera— y fueron millares los acuerdos impulsados por el sistema. Ninguno obtuvo lo que quería: los arrendatarios quedarse gratis con la tierra que ocupaban y los propietarios desalojarlos.

Además, quedó fijada una franja determinada por el impuesto de eventuales —20 % del valor venal— dentro de la cual las partes podían entenderse.

De más está decir que el precio alrededor del cual giraban las negociaciones era el real, el valor del mercado.

Así lo estableció el decreto, fuera del cual, por otra parte, ni el propietario vendía, ni el arrendatario compraba. Lo que no impedía otros arreglos como nuevos contratos, fecha cierta de entrega, cambio de superficies, etc.

Si el propietario pretendía un precio excesivo, al arrendatario le convenía mantenerse en el predio con el arrendamiento congelado por el término de 3 años, dentro de los cuales habría de encontrar otro campo o iniciar otra actividad. Si el arrendatario insistía en ofrecer un precio —excesivamente bajo— al propietario le convenía resignarse a esperar tres años percibiendo lo mismo que 35 años atrás, con la seguridad de reunirse con su campo.

Todos estos excesos terminaron cuando el sistema se puso en movimiento.

Téngase además presente que el arrendatario podía interesarse por la fracción que ocupaba o por cualquier otra. Su privilegio lo seguía para adquirir el predio que ocupaba u otro. En este caso tanto al comprador como al vendedor se les aseguraba los beneficios que la ley concedía. En todas formas se impulsaba la compra.

Se buscaba —apasionadamente— difundir la propiedad por los conocidos beneficios que la institución contiene. El propietario al vender podía recuperar su capital: comprar otro campo o iniciar otra empresa, o colocarlo. Al arrendatario se lo convertía en propietario.

Fuera porque el clima era propicio o porque las partes estaban cansadas de disputar, lo cierto es que el plan encontró rápida aceptación y fueron millares las ofertas y contraofertas cruzadas. Empujadas a entenderse, las partes terminaron concretando libremente múltiples formas de acuerdos.

El decreto-ley 2187 instituyó un limitado número de principios armónicos, con flexibilidad suficiente para resolver los casos particulares dentro de la libertad de contratar. Contó también con la capacidad de respuesta del hombre impulsado a la acción.

Se vivían horas preelectorales y bastardeando la frase de “compra o se va” que en definitiva era lo mismo “que vende o me quedo”, los políticos de turno atacaron el plan. Con todo, no pudieron evitar que se pusiera en movimiento.

El plan funcionó. Así, cuando llegó el nuevo gobierno, el 1° de mayo de 1958, había vencido el plazo de acogimiento y el sistema estaba en marcha.

Siguiendo el principio cerril que impera en nuestras prácticas administrativas y políticas de encontrar mal todo lo hecho, con lo cual vivimos empezando todo y no terminando nada, el gobierno del Dr. Frondizi se dio a la tarea de estructurar un nuevo "plan de transformación agraria" al que me referiré más adelante.

Evidentemente, como dice el Dr. Floria en su flamante libro *De la Política y del Estado*, "una cultura o una conducta política adecuada a la conciliación de la libertad, la igualdad, la seguridad y la justicia no es que-hacer de un día".

Para confirmar que el invento funcionaba, el artículo 9° del nuevo plan decía: "...los arrendatarios o aparceros cuyos contratos estén comprendidos en la prórroga del art. 1° (una nueva que se agregaba a las dictadas a lo largo de 35 años) y que no hubieren optado por la compra del campo de conformidad a las previsiones de los decretos leyes 2187 y 9991 de 1957 de la Revolución Libertadora y su reglamentación, podrán dentro del plazo de 120 días contados a partir de la presente ley, mediante notificación formal al propietario, proponer la compra del predio, ofreciendo el precio que juzguen razonable. Si los propietarios..., etc."

Esto importó la convalidación del decreto 2187 y a mayor abundamiento los arts. 11 y 13 discurren por los mismos cauces reconociendo que la nueva ley sigue la acción iniciada por el primer plan de transformación agraria.

Por otra parte, siguiendo también un impulso habitual, la redacción de la nueva ley les fue confiada a los mismos funcionarios que en las Cámaras habían visto cercenadas sus facultades judiciales, devueltas a las Provincias. Eso no obstante, uno de los autores, el Dr. Humberto A. Wernly en su texto sobre *Arrendamientos y Aparcerías Rurales*, pág. 33, reconoce: "Siguiendo los lineamientos del decreto-ley 2187/57, la ley —nueva— ha procurado la venta de campos a arrendatarios y aparceros, pero dejando de lado el apremiante sistema que se condensaba en el lema 'o compra o se va'". Con lo cual

se debilitó el proceso y sin dejarlo de lado, ya que era de la esencia del procedimiento, fue mantenido, con concesiones que no hicieron más que dilatar el problema.

Para consuelo tengo presente en este momento al Dr. Emilio Hardoy que en su flamante libro *El Desquite de las élites*, pág. 30, dice: "Hay en el hecho una separación entre el poder del gobernante muy controlado por los llamados 'factores del poder' y la tecnoburocracia. Ésta posee una notable capacidad para mimetizarse con el Estado y de este modo resguardar sus intereses sectoriales y mantener y acrecentar el poder propio por encima de la voluntad del gobernante de turno, siempre pasajero y ocasional en su cargo mientras ella es perpetua e inmovible. Todo esto, particularmente ha llegado a asumir caracteres alarmantes en nuestro país".

Es de estricta aplicación al caso donde la redacción de la nueva ley se confió a quienes tenían interés en perpetuar sus funciones y privilegios.

Insisto en estos aspectos porque después del éxito del plan que terminó con el slogan de "la tierra para el que la trabaja" y con "la reforma agraria" inmediata y profunda inserta en casi todos los programas políticos, le han nacido muchos padres putativos que desconocen o silencian maliciosamente que fue la Revolución Libertadora la que, además de restablecer la libertad de contratación, creó el sistema que por primera vez permitió a los arrendatarios comprar la tierra que ocupaban o cualquier otra, terminando con el problema de los arrendamientos y difundiendo la propiedad rural. Esta alta y prestigiosa tribuna me sirve para dejar definitivamente fijada la verdad histórica.

El Dr. Alberto Benegas Lynch (hijo) al incorporarse a la Academia de Ciencias de Buenos Aires, el 17 de noviembre de 1987, ha desarrollado con el brillo y la claridad que lo distingue las dificultades que existen para aplicar los métodos experimentales a las ciencias sociales. Como excepción que confirma la regla desarrollaré a continuación un paralelo entre el plan de transformación agraria original y el segundo plan —ley 14.451— dejando de lado el 3er. plan de la ley 16.883 que, promulgada el 17 de junio de 1966, pocos días antes del derrocamiento del Presidente Illia, no llegó a ser aplicada. Sus disposi-

ciones seguían los lineamientos del decreto 2187/57 y de la ley 14.451.

En el encerado que Uds. tienen a la vista encontrarán registradas las semejanzas y las diferencias entre el 1º y el 2º plan de transformación. Por ellos verán hasta qué punto el plan de la Revolución Libertadora dependió de la libre iniciativa, mientras la ley 14.451 perpetuó el intervencionismo estatal sin aportar una solución definitiva.

Decreto
2187/57

Ley
14.451

Compra-venta

3º Que hicieran una oferta de compra.

1º Podrían... proponer la compra del predio.

Consecuencias

Prórroga hasta el 31 de mayo de 1960.

Prórroga hasta el 31 de diciembre de 1964.

El arrendamiento

Art. 6º — Convenir libremente nuevos contratos.

7º En caso de desacuerdo del valor del predio en función de su productividad de 10 años anteriores.

Compra del predio que ocupa o cualquier otro

Art. 20. — Iguales condiciones, siempre que reúnan los mismos requisitos aunque no estén vinculados por contratos.

No se prevé el caso.

Art. 11º — Únicamente unidad económica adecuada dentro del mismo predio.

Condiciones de la venta

Iguales

Exenciones impositivas

Iguales

Predios expropiables

Según la ley común.

Se declaran de utilidad pública y sujetos a expropiación todos los predios rurales cuando el locador sea una sociedad anónima o el campo tenga 4 o más unidades económicas.

El P.E. queda autorizado a proceder a la inmediata expropiación.

Precios

Quedaba librado al acuerdo de las partes.

7º Para el arrendamiento: 6 % del valor del predio estimado en función de su productividad durante el decenio anterior.

8º No se permite el reajuste cuando el locador sea una sociedad anónima, 4 o más arrendatarios o estructura de colonia de venta.

11º Propuesta de venta no aceptada. Reajuste del arrendamiento sin sujeción al art. 6.

16º El precio de la venta del predio expropiado: productividad de 8 años anteriores a la tasación o al propietario de un predio único incrementar el valor hasta la productividad de los últimos 5 años o reducirlo hasta el que arroje la productividad decenal regulando progresivamente las situaciones intermedias.

Quedaron abiertas dos vías: la del primer plan de la Revolución Libertadora, cuyo plazo de acogimiento había vencido en setiembre de 1957, y el segundo plan del gobierno del Dr. Frondizi que había concedido una nueva prórroga y abierto una nueva oportunidad para proponer la compra de la fracción ocupada.

Como pueden Uds. imaginarse, cuando se sancionó el segundo plan el 31 de julio de 1958, ya la voluntad del ocupante había quedado expresada 10 meses atrás.

Ahora no faltan quienes alegan que los créditos fueron concedidos a lo largo de 1958; mas, cualquiera entiende que los trámites indispensables para cualquier operación de compra-venta, máxime si se hace con crédito bancario, requiere no menos de 6 u 8 meses. Eso permite decir que fueron concedidos durante la vigencia del 2º plan, lo que significaría retorcer la realidad, pues cuando éste fue promulgado ya las tratativas de compra-venta habían tenido principio de ejecución.

La aplicación del sistema no dejó lugar a dudas sobre las preferencias de los interesados por la conciliación libre del decreto-ley 2187 en vez del intervencionismo instituido por la ley 14.451. De haberse preferido éste, aún hoy no se hubiera terminado ni con la intervención de las Cámaras de Arrendamientos ni con los pleitos. Esta experiencia dejó en claro que entre la controversia libre o la solución dirigida en un pleito, los interesados prefirieron la libertad.

Esta es una expresión social que revela hasta qué punto el hombre prefiere la libertad, y demuestra cómo cualquier reglamentación social cabe dentro de nuestra constitución liberal. No es necesario incorporarle el calificativo de "social".

Los precios

Pero donde las modificaciones alcanzan el Everest del ridículo es cuando la ley 14.451 intentó imponer precios que no eran los del mercado.

La tierra vale lo que produce, es cierto; pero no lo que produjo ayer, ni lo que producirá mañana, sino lo que produce hoy; es así como el decreto-ley 2187 dejaba el punto librado al arbitrio de las partes; que, como lo hemos explicado anteriormente, se veían empujadas a moverse dentro de un 20 % del valor venal (que era el importe del impuesto de eventuales del que quedaba exento el propietario vendedor).

Atraigo la atención de Uds. sobre este importante punto, pues el miembro informante de la Cámara de

Diputados de lo que resultó la ley 14.451 —tras prometer a breve plazo una reforma agraria inmediata y profunda que felizmente no llegó— atribuyó a los autores del plan una política regresiva y reaccionaria y se escandalizó por la aplicación de la “ley de la oferta y la demanda” en el campo de las tierras arrendadas.

En la pág. 2180 del Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados el informante continúa y dice: “Ud. compra o se va” o “vende o me quedo” con lo cual deja al chacarero en el campo o lo arroja a la calle. No recuerda los años de arrendamientos congelados y de los tres más que se le concedían. “La solución de fondo —agrega— está ligada a un verdadero plan de transformación agraria que hace a la médula y a la esencia de la reforma agraria.”

“Con todo no puedo menos que reconocer (pág. 2161 del diario de sesiones) que el decreto-ley de transformación agraria y sus complementarios establecen el sistema para convertir a los arrendatarios en propietarios”; pero como el sentido de la justicia se impone por encima de parcialidades circunstanciales, a pregunta formulada por el diputado Rodríguez Araya contesta (pág. 2161): “No podemos permitir que el arrendatario se quede con la ganancia del mayor valor que en realidad debía corresponder al propietario”.

¿En qué quedamos? Antes se escandalizó porque el 2187 adoptaba el precio del mercado.

La respuesta exterioriza una predisposición hacia la injusticia, pues si el precio no es el del mercado alguien se está quedando con la diferencia.

Y esto fue lo sancionado con la introducción de distintas variantes del precio según la productividad.

¿Qué significa esto?

Como ejemplo tomemos un caso extremadamente sencillo: si un campo rinde durante 10 años 100 quintales de trigo por hectárea y año y durante el mismo tiempo su precio desde ₡ 5 por quintal asciende a razón de ₡ 5 por año, tenemos que en los 10 años se vendió a un promedio de ₡ 27,5 por quintal y año.

100 quintales a ₡ 27,5 el quintal supone un ingreso bruto por hectárea y año de ₡ 2.750 que, capitalizados al 6 % anual conducen a un valor la hectárea de ₡ 46.000.

Capital que colocado al 6 % produce los ₡ 2.750 de renta por año

En cambio, si en lugar de 10 años se toma para el cálculo sólo los últimos cinco años, tendríamos un valor promedio por quintal y año de ₡ 40 y por 100 quintales ₡ 4.000, que capitalizados al 6 % conducen a un valor por hectárea de ₡ 66.666.

Este capital de ₡ 66.666 colocados al 6 % de interés anual genera esa renta de ₡ 4.000 por hectárea; por donde el campo de acuerdo a su productividad valdría ₡ 66.666 en lugar de ₡ 46.000.

Aprecien ustedes la diferencia que va de ₡ 46.000 a ₡ 66.666 y otro tanto ocurre con las estimaciones intermedias.

El legislador supuso que el precio del trigo iría siempre en aumento confiando en la inflación. Mas no se ha colocado en la situación inversa de descenso de los valores en que el sistema jugaría en perjuicio de los compradores.

Así puede verse, art. 8° de la ley 14.451, que el precio de la compraventa se fijará tomando como base el valor de la productividad del predio sobre los 8 años anteriores a la tasación y agrega: "Los organismos de aplicación podrán incrementar este valor, hasta el que resulte de la valuación por la productividad del quinquenio anterior a la misma, como máximo, cuando se trate de un propietario que arrienda un único campo" —aquí el legislador es generoso con el propietario que no tiene más que un campo—, en cambio "reducirlo hasta el que arroje la productividad decenal en los casos del art. 14, regulando proporcionalmente, dentro de tales límites, las situaciones intermedias". Apartándose de los principios constitucionales el art. 14° declara genéricamente de utilidad pública y expropiables todas las tierras de sociedades anónimas o con 4 o más arrendatarios, cuyos propietarios no acepten las compras de sus predios formuladas por los arrendatarios.

Por donde se ve que el legislador toma como variable de ajuste al precio la productividad, lo que deja ver que situaciones iguales son tratadas de manera diferente y según la condición del vendedor. Al mismo campo se le asignaba precios distintos. Como no podía ser de otra

manera, todas estas disposiciones distorsionantes de la realidad en la práctica —como lo quería el decreto 2187— fueron dejadas de lado y las partes se entendieron como siempre de acuerdo con sus conveniencias e intereses, alrededor del valor venal.

Entre la alternativa de un largo pleito o un entendimiento directo las partes optaron por este último camino.

Pueden Uds. imaginarse que ningún vendedor por más sociedad anónima que fuese o propietario de cuatro o más unidades económicas se iba a detener en la consideración de que tenía que vender su dominio a menos precio que el real. Como tampoco ningún comprador porque el vendedor fuera propietario de un único campo habría de pagar un centavo más de lo que se ajustaba al valor del mercado de la cosa.

Sería de ver al perito que designado para tasar un fundo hubiera de expedirse diciendo: si el propietario es una sociedad anónima o tiene cuatro o más arrendatarios el campo vale ₡ 800 la hectárea; pero si el propietario es dueño de ese único predio vale ₡ 1.200; ahora si es para expropiarlo en virtud de lo dispuesto en el art. 14 vale ₡ 600. Así es que en el mismo instante el mismo bien tendría tres precios distintos según la condición del propietario. Otro tanto dispone el 2º plan para los reajustes de los arrendamientos. Estos son los efectos del dirigismo conducido hasta la paranoia.

Por supuesto que nadie se detuvo en estas disposiciones absurdas y siguiendo los lineamientos del decreto-ley 2187 que el segundo plan conservaba, cada uno resolvió su problema de acuerdo con sus conveniencias. Se restableció la libertad que es la panacea que cura todos los males.

¿Cuáles han sido las consecuencias de la aplicación de los planes de transformación agraria?

1º En materia de tenencia se ha alcanzado la libertad de contratación o casi, porque las limitaciones actuales son mínimas.

2º Se ha multiplicado el número de propietarios de campo hasta el punto de que el 85 %, casi 400.000 explotaciones rurales, están siendo conducidas por sus dueños.

3° Se ha consolidado la situación de 178.000 arrendatarios que se han convertido en propietarios.

4° Si el campo ha permanecido tranquilo durante los años de agitación y de guerrilla, en buena parte se debe a que la mayoría de los empresarios son propietarios.

5° Sus preocupaciones son hoy comunes a las de todo el sector: los impuestos, los precios y la libre disposición de sus bienes.

6° Por no estar expuestos a traslados se ha dignificado las condiciones de vida de las familias agricultoras que en general disponen de una casa habitación construida con materiales nobles.

7° Ya no se ven los ranchos tradicionales ni las rancherías que afeaban los campos y los suburbios de los pueblos y ciudades.

8° A impulsos de la expansión de las explotaciones, como consecuencia de la mecanización, los propietarios, especialmente los pequeños, han encontrado en el arrendamiento un instrumento insuperable para incorporarse al proceso sin comprometer su dominio.

9° Se ha terminado con el slogan de "la tierra para el que la trabaja".

10° Con excepción de los partidos de extrema izquierda ningún partido político argentino mantiene en su programa la propuesta de la reforma agraria. Ni la Federación Agraria. Menos las otras organizaciones rurales.

11° Cuando hoy se habla de reforma agraria se trata de la elevación del nivel técnico de las explotaciones.

Según mi amigo Pablo Hary se trata de reformar a los agrarios; no al agro.

Como dije más arriba, la propiedad no es una panacea que cura todos los males pero asegura la libertad.

La transformación en números

En nuestro país las estadísticas no suelen ser muy precisas y a veces ni siquiera comparables. Entre censo y censo suelen transcurrir 10 años y al cambiar la dirección se aplican criterios distintos. Eso es lo que ocurre

en esta materia. Con todo, proporcionan algún material que revela la tendencia.

Así el censo de 1947 arrojó los siguientes resultados:

Total de explotaciones: 471.389

Conducidas por sus propietarios: 175.516 = 36 %

Conducidas por arrendatarios: 203.225 = 43 %

Otras relaciones de tenencia: 92.648 = 21 %

La ley 17.181 publicada el 28-6-67 dice que de los contratos prorrogados en 1957: 157.609, restaban sólo 16.906 registrados en el empadronamiento nacional de 1965.

La ley 17.153 del 3 de mayo de 1967, en sus considerandos se refiere a que los telegramas de acogimiento registrados en la Secretaría de Agricultura en virtud de la ley 16.883 —de Illia— del 17 de junio de 1966 no superaron los 11.000.

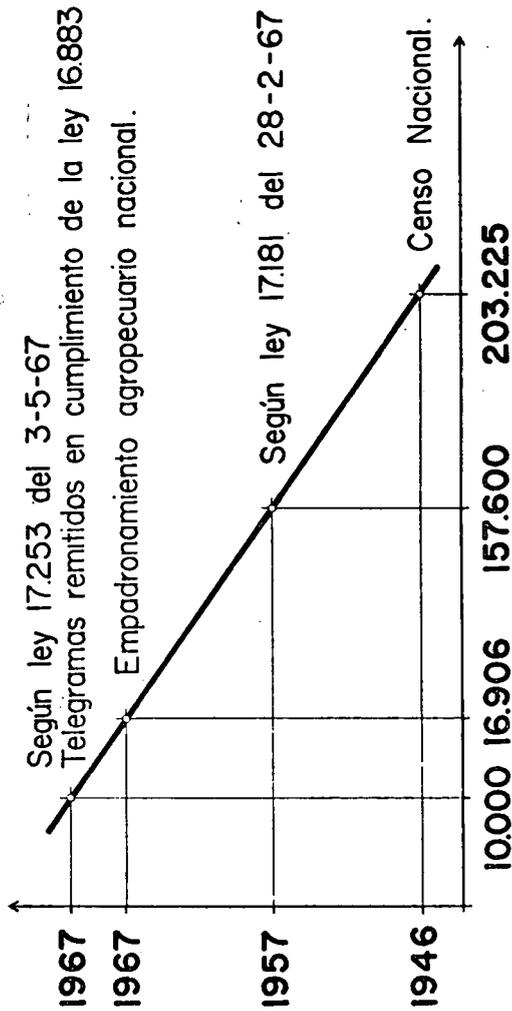
Quiere decir que hoy, sobre 450.000 explotaciones rurales que comprenden el 75 % de la superficie, 393.240 están siendo conducidas por sus dueños, y el resto: 58.760 corresponden a relaciones de tenencia, sin problemas; ya sea porque las partes se dispensan absoluta confianza o por ser contratos familiares, que regularmente actualizan sus relaciones, o por tratarse de propiedades fiscales.

Explotaciones

<i>Año</i>	<i>Arrendatarios</i>	<i>Fuente</i>
1946	203.225	Censo.
1957	157.600	Según la ley 17.181 del 8-2-67.
1967	16.906	Empadronamiento agropecuario nacional.
1967	10.000	Ley 17.153 del 3-5-67 según telegramas remitidos en cumplimiento de la ley 16.883.
1988	58.760	Hoy. Comprenden las relaciones de tenencia sin problemas.

El decreto-ley 6283/58 limitó la competencia de las Cámaras de Arrendamientos y Aparcerías Rurales al arbitraje que establece el decreto-ley 2187/57, dando inter-

ARRENDATARIOS



CONSEJO AGRARIO NACIONAL 1975

Superficie total en explotación	Explotada por el propietario		Explotada por arrendatario		En aparcería		Bojo otras formas de permiso		Ocupadas de hecho		Sin especificar régimen			
	ha.	%	ha.	%	ha.	%	ha.	%	ha.	%	ha.	%		
Tota del país	200.545.898	100	146.543.603	73,2	21.535.941	10,7	2.234.731	1,1	16.401.087	8,3	9.888.506	5,0	2.377.921	1,2

vención a los tribunales provinciales en todos los demás casos que se susciten entre arrendadores y arrendatarios y aparceros, de acuerdo con el art. 67, inc. 11 de la Constitución Nacional.

F I N A L

Como ustedes habrán podido comprobar, sin apartarme de las cuatro paredes de este recinto donde discurren prestigiosos filósofos, jurisconsultos, politicólogos, he encontrado apoyo para la acción cumplida por el primer plan de transformación agraria.

He denominado esta conferencia "Una reforma agraria indolora" pues como creo haberlo acreditado, al revés de lo que ha ocurrido en otros países y está ocurriendo en este mismo momento en el Brasil, en que la difusión de la propiedad rural o la transformación de los campesinos en propietarios de las tierras que trabajan, se está intentando con violencia, expropiaciones, despojos y hasta sangre, en nuestro país gracias al plan de la Revolución Libertadora dentro de los carriles constitucionales e institucionales vigentes se la cumplió con sólo restablecer la libertad.

Nota del autor: En 1980 la subsecretaría de Agricultura de la Nación, a cargo del señor Jorge Zorreguieta, anunció que, por falta de espacio y si nadie se interesaba por ellos, dispondría la incineración de todos los expedientes acumulados por las Cámaras de Arrendamientos y Aparcerías Rurales. Me presenté y pedí, si no había ningún otro interesado, que me los entregaran para su estudio.

Así fue como recibí varias decenas de miles de juicios que ocupan mucho espacio, por lo que opté por trasladarlos al campo "La Mora" en Pieres, F. N. Roca, donde los conservo para cualquiera que quiera utilizarlos.

Aunque estoy lejos de haberlos analizado a todos, el muestreo efectuado confirma la exactitud de todo lo expuesto.