

# “...UN BALUARTE DE LA FEDERACIÓN AGRARIA ARGENTINA”. LEGALIDADES ESTATALES Y ACCIONES GREMIALES EN LOS RECLAMOS POR LA PROPIEDAD DE LA TIERRA EN 1960

*Carlos Alejandro Makler\**

## Introducción

La política agraria de los inmediatos gobiernos post-peronistas puede ser visualizada a través de dos medidas. Por un lado, el Primer Plan de Reforma Agraria de febrero de 1957 –decreto ley 2187/57- aprobado bajo la *“Revolución Libertadora”*; por el otro, el Segundo Plan de Transformación Agraria –ley 14.451 de 1958 y decreto reglamentario 17.447/59-, promulgado por el gobierno de Arturo Frondizi. En este trabajo, atendiendo a dicho contexto, nos centraremos en dos cuestiones. En primer lugar, en el apartado “legalidades estatales” nos referiremos a las normativas mencionadas, focalizando en aquellos artículos del Segundo Plan de Transformación Agraria relativos a la expropiación de tierras. En segundo lugar, en la sección “acciones gremiales” estudiaremos algunas de las *“asambleas”* realizadas por la Federación Agraria Argentina con el fin de lograr dicha expropiación, tomando como fuente su órgano de difusión, el periódico La Tierra.

La elección de estos tópicos se justifica por el hecho de que la Federación Agraria Argentina ha definido en buena medida su estrategia de relacionamiento con el Estado a partir de la sujeción de su accionar político<sup>1</sup> a los marcos legales elaborados por éste, lo cual no significa aceptación de dichas legalidades, sino también rechazo y crítica de las mismas. Es por ello que las legalidades estatales constituyen, a nuestro juicio, elementos fundamentales para entender las acciones gremiales llevadas a cabo por la Federación Agra-

\* CIEA-IIHES-UBA.

1 En relación a la definición de estrategia política de la Federación Agraria, Waldo Ansaldo señala que dicha organización *“...comienza a definir un perfil negociador-conciliador que se consolida en 1933 y convierte a la FAA en una organización cuya acción social privilegia la lógica corporativa.”* (Ansaldo, 1993: 43-44).

ria, razón por la cual explicaremos finalmente por qué y de qué modo estas conforman la agenda y los intereses de la Federación.

## Legalidades estatales...

Las críticas a las políticas económicas en general y agrarias en particular jalonan el fin del gobierno peronista. En este último caso, las críticas provienen de las entidades que nuclean a los grandes propietarios rurales –Sociedad Rural Argentina (SRA) y Confederaciones Rurales Argentinas (CRA). Si el golpe de Estado de 1955 contra el gobierno peronista ejecutado por los sectores sociales por éste desplazados –entre ellos la clase terrateniente- marca su reinserción en la esfera del poder, dicha reinserción se cristalizará en la política agraria del período. Silvia Lázaro ha señalado las líneas directrices de la misma: *“Retorno a la libre contratación, prescindencia de la acción estatal, derecho a la propiedad privada en el marco de la indispensable armonía social, sistemas de crédito estatal y privado para la adquisición de tierras...”* (Lázaro, 2001: 88).

En ese marco, el decreto 7.095/55, de diciembre de 1955, estableció la prórroga de los contratos de alquiler de tierras –una constante en la legislación aquí examinada- y la formación de una comisión que tenía por objetivo, por un lado, realizar un estudio del sistema legal vigente en relación con los arriendos y aparcerías, y por el otro, proponer medidas de reformas en el agro. Su tarea se concretaría en el Primer Plan de Reforma Agraria de febrero de 1957 (decreto 2.187/57), el cual se fundamentaba en el sentido tradicional dado al derecho de propiedad: *“...es éste el sentido de las cláusulas que establecen la caducidad general de los contratos a los 180 días, la entrega del predio en un plazo límite y general de un año, la desaparición del reajuste de precios y el período de cinco años sobre el que se calcula el valor de compraventa del predio, etc”*. (Lázaro, 2001: 99). El Plan establecía también la modificación en las formas de acceso a la tierra, esto es, la adquisición de la tierra en arrendamiento o aparcería. Sin embargo, los resultados del Primer Plan no fueron los esperados, por cuanto no se produjeron las operaciones de compraventa de tierra debido al desacuerdo sobre el precio de la misma entre arrendatarios y propietarios. Por ello este plan no condujo a una transformación en el régimen de tenencia del suelo como lo esperaban sus mentores. Por su parte, las entidades gremiales representantes de los grandes propietarios (SRA y CRA) adhirieron a dicho plan en la medida que favorecía sus intereses, ya expresados en la política estatal desde la *“Revolución Libertadora”*. Lo mismo sucedió con la Federación Agraria Argentina (FAA), pues a partir del mismo, su base social –constituida por productores arrendatarios o aparceros- podría acceder a la propiedad de la tierra que trabajaban.

En 1958 Arturo Frondizi asume la Presidencia de la Nación. Debido a los conflictos que se venían arrastrando con los arrendamientos, el gobierno de Frondizi promulgó la ley 14.451/58, que constituye el Segundo Plan de Transformación Agraria y que se sitúa en un contexto signado también por los intentos provinciales de aplicación de diversos planes de reforma agraria, concretamente en las provincias de Buenos Aires, Córdoba y San Luis, a través de diversas legislaciones aprobadas por los parlamentos provinciales, pero sin el apoyo del gobierno nacional (Lattuada, 1987; Lázaro 2003).

El Segundo Plan en particular tocaba una serie de asuntos especialmente espinosos para las diferentes clases sociales agrarias: los desalojos, el descongelamiento y prórroga de arriendos, precios, acceso en propiedad a la tierra previamente arrendada. Asimismo, poseía una orientación hacia la *función social*, que conllevaba implícitamente cierta protección para los productores agrarios, a la vez que un freno a la tendencia individualista de la propiedad. Al respecto, Lázaro sintetiza el Segundo Plan del siguiente modo: *“...limitación al acuerdo legal de los precios en contratos prorrogados; negativa al incremento de precios cuando el locador sea una sociedad anónima, o cuando los predios constituídos por cuatro o más unidades económicas se encuentren íntegramente arrendadas o cedidas en aparcerías; expropiación de los campos cuyo locador sea una sociedad anónima, o el predio constituya cuatro o más unidades económicas totalmente arrendadas, negándose el propietario a vender; y fijación del precio de compraventa tomando como base el valor de productividad del campo por los ocho años anteriores a la tasación”* (Lázaro, 2001: 100).

Teniendo en cuenta estos aspectos del Plan, en los párrafos siguientes nos centraremos en el estudio de los artículos que fundamentan las solicitudes presentadas por la Federación Agraria en el marco del Segundo Plan de Transformación Agraria -ley 14.451 y decreto reglamentario 17.447/59-.

La ley 14.451 reimpulsaba las operaciones de compraventa de tierra entre arrendatarios o aparceros y propietarios, aprobadas en el Primer Plan. En efecto, los productores podían optar por la adquisición del predio que ocupaban dentro de los 120 días de la publicación de la ley, independientemente de que no se hubieran decidido por la compra establecida en los decretos-leyes 2.187/57 y 9.991/57. Los contratos resultarían prorrogados “automáticamente” hasta el 31 de diciembre de 1964 o el 31 de mayo de mayo de 1965 -en caso de que quedaran trabajos por realizar- si los propietarios rechazaran o no contestaran la oferta por una “unidad económica” realizada por los arrendatarios o aparceros (Art. 9º). Por su parte, los propietarios que hubiesen rechazado la oferta de compra realizada por sus arrendatarios o aparceros por decreto 2.187/57 o no la hubiesen recibido, podrían proponer a su vez la compra de los predios dentro de los 120 días de publicada la ley (Art. 11). En caso de acuerdo, la operación se realizaría en relación a una “unidad económica” (Arts. 9 y 12). Ante el desacuerdo, la parte que hubiese realiza-

do la oferta tendría los mismos beneficios que en el caso de que la hubiese rechazado si la parte contraria no se hubiera presentado ante los organismos competentes –las Cámaras- para resolver la diferencia (Art. 13).

El Art. 14 de la ley es uno de los más importantes para nuestro estudio, debido a que, como hemos podido constatar en la fuente, los reclamos por el acceso a la propiedad de la tierra elevados por los socios de FAA, se encuentran fundamentados en el mismo. Dicho artículo autorizaba la expropiación de tierras por parte del Poder Ejecutivo en los casos en los cuales el ofrecimiento de compra por parte de los arrendatarios y/o aparceros fuese rechazado o no contestado, o bien no se aceptasen las condiciones fijadas por las Cámaras –los organismos competentes en la aplicación de la ley (Art. 26)- cuando el locador fuera una sociedad anónima, o bien el campo estuviese compuesto por cuatro o más unidades económicas íntegramente arrendadas o cedidas en aparcería a cuatro o más productores. Asimismo, el Poder Ejecutivo declaraba también de “*utilidad pública y sujetos a expropiación*” todos los campos que reunieran los requisitos señalados en dicho artículo. Una vez expropiado el campo, el precio de compraventa de la tierra se establecería tomando como base la productividad del predio calculado sobre los 8 años previos a la tasación (Art. 16). El Banco Nación promovería la adquisición de las unidades económicas financiando su compra a los arrendatarios o aparceros. La adquisición de la tierra estaba sujeta a una serie de exenciones impositivas, siempre que las operaciones se limitaran a una unidad económica (Arts. 18 y 19). Por último, la ley 14.451 derogaba los decretos 2.287/57 y el 9.991/57 y toda norma que se le opusiera.

La ley 14.451 fue reglamentada por el Decreto 17.447 del 29 de diciembre de 1959. El Art. 39 del decreto y los siguientes se refieren a la reglamentación del Art. 14 de la ley. Cualquier productor rural podía realizar su presentación por escrito ante las Cámaras dentro de los 90 días de la publicación del decreto –es decir, hasta el 29 de marzo de 1960- o del rechazo de las condiciones de compraventa establecidas por las Cámaras, o de la negativa a suscribir el boleto de compraventa. La sentencia que dictase la Cámara debía “*limitarse a declarar*” si el campo en cuestión se ajustaba a los parámetros del Art. 14 de la ley. En caso de una decisión afirmativa, su actuación era remitida al Consejo Agrario Nacional, que dispondría la inspección del predio con el objetivo de determinar su aptitud de acuerdo a la ley nacional de colonización (Art. 40). En caso de que dicha inspección fuese aprobada, el Consejo elevaría los antecedentes al Poder Ejecutivo para su decisión (Art. 41).

Vemos de este modo en el Segundo Plan una presión mayor sobre los propietarios con el fin de que vendieran las tierras a sus arrendatarios o aparceros, que en el caso del Primero. Dicha presión se traduce tanto en la posibilidad de expropiar campos que se ajusten a las condiciones mencionadas en el Art. 14, como en la prórroga establecida hasta diciembre de 1964 o mayo de 1965 en el caso de la negativa del terrateniente a concretar la operación

de compraventa. Pese a ello, ambos planes poseen, a nuestro juicio, un punto en común indiscutible: la restitución, en plazos mayores en el Segundo que en el Primero, de las tierras al propietario en el caso de que no se acuerde la operación de compraventa de tierra con sus arrendatarios o aparceros. Finalmente, en referencia al Segundo Plan, puede señalarse también la ambigüedad entre la ley y el decreto respecto de los organismos de aplicación de la normativa. Si bien las negociaciones entre propietarios y productores son llevadas adelante por los organismos de aplicación exclusiva de la ley, las Cámaras de Arrendamiento y Aparcería Rurales, dicha exclusividad se atenúa en los casos referidos a la expropiación de la tierra, puesto que en los mismos encontramos la intervención de otros dos organismos estatales en la concreción de la operación: el Consejo Agrario Nacional y el Poder Ejecutivo, según las normativas resueltas a partir de la creación de dicha institución "colonizadora".

Teniendo en cuenta el marco legal expuesto, en el apartado siguiente nos referiremos a la acción gremial de la Federación Agraria Argentina (en adelante FAA) en relación al Segundo Plan de Transformación Agraria.

### **...y acciones gremiales.**

Buena parte de la acción gremial de la FAA durante 1960 tuvo como puntal las diferentes reuniones organizadas por la entidad con el objetivo de que sus socios formalizaran la presentación de la documentación correspondiente ante las Cámaras con el fin de solicitar la propiedad de la tierra. Dichas presentaciones se fundaban en el Art. 14 de la ley 14.451 y en su reglamentación en el decreto 17.747/59. Las "asambleas" eran realizadas por lo general en el marco de giras realizadas por delegados del Consejo Directivo Central (CDC).

La posición de la Federación ante el Segundo Plan fue clara: si bien marcó las diferencias entre la ley y el decreto -"*...la ley ha sido desdibujada y demolida por la reglamentación...*"-, concluía en último término que "*...el saldo es favorable para nuestra causa*".<sup>2</sup> Recordemos que la reglamentación de la ley tenía la fecha del 29 de diciembre de 1959, estableciendo un plazo de 90 días, que se cumpliría el 29 de marzo de 1960, para la presentación ante las Cámaras.<sup>3</sup>

2 La Tierra (en adelante LT), martes 5 de enero de 1960: 1, "El día 29 de diciembre el Presidente firmó el decreto reglamentario de la ley 14.451". Para una síntesis desde el punto de vista de FAA sobre el conflicto que llevó a la aprobación del decreto, véase el editorial de LT del viernes 8 de enero de 1960: 1, "Aparecida la reglamentación la medida gremial de fuerza no tiene ya objeto".

3 LT, 8 de enero de 1960: 1, "El 29 de marzo vence el plazo para solicitar la expropiación del predio ante la Cámara Paritaria en los casos del Art. 14".

En lo que resta de este apartado, nos referiremos entonces a algunas de las reuniones y asambleas realizadas por la organización entre los meses de enero a abril de 1960, tomando como fuente el periódico La Tierra (en adelante LT).<sup>4</sup>

A fines de 1959, los arrendatarios del campo "La 26", en Tres Arroyos (Provincia de Buenos Aires), accedieron a la propiedad de la tierra que trabajaban, hecho en el cual participaron activamente el Delegado Regional Juan C. Rivero, y el presidente de la filial local, Nicolás Di Rocco. El día 18 de diciembre se realizó una reunión en la sede de la filial local, en donde se concretaron las operaciones de compraventa, ajustadas a las directivas de la ley 14.451. Señala la crónica que fue mediante esta acción gremial, orientada *"..en la búsqueda de una indestructible unidad y solidaridad"*, que se constituyó *"...esa zona en un baluarte de la Federación Agraria Argentina"*.<sup>5</sup>

Para los primeros días de enero de 1960 (no se especifica la fecha exacta), San Gregorio (Santa Fe) fue escenario de una asamblea convocada por la filial de Federación y la cooperativa federada local con el objetivo de analizar el problema de la tierra a la luz de las últimas medidas estatales sobre el tema. Asistieron a la misma productores de la región, el titular de la filial, Ángel Príncipe, y el delegado del CDC, Carlos Alberto Cáceres, quien se refirió críticamente a las últimas medidas gubernamentales.<sup>6</sup> Los productores cuyas tierras se situaban en dos *"latifundios"*, Aseguinolaza y Anclau, firmaron un escrito en el primer caso, e informaron al delegado en el segundo, a los efectos de que el asesor jefe de la FAA, Ing. Julio Ferrarotti, iniciara los trámites solicitando la expropiación de los campos ante la Cámara.<sup>7</sup>

Otras provincias de la región pampeana también se suman a los reclamos por la propiedad de la tierra. En marzo de 1960 tuvo lugar una *"entusiasta asamblea"* en la zona de James Craik (Córdoba). Asistieron a la misma varios productores, el gerente de la cooperativa, Tomás Bonetto, el presidente de la filial local de James Craik, Humberto Volando, y en representación de la Asesoría Técnica de la FAA en Villa María, Juan José Aguirre. Luego de la exposición de Aguirre sobre la ley 14.451, se resolvió solicitar, al amparo del art. 14 de la misma, la expropiación del latifundio en el que trabajaban. La presentación de la solicitud de expropiación fue realizada el 19 de febrero de

4 Al momento de la redacción de este trabajo hemos podido consultar los números de LT correspondientes a los meses de enero, marzo y abril de 1960.

5 LT, 29 de enero de 1960: 2, "Se llevó a cabo la subdivisión del campo "La 26"; adquirieron los arrendatarios".

6 Por ello estimamos que la asamblea se realizaría en los días previos a la aprobación del decreto reglamentario de la ley 14.451, por el cual reclamaba la organización y ante lo cual impuso algunas medidas de fuerza. Véase a este respecto véase el editorial de LT del viernes 8 de enero de 1960: 1, "Aparecida la reglamentación la medida gremial de fuerza no tiene ya objeto", ya mencionado.

7 LT, 8 de enero de 1960: 2, "Piden aplicación de la Ley 14.451 para subdividir dos campos en San Gregorio".



Situándonos a fines del mes de marzo de 1960, "*Todas las fuerzas de la F. Agraria Argentina*" se encontraban abocadas a la gestión de los trámites de expropiación presentados por sus socios y a la atención de quienes no lo eran.<sup>12</sup> Por un lado, las reuniones en el campo y en las sedes de las filiales sostuvieron su constancia. En efecto, tuvieron lugar reuniones en Tandil, Tres Arroyos, Henderson (Buenos Aires), Gral. Pico, Winifreda, Anguil, Santa Rosa (La Pampa) y Ferraro. Por otro lado, las oficinas de la FAA en Rosario, Buenos Aires, Villa María, Pergamino, Tres Arroyos, Bahía Blanca, Paraná, Reconquista y Mendoza, atendieron a los productores y recibieron sus numerosas solicitudes de expropiación, tarea que exigió la intensificación del trabajo y el reordenamiento de los funcionarios de la organización.<sup>13</sup>

En los días previos al 29 de marzo -fecha de vencimiento para la presentación de la documentación para solicitar las expropiaciones-, las actividades en las oficinas y filiales de FAA continuaban siendo intensas. Sin embargo, hubo una extensión en la presentación de la documentación ante las Cámaras. En efecto, FAA se dirigió a diversas instancias del Estado -Cámara Central, Dirección de Arrendamientos y Aparcerías Rurales- y como resultado de esas gestiones, el plazo del vencimiento de las presentaciones se extendería al 12 de abril. Sin embargo, las columnas de LT planteaban que "*...no nos arrepentimos de haber intensificado la acción gremial para promover las presentaciones para un supuesto vencimiento del día 29 de marzo próximo pasado. Lo grave y sin remedio habría sido a la inversa*".<sup>14</sup>

## Conclusiones

En este artículo hemos destacado la presión mayor que impone el Segundo Plan sobre los propietarios a los efectos de concretar las operaciones de compraventa de tierra con sus arrendatarios o aparceros. También afirmamos que, junto con el Primer Plan de Reforma Agraria de febrero de 1957, ambas disposiciones poseen en común el retorno final de las tierras a sus propietarios en los casos en los cuales las operaciones de compraventa no tuviesen lugar, señalando también la ausencia del Estado en la negociación de los con-

12 LT, 29 de marzo de 1960.

13 LT se refiere al clima vivido en aquellos días del siguiente modo "*En nuestra casa podía advertirse, a toda hora, la presencia de numerosas delegaciones de productores arrendatarios, a quienes acompañaban dirigentes de sus respectivas localidades, los que llegaban a cumplir el requisito. La animación era llamativa, y se advertía el entusiasmo con que los productores interesados se prestaban a la acción por la conquista de la tierra que trabajaban*". LT, martes 29 de marzo de 1960: 1, "Febril actividad desplegóse en la Asesoría Técnica General de la F.A.A. y en sus delegaciones, en el penúltimo día de plazo para la presentación de los escritos pidiendo aplicación del Artículo 14". "Es crecido el número de productores que se acogen a esa disposición legal".

14 LT, viernes 1° de abril de 1960: 1, "Vence el día 12 el plazo para las prestaciones por el Artículo 14".



tratos de alquiler de tierras. Por otro lado, en relación al Segundo Plan podemos apreciar una ruptura entre la ley 14.451 y el decreto 17.447/59 en relación a la definición de los organismos de aplicación de la ley: si bien el Art. 26 de la ley establecía las Cámaras como organismos de aplicación exclusiva de la ley; en el decreto, aunque por un lado las cámaras conservaban su importancia en términos generales en lo que respecta a la aplicación de la ley, por el otro su función es limitada por el Consejo Agrario Nacional y el Poder Ejecutivo en los casos de pedido de expropiación de tierras.

Estas continuidades y rupturas entre las normativas diseñadas desde el Estado, nos permiten visualizar al estado no como un bloque unificado, sino como una arena de conflicto entre clases sociales que plasman, en diversa medida en función de sus correlaciones de fuerza, sus proyectos políticos en la legislación vigente en un período determinado. Estos contrastes entre las legislaciones son aún más evidentes si confrontamos la política agraria peronista con aquella diseñada a partir de la "*Revolución Libertadora*" (Lázaro, 1997, 2001). Es por ello que hablamos de "*legalidades estatales*" y no de legalidad estatal.

En este sentido, las legalidades estatales también son reapropiadas selectivamente desde las acciones gremiales de la FAA. En efecto, como pudimos observar, las asambleas invocan el Art. 14 de la ley más que la reglamentación establecida por los decretos. Es así que las leyes estatales organizan hasta cierto punto la agenda de las actividades de la Federación, en la medida en que su tratamiento es un elemento fundamental en las giras realizadas por los delegados de la CDC entre las filiales de la organización, pero también lo es una demanda de la base social de la organización. De este modo, al articular en un mismo espacio las instancias que componen la organización, podemos decir que las asambleas convocadas por la FAA constituyen acontecimientos que ponen de manifiesto su estructura. En otras palabras, en dichas asambleas se expresan las diferentes instancias de la Federación, como así la división del trabajo que las rige: trabajo manual en el caso de la base social (agrícola), trabajo intelectual en el caso de los cuadros medios y altos (elaboración y presentación de escritos y documentos, relación con el Estado, etc.). Pero por otro lado no podemos dejar de destacar que, a su vez, las asambleas son parte de un proceso dinámico, signado por diferentes niveles de concreción tanto en lo que respecta al avance de las negociaciones por un lado, como a la apelación a diferentes normas estatales por el otro.

Por último, esperemos que el estudio de los reclamos por expropiación de tierras que tuvieron lugar a principios de la década de 1960 constituya una contribución que nos permita acceder a una imagen más compleja y dinámica del campo argentino, que ponga de relieve las relaciones sociales entre diferentes sujetos sociales agrarios, y los diversos intereses que los animan. En suma, que ponga de relieve los conflictos tras las aparentes quietudes que se suceden día tras día, noche tras noche...

## Bibliografía

Ansaldi, Waldo. 1993. Conflictos obrero-rurales pampeanos (1900-1937). Centro Editor de América Latina, Buenos Aires (Biblioteca Política Argentina, 402/3/4).

Lázzaro, Silvia B. 1997. "Estado y arrendamientos rurales en los años '50". En: Ciclos en la historia, la economía y la sociedad. Año VII, Vol. VII, N° 12, 1er. semestre.

Lázzaro, Silvia B. 2001. "El Estado y las políticas agrarias a partir de la caída del peronismo (1955-1962)". En: Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios. Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social, Facultad de Ciencias Económicas (UBA), Buenos Aires.

Lázzaro, Silvia. 2003. "La propuesta de reforma agraria en la provincia de Buenos Aires durante el período desarrollista, 1958-1962". Ponencia presentada en las IX Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Córdoba, 24 al 26 de septiembre de 2003.

Lattuada, Mario. 1987. Política agraria del liberalismo-conservador (1945-1985). Centro Editor de América Latina, Buenos Aires. (Biblioteca Política Argentina, 187).

Pérez Llana, Eduardo A. 1963. Derecho agrario. Librería y Editorial Castellví S.A., Santa Fe.

## Fuentes

Anales de Legislación Argentina (Leyes y Decretos citados).

La Tierra (Números citados).