



**El Estado y las políticas agrarias: concepciones y estrategias en el contexto de crisis de hegemonía de la clase dominante (1955-1969)**

Silvia B. Lázaro

CONICET/CEHR-UNLP/UNQ

**1.-Introducción.**

El excepcional crecimiento económico basado en las exportaciones agropecuarias desde mediados del siglo XIX, comienza a decaer y a modificar sus perfiles a partir de 1930 como consecuencia de la crisis internacional. El liderazgo ejercido por la oligarquía hasta 1930 también empieza a transitar un proceso de declive, en tanto se desvanece la inserción estable que Argentina tenía en el mercado mundial, lo que conduce a la crisis definitiva del Estado oligárquico liberal. La actividad industrial, promovida por la fracción más poderosa de la burguesía agraria –los invernadores- es limitada; sus propósitos no van más allá que erigirse en estrategia ante la situación de crisis, aunque alejada rotundamente de cualquier intención que implicase modificar la base productiva agroexportadora tradicional.

Entre 1930 y 1943 la oligarquía no logra recomponer su ya deteriorada hegemonía, en tanto en el ámbito económico y social van surgiendo condiciones estructurales para que nuevos sujetos sociales produzcan un cambio en la política a partir del golpe de 1943. Esta crisis de hegemonía<sup>1</sup> se agravará y se extenderá a partir de 1955 al conjunto de la clase dominante, cuando el golpe de estado de ese año destruya el sistema hegemónico creado por el peronismo y no pueda surgir otro grupo o fracción que la recomponga. Esta crisis provoca un vacío hegemónico en la clase dominante, agudizando el ciclo de disputas en el seno de ésta última. Esta lucha entre las fracciones principales de la clase dominante (la burguesía industrial monopolista, asociada a las multinacionales, la oligarquía agroexportadora y la “burguesía nacional”) orientada a imponer cada una de ellas un proyecto hegemónico, fracasa sistemáticamente, lo que deriva en la emergencia de un largo período de inestabilidad (Quiroga, 1985)

Esta crisis de hegemonía en el interior de la clase dominante encuentra su origen en la estructura económica, en el ámbito de la trama compleja que se había venido generando

---

<sup>1</sup> Para las categorías de *hegemonía* y *crisis de hegemonía* hemos partido de las concepciones e interpretaciones de Nicos Poulantzas (1984 y 1985)

entre el agro y la industria. Los conflictos producidos por la disputa de los diferentes proyectos económicos, que expresan a una u otra fracción de la burguesía, se constituyen en la base material de la crisis de hegemonía. En este contexto el rol estratégico del agro es indiscutible. En efecto, las necesidades crecientes de la industria sólo pueden ser satisfechas con divisas provenientes de las exportaciones agrarias. Por tanto, ante un déficit en la balanza de pagos, provocada por la disminución de la capacidad de exportar, va a restringir las posibilidades de expansión industrial, limitando la reproducción ampliada de capital (Sidicaro, 1982)

Aquí abordamos el estudio de las políticas públicas no sólo como procesos determinados por factores que operan dentro de los límites territoriales y legales del Estado, sino como componentes y dimensiones de una red global de relaciones de poder e intereses que condicionan la lógica y la racionalidad que definen las relaciones entre el Estado y la sociedad dentro del marco internacional.

Es fundamental centrar el interés en el estudio de las políticas públicas, en función de constituirse –tanto las macroeconómicas como las estrictamente agropecuarias, en un país tradicionalmente agroexportador como Argentina- en una de las variables fundantes, aunque no exclusiva, para el conocimiento de las características de auge o de retracción productiva y para la aprehensión de su impacto sobre las distintas clases sociales, su naturaleza y su desempeño.

El estudio que aquí se propone se orienta hacia el estudio de las políticas públicas agrarias, esencialmente las relacionadas con el factor productivo *tierra*, en el período comprendido entre 1955 y 1966, durante el cual la clase dominante argentina en su conjunto seguirá experimentando una situación de crisis hegemónica. Procesos de *colonización*, de *transformación*, de *reforma agraria* y de *promoción rural*, diferentes variantes que va exhibiendo el sistema tradicional de arrendamientos, serán particularmente tenidos en cuenta en el análisis histórico a realizar. Compartimos ampliamente el criterio según el cual el proceso económico constituye un poderoso impulso para promover reformas estructurales, pero a la vez consideramos que no basta por sí solo para redefinir cuándo, cómo y en qué medida debe efectuarse, por lo que es necesario completar el análisis teniendo en cuenta un segundo orden de factores contextuales internos: éstos son precisamente los de carácter político y se articulan con la influencia que ejercen las ideas, las fuerzas sociopolíticas y las instituciones en la decisión e implementación de las políticas públicas específicas.

En el marco del debate sobre el subdesarrollo latinoamericano, la insistencia en la necesidad de la reforma agraria ha sido recurrente. Especialmente durante la década de los 60 y 70, tras el estallido revolucionario en Cuba y con la experiencia de las reformas mexicana y boliviana, es cuando los teóricos del desarrollo hacen emerger la alternativa redistributiva como elemento esencial que debiera permitir incrementar los niveles de renta y consumo de la población rural, fomentar el mercado interno, convirtiéndose así en un gran acicate para la industrialización y fundamentalmente conjurar el peligro que por entonces suponía el ejemplo cubano para la hegemonía de Estados Unidos en el continente.

El proceso cubano fue el detonante que condujo a la administración norteamericana a apostar –via *Alianza para el Progreso*- por un tipo de reformas moderadas. La *Alianza* se comprometió, en el seno de la Conferencia de Estados Americanos de Punta del Este, a fomentar, de acuerdo con las características de cada país, *programas de reforma* cuyo objetivo final sería la consecución de un sistema de tenencia equitativo y socialmente más justo y estable. Es significativo que haya sido en Punta del Este donde se empleó la expresión *reforma integral*, noción que pasó a convertirse en los años siguientes en el paradigma consensuado por excelencia de las reformas agrarias latinoamericanas. En efecto, *reforma integral*, es la expresión acuñada como una réplica al proceso de *reforma radical* que se ensayaba por aquel entonces en la Cuba revolucionaria; el término fue acuñado y consagrado en la Conferencia Mundial sobre Reforma Agraria, que bajo los auspicios de la ONU, se celebró en Roma a mediados de los años sesenta. En esta ocasión la *reforma integral* se definió confusamente como una serie de medidas para eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo económico y social, los que se debían a defectos de la estructura agraria. Su objetivo fundamental habría de ser, entonces, afianzar la pequeña explotación familiar como punta de lanza de la modernización agrícola a través de un complejo programa de colaboración (educación, crédito, organización de cooperativas, etc)

El tema de la *reforma agraria* está presente en la prédica y en las preocupaciones de los gobiernos de turno durante las décadas señaladas, adquiriendo en cada una de las instancias una particular y específica significación. La constante es la manifestación de diferencias y/o contradicciones entre el ámbito discursivo y el de las realizaciones concretas; es el permanente cuestionamiento al anacronismo de la *reforma agraria*, su escasa eficacia –desde el punto de vista del bienestar general y de la justicia social-

derivando, en el mejor de los casos, hacia medidas alternativas –tipo *desarrollo rural integrado*–, impulsados como sucedáneos de la redistribución global y equitativa de la propiedad de la tierra.

## **2.-El retorno de la oligarquía terrateniente tradicional**

Durante los años de gobierno peronista, expresión de una nueva alianza de clases, se logra organizar un orden político legítimo y estable, a la vez que se aplica un modelo de acumulación basado en la ampliación del mercado interno, extendiendo las funciones del Estado y modificando el patrón de distribución social.

El poder de la oligarquía tradicional ha disminuído sensiblemente desde mediados de la década de 1940, pero no se ha desvanecido totalmente su base principal de sustentación. En 1955 se exhibe nuevamente, ostentando una significativa importancia en la vida política y económica del país. En efecto, a partir de ese año una insurrección cívico-militar pone fin al gobierno peronista, disolviendo el modelo político prevaleciente durante los diez años anteriores y retomando otras estrategias de acumulación económica.

Cobra renovados bríos la economía agraria con destino preferente a la exportación; y la idea que subyace es adjudicar el origen de los problemas del país al errado intento del peronismo en su afán de subvertir la *economía natural* del país. En función de ello proponen acabar con la táctica que había configurado una base productiva industrial excesivamente protegida, generando una pesada carga a los productores rurales, por un lado, y fomentando la incorporación prematura y excesiva de los trabajadores en el mercado de consumo. Sobre este diagnóstico propugnan el retorno a una estrategia económica basada en el librecambio y sus ventajas relativas (Torre, Juan Carlos; De Riz, Liliana, 2002) En el corto plazo, el propósito era ajustar la economía a los efectos de compensar el creciente déficit de la balanza de pagos, poniendo en práctica fuertes devaluaciones para reducir las importaciones y promover las exportaciones agrarias; severas restricciones monetarias y crediticias; y una reducción de salarios que hiciese que el consumo interno estuviera en consonancia con las limitaciones financieras del país. A plazo más largo, el objetivo era recrear la estructura económica y el equilibrio político y social previo a la Segunda Guerra (Torre, J.C. y De Riz, L.; 2002)

El gobierno instaurado en 1955 -representante del sector social más hostigado por la política agraria del peronismo- no escatima esfuerzos en descalificar profusamente los resortes más gravitantes de aquella, sobre todo ante la exigencia de afrontar la concreción de una reconversión profunda y perentoria. Fue un gravísimo error del gobierno depuesto -expresa el general Lonardi en 1955- pretender una industrialización que *exprimía* al productor rural, dando lugar al *desaliento* del hombre de campo, y a la consiguiente crisis de las exportaciones a consecuencia de la caída del índice productivo<sup>2</sup>. En el contexto de una fuerte crítica global a las prácticas del peronismo, es posible destacar dos tipos de líneas dentro de la política económica de la última década, evaluadas como particularmente desacertadas: la *ilusión* de elevar el nivel de vida sin un aumento real y efectivo de la producción; y la *ilusión* de expandir la industria pauperizando al campo, quedando sin resolver previamente el problema de las industrias básicas de la energía y el transporte; tanto en uno como en otro caso, el nivel óptimo de producción y la disponibilidad de saldos exportables se erigen en resortes fundamentales, los que habían sido trastocados, precisamente, por la política del gobierno peronista<sup>3</sup>.

La economía argentina -al hacerse cargo el Gobierno Provisional- está afectada por inequívocos procesos de desgaste: equipos básicos de producción anticuados e insuficientes; escasa disponibilidad de divisas en relación a los compromisos inmediatos existentes; explotación agropecuaria descapitalizada; sistema de subsidios en los servicios públicos y otras producciones, financiados mediante crédito bancario u otros arbitrios que, finalmente, operaban como procesos inflacionarios. En este marco, el estímulo a la producción agropecuaria para elevar los saldos exportables, se erige en una de las exigencias más urgentes, en función de la escasa disponibilidad del poder de compra externo.

Durante el último período de su gobierno, Perón fue consciente de la necesidad de introducir cambios en su política económica original, esencialmente a causa de una grave crisis en el sector externo. Modificaciones en la política agraria y en el ámbito de las inversiones extranjeras, mostraron esta nueva dirección, que la conflictividad

---

<sup>2</sup> “Transcripción de un informe radial del Presidente Provisional, sobre el campo y la realidad económica”. En: *Mundo Agrario. Revista mensual de ganadería, agricultura e industrias*. Año VIII, noviembre 1955, pag. 6

<sup>3</sup> “El pensamiento del gobierno a través de la palabra del Ministro de Finanzas”. En: *La Res*. Año XXIII, diciembre 1955, pag.30.730.

política no permitió concretar. Perón, en esta última etapa, como Lonardi, en tanto protagonista del gobierno de facto de 1955, consultaron a Raúl Prebisch, por entonces director de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). Su informe

“...soslayó una definición neta al dilema de la nación agraria frente a la nación industrial, disyuntiva que algunos sectores nostálgicos pretendían plantear de nuevo, y abogó por continuar el proceso de industrialización. No obstante, y con el fin de resolver el problema del déficit de la balanza de pagos, aconsejó una política de precios favorable a las exportaciones agrícolas” (Torre, J.C. y De Riz, Liliana; 2002: 242)

Frente al agotamiento del plan socioeconómico inicial del peronismo, el Estado intenta dar solución a los problemas más urgentes, promoviendo una mayor racionalidad productiva; por ello se apela a mancomunar el esfuerzo de todos los sectores sociales, incluidos los grandes empresarios rurales e industriales. Dada la necesidad de incrementar los saldos exportables, los productores agrarios más concentrados fueron los especialmente convocados. Pero los estímulos acordados a través de precios más retributivos no dió los resultados esperados. La burguesía agraria pierde, durante los años del peronismo *no sólo reconocimiento político e ideológico*, sino que se deteriora, además, la idea bastante difundida hasta entonces, según la cual *favorecer al campo podía ser la fórmula para iniciar un nuevo ciclo de crecimiento económico*. (Sidicaro, Ricardo; 2002; 100-101)

Uno de los aspectos que más preocupa al gobierno de la autodenominada *Revolución Libertadora* es el de los arrendamientos rurales, en tanto se encuentra frente al problema del vencimiento de la prórroga de los contratos a fin de 1955, tal como lo disponía la ley orgánica de arrendamientos de 1948 (Lázzaro, Silvia; 1999 y 1997) Es esta la razón del decreto-ley de 1955, que incluye en su articulado pautas específicas de dos tipos: en primer lugar se extiende el vencimiento de los contratos por un año ; y en segundo lugar, se dispone la constitución de una comisión especial cuyo cometido es el estudio del régimen legal vigente en materia de arrendamientos y la propuesta de las reformas pertinentes más urgentes: acceso del productor rural a la propiedad de la tierra, retorno gradual a un régimen de libre contratación y reestructuración de las Cámaras de arrendamientos y aparcerías rurales, con miras a la organización de un fuero rural (Barry, 1968: 396). La comisión encargada del estudio de la situación de los arrendamientos se conforma en 1956, siendo Diego Ibarbia su orientador fundamental<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Diego Ibarbia: hacendado e ingeniero agrónomo; integrante del Instituto de Colonización de la Provincia de Bs.As. y de la Cámara Central de Arrendamientos; miembro de la S.R.A. e integrante de su comisión directiva en los periodos 1966-67 y 1969-70

Es él quien somete a consideración del Ministro de Agricultura un *plan de transformación agraria*, tendiente a capitalizar las especiales circunstancias que gravitan por entonces en el ámbito rural -el cercano vencimiento de la última prórroga de la ley de arrendamientos, que obliga a encontrar una solución en el corto plazo, y los nuevos precios oficiales para las carnes y los granos, que auspiciarían una etapa positiva al productor-, para resolver el problema fundamental de arraigar al arrendatario a la tierra que ocupa. Ibarbia expone una serie de premisas básicas que sustentan las estrategias propuestas para abordar la solución de problemas que afectan a los arrendamientos, especialmente las medidas de excepción que se prolongan, aún cuando la emergencia ha sido superada; el estado de tensión entre propietarios y arrendatarios y las dificultades para transitar de un régimen de congelación a un sistema de libertad. Estas premisas apuntan al menos a tres aspectos fundamentales: realizar una descongelación paulatina, ante la inconveniencia de pasar repentinamente de un régimen a otro, con el riesgo de generar un clima de grave inestabilidad social<sup>5</sup>; procurar estimular la producción agropecuaria, de la que depende la resolución de sustanciales problemas nacionales; y lograr que el productor acceda a la propiedad de la tierra, pues la transformación de un gran número de arrendatarios en propietarios, contribuiría en forma decisiva a elevar el nivel de la población rural y el de la producción. Para ello, la legislación ha de canalizar la *transformación con un alto sentido social*, lo que necesariamente conlleva ignorar la vía del despojo o de quebranto de los propietarios rurales. El fin fundamental del proceso de *transformación* es obtener el arraigo de los actuales arrendatarios como propietarios de la tierra que ocupan, haciendo por fin realidad el principio recurrentemente mentado de *la tierra para quien la trabaja*, en tanto

“...La ampliación del número de propietarios, aparte de los beneficios de orden social y económicos...implicaría dar a la democracia argentina una ancha y sólida base de sustentación. Este solo objetivo justificaría la aplicación del plan que aquí se formula”<sup>6</sup>.

El Plan de Ibarbia propone establecer un período de transición, manteniendo la actual congelación de precios, pudiendo durante este lapso el propietario comunicar al arrendatario su voluntad de vender al precio que fije, constriéndolo a aceptar la alternativa de comprar o irse después de la última cosecha principal; el arrendatario

---

<sup>5</sup> *Plan de Transformación Agraria. Presentado por el Ingeniero Agrónomo Diego Ibarbia, presidente de la Cámara Central de Arrendamientos*, Bs.As., 1956, (mimeo), folio 2

<sup>6</sup> *Idem*, folio 21

podrá aceptar la oferta de venta, hacer una contraoferta con su precio, o convenir otro contrato con nuevas condiciones. De este modo se flexibilizarían las relaciones entre arrendadores y arrendatarios, pues si el propietario -por razones de distinto orden- quiere recuperar su predio, no tiene más que esperar el fin del período de transición; y si se opone a la espera, cuenta con la seguridad de recuperar el íntegro valor de su predio; por su parte el arrendatario, tiene la oportunidad de obtener la propiedad de la tierra que ocupa, fundamentalmente por haber colocado al propietario en la situación de tener que soportar un arrendamiento congelado.

Respecto al impacto previsto del Plan, Ibarbia supone que tomarán impulso distintos procesos que tendrán origen en un certero incremento de la producción: los arrendatarios que consideren la necesidad de entregar la tierra que ocupan al final del período de transición, los que se hayan decidido por la compra de su fracción, o los que convengan nuevos precios de arrendamientos, se encontrarán impulsados -ya sea por el tiempo, por la deuda o por el arriendo- a producir más y mejor, lo que se erige en la manera más eficaz de poner contención a la inflación.

Desde el sector de los grandes propietarios es manifiesta la total consustanciación con las líneas fundamentales de la nueva política a implementar. 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, son principios caros para aquellos portavoces de la tradicional elite terrateniente, sobre todo en esta coyuntura especial de cuestionamiento a la política de arrendamientos de la última década<sup>7</sup>.

Del cometido de aquella comisión encargada del estudio de la situación de los arrendamientos y de la elaboración de una propuesta concreta de cambio -cuyo protagonista fue Diego Ibarbia- deriva en febrero de 1957, el denominado *Primer Plan de Transformación Agraria*, que modifica el régimen de la adquisición de la tierra por parte del productor agropecuario que la ocupa en arrendamiento o aparcería. Es interesante consignar algunos de los argumentos que se presentan como soportes fundantes de la nueva instancia legislativa a concretar. Se hace referencia a procesos tales como la imposibilidad de una prolongación indefinida de los contratos dentro de

---

<sup>7</sup> Manifestaciones concretas del sector de los grandes propietarios en este sentido: "Nota enviada al Presidente Provisional, Gral. Aramburu por la Sociedad Rural de Rosario sobre la reforma a la ley de arrendamientos". En: *La Res*, año XXIV, junio 1956, pag. 31.766. "El régimen de los arrendamientos". En: *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, julio 1956, pag. 297-299



un régimen de excepción; el fracaso rotundo de *la reiterada promesa de la tiranía de dar la tierra a quienes la trabajan*, slogan que solo sirvió para engañar a los productores agropecuarios, e inoportunidad de la escandalosa confiscación del fruto de su trabajo que impidió a esos productores -en momentos propicios- poder disponer de los recursos necesarios para alcanzar la propiedad de la tierra; la inconveniencia de prolongar indefinidamente un régimen de emergencia -que conspira contra el progreso técnico de las explotaciones agropecuarias y contra el aumento de la producción-; y la seguridad de que la *popularización* de la propiedad privada -en tanto un número considerable de arrendatarios se transformen en propietarios- contribuirá a elevar el nivel de vida de la población rural, a evitar el éxodo a la ciudad y a consolidar la democracia en el país. Sobre la base de estas premisas generales, toma forma el denominado *Primer Plan de Transformación Agraria*<sup>8</sup>. A los pocos meses, el Plan es reglamentado sobre la base de lo elaborado por una comisión especial, designada por el Ministerio de Agricultura, e integrada por miembros de Federación Agraria Argentina (FAA), Sociedad Rural Argentina (SRA), Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Centro de Propietarios de Pequeñas Fincas Rurales, Asociación de Propietarios de Tierras Arrendadas y Confederación Intercooperativas Argentinas, entidades representativas de los dos sectores involucrados, propietarios y arrendatarios<sup>9</sup>. El reglamento se redacta de común acuerdo, determinándose -entre otras cosas- las normas a seguir en el trámite de las ofertas, la contraoferta, la fijación de precios, el sistema de financiación, las exenciones impositivas, los procedimientos de conciliación, la intervención de los bancos y la fijación de las unidades económicas.

Hemos aludido antes a la unificación de criterios -en relación a la nueva orientación en la política de arrendamientos- entre el Estado que lo propicia y el sector de los

---

<sup>8</sup> Sus principales disposiciones son las siguientes: 1) Nueva prórroga de los contratos por 180 días 2) Dentro de este plazo, el arrendatario tiene derecho a proponer la compra de la tierra que ocupa o -si se trata de un predio mayor- limitar su pedido de compra a una unidad económica; si el propietario rechaza la oferta, el contrato queda prorrogado hasta fin de mayo de 1960; pero el propietario puede contestar a la oferta de compra ofreciendo en venta solo una unidad económica, en cuyo caso el arrendatario debe entregar el resto del campo dentro de los seis meses de realizada la compraventa. 3) Si el arrendatario no opta por la compra, debe restituir el predio dentro de los seis meses siguientes, a menos que se convengan nuevos contratos con los propietarios. 4) Se otorgan especiales franquicias impositivas, como la exención de impuesto a los réditos por cinco años al comprador, y del pago total del impuesto a las ganancias eventuales y del impuesto a los réditos correspondiente a los intereses totales que perciba, al vendedor. 5) En caso de divergencia sobre el precio entre el arrendatario y el propietario, cada parte ha de presentar ante la institución de crédito oficial un informe fundando su propia estimación; dicha institución debe fijar el precio según la productividad estimada por renta cierta, calculada por los promedios de rendimientos normales de los últimos cinco años y los precios corrientes.

<sup>9</sup> *La Res.*, año XXV, julio 1957, pag. 32.362

propietarios más concentrados. También la FAA apoya el Plan por considerarlo conveniente para los arrendatarios, en tanto apunta a convertir en propietario de la tierra a sus actuales ocupantes, y evita prolongar la permanencia a través de las continuas prórrogas del término legal; y para lograrlo -en opinión de la entidad- la legislación crea mecanismos destinados a inducir a los propietarios a la venta, tal como la obligación para los arrendadores que se rehúsan a vender, de mantener las locaciones en las condiciones que regían a fin de 1955, o la exención del pago de la mitad del impuesto en concepto de ganancias eventuales<sup>10</sup>. Por el contrario, organizaciones que representaban a pequeños propietarios, exhiben en esta instancia una actitud de oposición al perfil que va adquiriendo el tema de los arrendamientos. Es el caso de la Asociación de Propietarios de Tierras Arrendadas y del Centro de Propietarios de Pequeñas Fincas Rurales. En el primer caso, la Asociación...fundamenta su disidencia en el hecho de considerar que no se trata de un *plan de transformación agraria*, sino de un proceso de *sustitución de propietarios del agro*, dado que las reformas no contemplan la incorporación de nuevas tierras ni la mejora de la mecanización; por el contrario, tiende tan sólo a sustituir a los actuales propietarios, *verdaderos pioneros y propulsores de la ganadería y la agricultura*, por aquellos otros que ocupan la tierra en calidad de arrendatarios; cuando la estrategia ha de pasar por el establecimiento pleno de la libre contratación y el estricto cumplimiento -por parte de propietarios y de arrendatarios- de las obligaciones contractuales; en estas condiciones la oferta de tierras en arrendamiento será profusa, en tanto la libre contratación, lejos de implicar desalojos en masa, inclinará a los actuales propietarios a seguir brindando en arrendamiento sus tierras, siempre que cuenten con la libertad necesaria para dirigir el manejo de sus propiedades, evitando, por ejemplo, la erosión y la degradación del suelo; tampoco sucederá que los propietarios procedan a explotar directamente sus tierras: si bien algunos lo harán, la mayoría no está en condiciones de afrontar el trabajo directo, “...porque para instalar una chacra se necesita una suma cercana a los 500.000\$, cantidad que la mayoría de los propietarios no dispone, debido a que los ínfimos arrendamientos y la elevación de impuestos que gravan la tierra lo han descapitalizado”<sup>11</sup>.

---

<sup>10</sup> Opinión de Carlos Erro, representante de la Federación Agraria Argentina. En: *Mundo Agrario*, año IX, agosto 1957, pag.7

<sup>11</sup> Opinión de Angel Baiocchi, representante de la Asociación Propietarios de Tierras Arrendadas. En: *Mundo Agrario*, año IX, agosto 1957, pag. 6. También en: *La Res*, año XXV, julio 1957, pag. 32.338

Por todas estas razones se rechaza de plano la propuesta del Plan, al que consideran en total discordancia con el orden institucional y con la realidad social del campo, vaticinando que sólo un escaso porcentaje de propietarios se lanzarán a la venta, condicionados quizá por una desfavorable situación financiera, resultado seguro del proceso de descapitalización a que vienen siendo sometidos.

Por su parte, el Centro de Propietarios de Pequeñas Fincas Rurales, también resiste el nuevo rumbo establecido en la política de arrendamientos, sobre la base de argumentaciones similares a las anteriores, y brega, en lo inmediato, por el aumento del precio de aparcerías y arrendamientos, y por la entrega de la tierra ocupada a los propietarios. Son varios y significativos los aspectos expuestos por esta entidad: en primer lugar, la necesidad de diferenciar al gran propietario -que puede llegar a solucionar el problema desprendiéndose de una ínfima parte de su gran extensión-, del pequeño propietario, puesto por la legislación frente a una disyuntiva compleja: vender el predio, único bien, a un precio muy inferior al real, o continuar con arrendamientos congelados por unos años más<sup>12</sup>.

La solución ha de transitar -según la entidad- por asegurar el cumplimiento de los contratos, concretados libremente, mantener acordes los precios con el valor de la moneda, pagar precios reales, hacer que la propiedad sea legítima y no ficticia y lograr que las obligaciones corran parejas con el producido, pues

“...en la actualidad los campos se encuentran llenos de malezas, las mejoras destruídas, la relación humana rota y la tranquilidad ha desaparecido”<sup>13</sup>.

El resultado del Plan no fue especialmente alentador, en tanto no se efectuaron operaciones de compra-venta que implicaran una transformación del régimen de tenencia programada. Y ello respondió en gran medida a que la situación debìa decidirse por el precio, lo que generó un ámbito de constantes discrepancias entre arrendatarios y propietarios; se inician los trámites ante las Cámaras, pero los expedientes dilatan la situación, y en general es reducido el número de casos resueltos;

---

<sup>12</sup> En el caso de aceptación de venta -argumenta esta corporación de pequeños propietarios- los arrendatarios proponen siempre precios por debajo del valor real: 2.000 \$ por has. para un campo de Pergamino que valo 8.000; el arbitraje eleva el precio en este caso, como máximo, a \$ 5.500 la ha., pero el perjuicio es aún mayor, pues si el propietario poseyera 100 has., lo único a percibir de inmediato no son \$ 5.500, sino solo 225.000, de los que hay que descontar el 20% en concepto de ganancias eventuales y el impuesto a los réditos; el resto se recibe en cuotas semestrales, en 7 años. Ante esta situación, que provoca descapitalización en más de un 30%, el pequeño propietario se ve impedido de comprar, exento de amparo y desposeído de su único bien. Ver: “Los pequeños propietarios rurales frente a la Ley de Transformación Agraria”. En: *Mundo Agrario*, año X, mayo 1958, pag.46

<sup>13</sup> *Idem*

los que se acogieron al beneficio de la ley, no lo hicieron precisamente por el plan de transformación agraria, sino por las prórrogas legales que establecía<sup>14</sup>.

El Plan...no alcanza los resultados esperados desde su concepción. Sucesivas prórrogas en los contratos, continuidad en el congelamiento de los precios, impacto del proceso inflacionario, son procesos que convergen para configurar una realidad preocupante en el ámbito agrario; realidad signada por discordancias que se originan en los obstáculos para recuperar -por parte de los propietarios- la libre disponibilidad de sus explotaciones y para obtener una retribución proporcionada al costo de vida y al producido de sus tierras; y en el recelo e inseguridad de los arrendatarios frente a la factibilidad del vencimiento en masa de todos los contratos, lo que provocaría la imposibilidad de conseguir nuevas tierras para trabajar. Es significativa al respecto, una convocatoria dirigida a los propietarios de campos arrendados, publicada en los *Anales* de la Sociedad Rural Argentina en 1957, con motivo del próximo vencimiento del plazo para contestar a los arrendatarios que -en función de lo estipulado por el Plan...- hayan ofrecido comprar el campo que ocupan. Se alude allí a la exigencia de lograr un alto porcentaje de acuerdos y de estimular *el espíritu de empresa*, para asegurar que el derecho de propiedad será respetado. Y es precisamente en defensa de ese derecho que se apela a *la serenidad y buena voluntad de los propietarios*, y fundamentalmente a su disposición para poder arribar a soluciones razonables para ambas partes,

“...ya que con su intransigencia harán ambiente propicio para que con el slogan de ‘dar la tierra a quien la trabaja’, las fuerzas de izquierda aprovechen para solicitar medidas que hagan peligrar en forma absoluta el derecho de propiedad”<sup>15</sup>.

Es, sin duda, el mismo sector de los grandes propietarios el que estimula este sistema negociado que propicia el acceso del arrendatario a la propiedad de la tierra; y ello es así porque es fuerte la certeza de que por esa vía no se arriba seguramente a una modificación en la estructura de tenencia, sino que tan solo se obtendrán mejoras en las normas del funcionamiento del sistema.

---

<sup>14</sup> CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. *Tenencia de la tierra. Aspectos de la estructura agraria y su incidencia en el desarrollo agropecuario argentino*. Bs.As., 1964, Temas de Divulgación Interna n° 7, tomo II, pag.56

<sup>15</sup> *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, año 1957, pag. 8

### **3.-Industria, agro y capitales extranjeros: integración económica y clave para el desarrollo nacional**

El período del gobierno de Frondizi, en el ámbito de la política económica, es susceptible de ser dividido en dos etapas. En primer lugar, los meses iniciales, en los cuales la administración de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) intenta llevar a la práctica el programa eleccionario. En segundo lugar, el resto del período, hasta el nuevo protagonismo en la vida política del país de las Fuerzas Armadas, en 1962, durante el cual se aplicaron planes de estabilización monetaria sobre la base de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI). La denominada *Declaración de Avellaneda* fue el manifiesto de los dos partidos que surgieron de la división de la UCR en 1956, y se constituyó en la plataforma electoral de los años venideros. En ese documento se afirma –respecto a la cuestión agraria– que *la tierra será para los que la trabajan*, individualmente o sobre bases cooperativas, y dejará de ser utilizada en negocios especulativos; y en este contexto se hace explícita referencia a la necesidad de una *reforma agraria inmediata y profunda*; se sostiene que la circulación y comercialización de la producción estará en manos de grandes cooperativas de productores y consumidores bajo control y con la participación del Estado; y se prohíbe a las sociedades anónimas ser propietarias de latifundios, liquidando a las actuales que sí lo sean, con el fin de incorporar sus tierras a un régimen de *reforma agraria*.

En *Avellaneda* se aprueba la adquisición de latifundios para lotearlos con *sentido social*, pero deflacionándolos previamente, lo que implicaba, en principio, un sesgo expropiatorio. También se aprueba la revisión del régimen de concesiones de la tierra pública para su reordenamiento, eufemismo que también se acerca al proceso de expropiación, definiendo nuevas unidades de producción que serían adjudicadas en arrendamientos vitalicios. Y finalmente, se propone fomentar la explotación colectiva de la tierra para lograr una producción económica y una realidad agraria con sentido de cooperación democrática (Landaburu, J.; 1999:239)

No obstante, se generaron nuevas concepciones dentro de la UCRI en torno al problema agrario.

El giro dado por Frondizi en este ámbito se hace manifiesto ya en el Mensaje inaugural ante la Asamblea Legislativa el 1 de mayo de 1958<sup>16</sup>. Sobre la base de un diagnóstico acerca del panorama económico del momento -en el que remarca la situación dramática de la economía, el desequilibrio entre las reservas del Banco Central y las obligaciones de forzoso cumplimiento, y la vigencia de una tendencia inflacionaria aguda, procesos que pueden derivar en una situación de cesación de pagos internos y externos-, enumera y analiza los esenciales problemas que han de afrontarse en el corto plazo: los gastos públicos y el déficit presupuestario, la balanza de pagos, la inflación creciente y los males de la burocracia, a la que debe enfrentarse y combatirse dándole un fuerte impulso a la actividad privada de carácter productivo;<sup>17</sup> para enumerar luego los principales cauces por los que han de orientarse las políticas respecto al comercio exterior, las finanzas, las inversiones extranjeras, las fuentes energéticas y mineras, y la siderurgia nacional.

Al referirse al agro, ubica a esta actividad dentro de un cuadro de integración económica que constituye la clave del desarrollo nacional. Dentro de este marco, el agro amplía y profundiza su función económica y cobra nueva significación como factor de progreso técnico y social.<sup>18</sup> Por haberse demorado en exceso el desarrollo energético e industrial -expresa Frondizi en mayo de 1958- la economía argentina sigue descansando en gran parte sobre lo que produce el sector agropecuario; de la riqueza generada por este sector provienen los recursos externos y esta transferencia de ingresos acarrea crecientes penurias económicas al productor agrario. La solución para esta situación consiste en elevar la capacidad productiva de todos los sectores económicos, promoviendo un *crecimiento armónico e integral de todo el país*.

“...ese desarrollo significará también progreso para el agro, en tanto permitirá tecnificar y mecanizar, diversificar la producción e incorporar a la vida del hombre de campo

---

<sup>16</sup> Aparentemente los cambios que se produjeron en el pensamiento de Frondizi y que lo condujeron a desnaturalizar la plataforma del partido, comenzaron a partir de su encuentro con Rogelio Frigerio, a comienzos de 1956, al parecer exitoso hombre de negocios y defensor a ultranza de los intereses de la burguesía industrial argentina. Tuvieron coincidencias importantes en lo que se refiere a los problemas nacionales: ambos consideraban que había que superar los errores de la vieja política argentina, particularmente en lo que se refiere a la estrategia de los gobiernos *populares* que históricamente concentraron su lucha contra el librecambismo conservador sobre la base de programas caracterizados por una gran intervención estatal con el objetivo de lograr una *redistribución* del ingreso nacional que tuviera en cuenta los intereses de las clases más bajas. Para Frigerio y Frondizi la prioridad no es la distribución, sino la *producción*, ya que no es suficiente una justa distribución populista sin una verdadera generación de nueva riqueza. (Acuña, Marcelo, 1984: t.1, 87)

<sup>17</sup> FRONDISI, Arturo. *Mensajes presidenciales 1958-1962*. Bs. As., Ediciones Centro de Estudios Nacionales, 1978, tomo 1: 1º de mayo al 29 de diciembre de 1958, pag. 20-28

<sup>18</sup> *Idem*, pag. 37

todas las ventajas de la civilización; elevación del nivel de vida que implicará seguramente, una ampliación del mercado del consumo interno. Pero más allá de las conquistas técnicas -dice Frondizi- deberá resolverse el más agudo problema que aqueja actualmente a trabajadores y productores rurales: el acceso a la tierra por cuantos quieran hacerla producir, y la estabilidad del hombre de campo y su familia en la tierra que trabaja<sup>19</sup>.

Es evidente la transición desde una *reforma agraria inmediata y profunda*, hacia otro proceso en el que lo central es la búsqueda de una solución al problema del acceso a la tierra, que brinde los requisitos indispensables para *consolidar el progreso*, tales como la seguridad y la estabilidad.

Estos ideas son ampliamente reforzadas en años posteriores tanto por Frondizi como por Rogelio Frigerio (Frondizi, Arturo; 1965; Frigerio, Rogelio; s/f; Frigerio, R., 1968; Frigerio, R.; 1962; Lázaro, Silvia; 2003)

El marco contextual más general que va a condicionar las políticas públicas agrarias se articula con la situación de estrangulamiento de la economía, que deriva hacia una insuficiente capitalización, y que se atribuye principalmente a la conjugación de factores tales como el sensible empeoramiento de la relación de precios del intercambio exterior, el descenso considerable del volumen físico de las exportaciones, el desarrollo insuficiente de la producción de petróleo y el gran crecimiento de la demanda de productos industriales<sup>20</sup>.

La Comisión Económica para América Latina (CEPAL) había examinado ya las posibilidades de crecimiento de la demanda de productos industriales y las estrategias requeridas para lograrlo. Recomienda corregir dos graves fallas que han dificultado su crecimiento económico: la insuficiencia de capital y la escasez de productos intermedios; debiendo conjugarse las líneas de acción en tres campos diferentes y complementarios: la industrialización, la producción petrolera y la tecnificación agraria. Ésta, conjuntamente con el incremento de las exportaciones, la explotación

---

<sup>19</sup> *Idem*, pag. 37-38

<sup>20</sup> El valor unitario de las exportaciones, con base 1950=100, descendió de 136,7 en 1948 a 82,4 en 1957; en cuanto al valor unitario de las importaciones el índice respectivo aumentó de 6,5 en 1948 a 113,6 en 1957; por lo tanto la relación entre ambos términos del intercambio descendió de 141,7 en 1948 a 72,5 en 1957. En esta evolución tan desfavorable de la relación de precios después de 1948 se reflejan dos fenómenos de distinto origen. Por un lado el hecho de que la demanda de los productos agropecuarios que exporta Argentina tiende generalmente a crecer con muy escasa intensidad a medida que aumenta el ingreso por habitante de los países consumidores, y aún no crece, como sucede en algunos países, en el caso del trigo. A ello se agrega la revolución tecnológica que se dió en varios países europeos, cuyo aumento de productividad ha permitido que se convirtieran en exportadores de algunos productos que antes importaban, así como la forma política proteccionista que se sigue para favorecer la producción

creciente de petróleo y la disminución de importaciones, permitirán hacer frente al aumento de las compras en el exterior de bienes de capital y productos intermedios<sup>21</sup>. También destaca el estudio de la CEPAL el problema de una excesiva parcelación de la tierra, sobre todo en la región pampeana, donde casi dos tercios de las explotaciones existentes en 1957 disponen de superficies inferiores a lo que se ha considerado como unidad económica -ámbito agrícola suficiente para la vida y absorción del trabajo de una familia tipo-. Esta realidad exhibe la gravedad del problema del minifundio que tiene consecuencias desfavorables sobre los rendimientos y conspira contra la eficacia de la tecnificación<sup>22</sup>. El país ha de encarar una nueva etapa de su desarrollo económico, en la que el agro ha de ocupar un lugar indiscutido; por lo que se requiere un tratamiento adecuado y una planificación eficiente.

Se reconocen en estos años de gobierno de Frondizi iniciativas significativas relacionadas con la política agraria, abortadas algunas y efectivizadas otras<sup>23</sup>. Son relevantes las concepciones entonces vertidas por los legisladores, en tanto perfilan la postura inicial de la UCRI respecto a la necesidad de la *reforma agraria*, que es sistemáticamente desnaturalizada por el frondizismo en el poder.

Respecto a los arrendamientos, la situación sigue aparejando un panorama inquietante de disconformidades, y es en este contexto que se procura intentar una nueva instancia superadora con la promulgación de la ley nº 14.451 en 1958; ella incursiona en un terreno minado precisamente por los problemas más candentes -desalojos, descongelación, prórrogas, precios, porcentajes, acceso a la propiedad de la tierra arrendada-; y como legislación de transición intenta conciliar las disidencias e incompatibilidades: frente a los requerimientos de los propietarios respecto a la restitución de campos, considera las exigencias de una realidad social protagonizada por el gran núcleo arrendatario.

En junio de 1958 el Poder Ejecutivo Nacional (PEN) somete a consideración del Senado dos proyectos de ley sobre arrendamientos que se refieren, respectivamente, a las disposiciones transitorias y permanentes que han de adoptarse. En efecto, se programan dos regímenes que contemplan disímiles situaciones:

---

nacional. JUNTA NACIONAL DE GRANOS. *La producción y el comercio de granos*. Bs. As., 1958, pag. 40

<sup>21</sup> CEPAL. *El desarrollo económico de la Argentina*. Santiago de Chile, 1958, pag. 3

<sup>22</sup> *Id*, pag. 8

<sup>23</sup> CONGRESO NACIONAL. *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*. Año 1958, 2º reunión de 7 de mayo; 3º reunión de 9 de mayo; y Suplemento.



“.....uno de emergencia...que tiende a normalizar el caótico estado actual de los arrendamientos rurales desde los puntos de vista jurídico y económico...y otro permanente, que ha de regular para el futuro las relaciones locativas”<sup>24</sup>.

Ante la imposibilidad de transitar desde la situación irregular del momento, hacia una solución integral y definitiva, es que se propicia la puesta en práctica de una serie de normas que, respetando la situación de hecho en la que se encuentran los actuales arrendatarios ante la dificultad de conseguir tierras en locación, aseguren su estabilidad y permitan el acceso a la propiedad de los predios que ocupan. A encauzar la errónea política seguida en materia de arrendamientos es a lo que apunta este proyecto del P.E.N. El origen de la situación se atribuye de manera exclusiva al mantenimiento de la congelación de los precios, que han implicado un negativo impacto sobre el ámbito rural: carencia de campos en locación, o existentes, pero en condiciones inaceptables para la generalidad de los productores; mercado inmobiliario profundamente trastornado, en tanto el campo ocupado carece de interesados y el precio de los desocupados alcanza niveles insospechables; y el entorpecimiento -cuando no la directa anulación- de la renovación de los contratos<sup>25</sup>. Es por estas razones que se propone la nueva legislación, con una *función principalísima* explicitada en el Mensaje correspondiente, refrendado por el Presidente A. Frondizi, el Ministro de Economía Emilio del Carril y el Secretario de Agricultura y Ganadería, Bernardino Horne; aquella función apunta a *que se cree un clima de confianza entre las partes contratantes*; ambiente de seguridad que emergerá de la recta aplicación de la ley, del respeto de los derechos adquiridos y sobre todo

“de la posición de equidistancia de las autoridades y de las medidas de gobierno, con respecto a los sectores interesados en el problema de los arrendamientos...Ello sin perjuicio de la función tuitiva del Estado, cuyo control favorecerá...a la parte económicamente más débil del contrato, de modo tal que sin producir agravios a la otra, canalice con criterio social el ordenamiento definitivo del problema de la tierra”<sup>26</sup>

Este *Segundo Plan de Transformación Agraria* legisla sobre el muy engorroso tema del régimen de la contratación rural, ofreciendo variadas soluciones a los distintos aspectos de esta compleja realidad social. La ley de 1958 tiende a reparar situaciones análogas a las que en su momento constituyeron la inquietud y diligente actividad de Diego Ibarbia y de la clase a la que representa. Pues es evidente que la misma se orienta

---

<sup>24</sup> CONGRESO NACIONAL. *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*. Año 1958, tomo I, 17º sesión ordinaria de 26 de junio de 1958, pag. 520

<sup>25</sup> Idem, pag.520-521

a un núcleo rural relevante con el propósito explícito de evitar la amenaza de un desalojo en masa, mediante una nueva prórroga de contratos; a la vez que los intereses del propietario se ven amparados por la posibilidad de aumentar los precios de los arrendamientos, por el hecho de que las condiciones de compra-venta de los predios ocupados no son compulsivas, y porque el locatario recibe íntegramente ese valor.

Se trata nuevamente de la puesta en práctica de un sistema transitorio, que intenta conciliar intereses antagónicos, ninguno de cuyos términos es susceptible de ser desatendido. Pero esta ley de 1958 propone también definir un régimen permanente, y aquí el desafío consiste en develar cual de las dos concepciones sobre la propiedad de la tierra ha de prevalecer: la que exacerba el individualismo, o la que le asigna una función social, sobre cuya naturaleza esta ley parecería avanzar. La propiedad de la tierra para el productor -afirma el Secretario de Agricultura B. Horne- no es el *despojo* de los unos en beneficio de los otros,

“...es darle a la propiedad rural su verdadero sentido de función social y arraigar sobre el campo una clase agraria próspera...y lo que es una verdad indiscutible es que en el campo se aprecia que el mayor esfuerzo, la más alta técnica, la mejor producción, la hacen los hombres que se asientan sobre la tierra propia”<sup>27</sup>.

Racionalización, subdivisión, función social de la propiedad, procesos que vuelven a emerger como objetivos fundamentales de la política agraria, pero no ya en el contexto de urgencias electorales y cuando aún era posible la transferencia del sector rural al urbano-industrial, ni bajo presiones del sector externo que advierten la exigencia de incremento de la producción, vía mayor inversión y tecnificación; sino en un renovado marco en el que la estructura de la propiedad y la tenencia de la tierra comienzan a valorarse como factores de peso para la solución integral del problema agrario, al menos en un sector del elenco gobernante más cercano a una posición reformista.

En años inmediatamente posteriores al intento de aplicación de estos *planes de transformación agraria*, se evidencia la estrechez y la limitación de los objetivos planteados, siendo el factor limitante más gravitante -a juzgar por los distintos programas intentados- el financiero; el exagerado valor venal de la tierra se manifiesta como fundamento de tal situación, frecuentemente asociado a una baja rentabilidad de la empresa agropecuaria, en buena parte a causa de la sobrevalorización de la propiedad

---

<sup>26</sup> Idem, pag.521-522

<sup>27</sup> “El Dr. Horne fijó en su discurso pronunciado en Rojas la política agraria del gobierno”. En: *La Res*, año XXVII, marzo 1959, pag. 12

rural. A esta realidad se acopla, por un lado, la política de arrendamientos efectivamente en vigencia, con sucesivas prórrogas que no son lo suficientemente previsoras como para que -a través de su esquema operativo- se contribuyera a un uso más racional del suelo, comprometiendo seriamente la productividad<sup>28</sup>; y por otro, los problemas emergentes de la escasez de crédito bancario que dificulta los propósitos de la transformación agraria.

A pocos meses de promulgada la ley respectiva, la Comisión Directiva de la SRA. solicita al Presidente de la Nación el veto parcial de la misma, en función de la *alarma* provocada, y por la *desfavorable repercusión en el orden interno e internacional*, en tanto están afectados *fundamentales principios federales y constitucionales concernientes al derecho de propiedad...*<sup>29</sup>. El Primer Plan..., a juicio de la SRA, *si bien no constituyó un remedio radical, resultó un aporte interesante para la solución de varios problemas*: en efecto, bajo el régimen de este Plan se pudieron llevar a buen término numerosos conflictos entre arrendatarios y propietarios, sea por vía de venta a los colonos de todo o de parte de las explotaciones arrendadas; por la oferta de unidades económicas en lugares cercanos al predio ocupado; por otorgamiento de indemnizaciones que permitían al arrendatario afrontar la compra de otras parcelas; por acuerdos de plazos amplios para la desocupación del campo, o, especialmente, por la formalización de nuevos contratos de arrendamientos a precios razonables<sup>30</sup>. No obstante -según este diagnóstico de la entidad expuesto en la *Memoria* anual- sanciona una ley que prorroga nuevamente los arrendamientos, creando

“diferencias injustificables en perjuicio de los propietarios de extensiones mayores y de cierto tipo de sociedades, como si se tratara de enemigos públicos”<sup>31</sup>.

Es manifiesto el resquemor, la resistencia y aún la inseguridad de los terratenientes ante potenciales *transformaciones agrarias* que coadyuven a quebrar o desestabilizar la tradicional concentración económica:

---

<sup>28</sup> Entre 1958 y 1962 en la pcia. de Bs.As. son compradas un total de 695.666 has. por los arrendatarios que las ocupan (8,6% del total de las tierras arrendadas en la provincia, según el Censo de 1960) y las cámaras regionales que registran mas cantidad de has. compradas son las que tienen como radio de influencia zonas de producción predominantemente mixtas, pero con mayor incidencia de la actividad ganadera (Bahía Blanca, Trenque Lauquen). Los datos de las Cámaras de arrendamientos fueron consultados en: PRESIDENCIA DE LA NACION CONSEJO NACIONAL DE DESARROLLO. *Informe de la República Argentina para la segunda sesión de la Comisión especial del Consejo Interamericano económico y social (CIES). Desarrollo agrícola y reforma agraria*. Bs.As., 1963, pag. 300 (mimeo).

<sup>29</sup> *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, año 1958, pag. 6

<sup>30</sup> *Memoria de la Sociedad Rural Argentina*, Período 1957-58. Bs.As., 1958, pag.12

<sup>31</sup> *Idem*, pag. 13

“...no se percibe cuál es la causa -editorializa *Anales* en 1958- por la que se ha de atacar por medio de una ley a propietarios más o menos mayores, que no pueden explotar sus campos directamente porque una ley se lo impide desde hace casi veinte años...tampoco se explica la causa por la cual se han de ahuyentar las inversiones que hagan las sociedades anónimas para la explotación de tierras...”<sup>32</sup>.

Diversos *planes de transformación* agraria, con orientaciones apenas disímiles, pero significativamente similares en lo esencial, sobre todo en lo relativo a garantizar la continuidad del sistema; intentos de *transformación* que revelaron escasos resultados concretos, fundamentalmente en lo que hace a propiciar el acceso a la tierra a quien la trabaja, si es que por ello entendemos al productor arrendatario sin tierra. Continúa el proceso de incremento de la superficie bajo el régimen de propiedad, lo que para nada indica la conversión lineal de arrendatarios en propietarios, sino que ello mas bien se articula con todo un proceso de transformación y compeljización de la base productiva rural, y por ende también de la estructura social del ámbito agrario<sup>33</sup>. Es palmario que se multiplica el número de propietarios, pero para nada queda afectado el sistema de tenencia en su estructura. Lo que sí logran estos sucesivos *planes de transformación* agraria es un funcionamiento más preciso, mejor articulado y más flexible del sistema vigente, que logre encauzar el tránsito -lo que no es de poca cuantía para los grandes propietarios- hacia otro sistema en el que las intervenciones estatales (congelamientos, prórrogas, planificaciones) se diluyan hasta el nivel exigible.

Lejos estaban los distintos *planes de transformación* agraria de intentar modificar el sistema de tenencia, redistribuir el ingreso, poner en actividad tierras ociosas o contribuir al incremento del empleo rural. El objetivo global de la política de arrendamientos en el período posterior al peronismo apunta a estructurar un sistema de descongelación y de libre contratación entre las partes, tratando de poner fin a renuentes regímenes de *emergencia*. Los distintos *Planes...*-con matices en sus orientaciones- logran en el mediano plazo un más ajustado funcionamiento del sistema y una

---

<sup>32</sup> *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, año 1958, pag. 364

<sup>33</sup> Es manifiesto el desfasaje entre el ritmo de caída de los arrendatarios y el de expansión de los propietarios. En el período 1952/60, por ejemplo, surgen 3.028 nuevos propietarios, a la vez que desaparecen 23.966 arrendatarios. Cabe, entonces, aludir a las distintas interpretaciones realizadas respecto al ulterior destino de los ex-arrendatarios. Desde una perspectiva (CIDA, 1965; FORNI, F. y TORT, M., 1984; FLICHMAN, G, 1978), los pequeños y medianos productores acceden a la propiedad de la tierra, utilizando mano de obra familiar e integrándose a un sostenido proceso de capitalización. Desde otra perspectiva (SLUTZKY, Daniel, 1968) no se dió un proceso masivo de movilidad desde arrendatarios a propietarios, sino que buena parte de los primeros han debido abandonar la explotación agraria y radicarse en zonas urbanas, o permanecer en ámbito agrario, pero ya como “contratistas” en explotaciones de mayor dimensión, que utilizan en forma creciente maquinaria agrícola.

liberación gradual de las condiciones contractuales, logros distantes de los recurrentes slogans utilizados en torno a eventuales planes de *transformación agraria*. Las corporaciones de grandes propietarios propician y avalan estas políticas públicas, en tanto dan respuesta a antiguas demandas sectoriales contra el dirigismo y la planificación.

Se le cuestiona al gobierno, ya avanzado el año 58, la excesiva debilidad frente a una presión sindical fuertemente perturbadora; la desacertada política de salarios que ha fomentado la inflación; y el mantenimiento de una frondosidad burocrática; debilidades de la acción gubernativa que actúan como rémoras para la actividad económica. En este contexto, y en lo que concierne directamente al agro, es indispensable fomentarlo al máximo.

“El país necesita más exportación agraria para hacer frente a la compra de los suministros industriales: pero si se dedica a vender más heladeras y más ventiladores y se abandona en la crianza de vacas o en el cultivo de los granos, llegará el momento en que tampoco podrá fabricar heladeras ni ventiladores<sup>34</sup>.

La Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, considerando el sistemático *ataque* que se viene realizando contra el derecho de propiedad, la libertad de comercio y de asociación, resuelve comenzar a movilizarse, convocando a otras sociedades rurales de primer grado<sup>35</sup>. En octubre de 1958 se realiza la Primera Asamblea de Productores Rurales, organizada por aquella entidad, en cuya Declaración de Principios, afirma

“...que el campo se encuentra en plena crisis, provocando graves consecuencias morales, económicas y sociales; que esta situación origina la escasez de los productos básicos para la alimentación, para las exportaciones, generando el encarecimiento del costo de vida, el desequilibrio de la balanza comercial, el desarrollo de la inflación; que esta situación crítica no se debe a factores naturales, sino a los errores de una política de intervención estatal, progresiva y creciente, de una burocracia discrecional y de la intromisión de la política y la demagogia en la conducción de la economía nacional; que estos factores han destruído el capital campesino y lo que es más grave, el espíritu de progreso y de empresa de los productores rurales, amenazados hoy en sus derechos<sup>36</sup>.

Esta corporación agraria propone un *plan de promoción agraria*, que enfrente el problema de la tierra y de su producción sobre bases económicas y no políticas:

“La Comisión Coordinadora...no es una entidad política, ni tiene ideologías políticas, y le resulta penoso...denunciar la maniobra que se prepara para

<sup>34</sup> "Un llamado de atención". Conferencia del Pte. de la Bolsa de Comercio de Bs. As., Dr. Méndez Delfino. En: *Revista informativa de los mercados y comercio de haciendas, lanas, cueros, cereales, campos, remates*. Publicación quincenal editada por Pedro y Antonio Lanusse S.A. Año 1958, 15 de octubre de 1958, pag. 1

<sup>35</sup> *Hereford*. *Revista mensual de la Asociación Argentina Criadores de Hereford*, octubre 1958, pag. 485

<sup>36</sup> *Idem*, noviembre de 1958, pag. 355

sancionar esta legislación contraria a nuestra estructura jurídica, social y económica...Pero la amenaza que se cierne sobre el campo sigue siendo otra irrealidad más, que un grupo de ideólogos infiltrados en el gobierno quiere llevar adelante para servir a sus sectarismos”<sup>37</sup>

La reforma agraria de la que se habla -afirma Pablo Hary<sup>38</sup> (Hary, Pablo, 1961)- es una *operación política*. La posible aplicación de la reforma agraria -*la tierra para quien la trabaja*- está en el plano político, sobre todo en el sentido de *socialización de la tierra*, gran objetivo y vía de acceso para llegar a la *socialización universal*. Esto conduce, por un lado, a la *liquidación de los terratenientes*, grandes y medianos, que son los que obstaculizan la socialización, que estorban y que son capaces de resistir. Y por otro a lograr *el apoyo de los más pequeños y de aquellos cuyo número es infinito, que esperan recibir algo en el reparto*.

“ Se trata –asevera este inequívoco representante de la clase más concentrada del ámbito rural- de la lucha de clases en el campo, y la pulverización de los medios de producción. Con el objeto de salir del círculo infernal de sus elevados costos, los nuevos productores atomizados, entran en el juego de la cooperación: cooperativas de consumo, de producción, de maquinaria, bancos cooperativos, etc. Sin duda, se está asistiendo al período de las grandes facilidades dadas por el Estado a las cooperativas, las que extralimitan su misión -que es económica- e invaden el campo de la política gremial, y luego el campo de la política a secas, se hacen cada vez más grandes, más absorbentes, entran cada vez más en la órbita del Estado (créditos, fijación de precios, estatización del comercio, etc.) y luego, bajo su dependencia.<sup>39</sup>

Es indiscutible el resquemor que genera en la gran burguesía agraria el intento de aplicación de los *Planes de Transformación*, que no incluyen en sus propósitos generar procesos tendientes a la redistribución más equitativa de la propiedad territorial.

El problema agrario tiene también su lugar en el Plan de Estabilización del frondizismo. El mismo fue anunciado a fin de 1958 y preparado sobre la base de las recomendaciones del F.M.I, que se negaba a dar mayor asistencia financiera si no mediaba un compromiso del gobierno de implementar un plan antiinflacionario. El objetivo del Plan de Estabilización era lograr el equilibrio presupuestario y del balance de pagos, eliminar el proceso inflacionario y liberalizar la economía. En tanto la inflación y los desequilibrios eran consecuencia, según los expertos, de la excesiva oferta de dinero, se trataba de limitar ésta a través de una disminución del gasto público,

---

<sup>37</sup> *Idem*

<sup>38</sup> Pablo Hary es un importante propietario de la provincia de Buenos Aires, miembro de la S.R.A. y de CARBAP

la contención de los aumentos de salarios, una restricción del crédito bancario y la supresión de los controles de precios, cambios y de subsidios; una vez desaparecida la inflación, las fuerzas del mercado se ocuparían de lograr un crecimiento sano y sostenido de la economía argentina (Niosi, J., 1974) El 1º de mayo -expresa Frondizi- expusimos con claridad la situación del país; señalamos su gravedad y anticipamos que iba a ser necesario adoptar medidas de fondo para evitar que la Nación cayera en cesación de pagos internos y externos; para ello se debía

“....contener el devastador proceso inflacionario, sanear la moneda y crear las condiciones de estabilidad y seguridad que permiten nuestro progreso. Se debían asegurar...los recursos financieros indispensables para evitar que el agotamiento de las reservas de oro y divisas condujeran a la paralización de los suministros externos, la quiebra industrial, la desocupación y la miseria popular. Ha llegado el momento de afrontar los hechos y adoptar remedios heroicos”.<sup>40</sup>

La estabilidad no sólo era necesaria para modernizar la economía del país: lo era también para logro del progreso material, de la paz social y del desarrollo. La estabilidad era la prioridad absoluta, por encima de la consigna electoral de legalidad, paz social y desarrollo<sup>41</sup>

En enero de 1959 el Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, Bernardino Horne, emite un mensaje dirigido a todos los productores del país para explicitar la función del campo en relación al Plan de Racionalización y Austeridad. Alude allí a los esenciales problemas del ámbito agrario: descenso de las áreas sembradas con los principales cultivos; disminución de existencias ganaderas vacunas;

---

<sup>39</sup> HARY, Pablo. “La reforma agraria, operación política”. En: *Hereford...cit.*, noviembre 1959, pag.631-633

<sup>40</sup> FRONDIZI, Arturo. *Mensajes presidenciales...cit.*, pag. 229

<sup>41</sup> El Plan de Estabilización contemplaría las siguientes medidas: 1.-Imposición de una cotización única del peso, libre y fluctuante para todas las importaciones y exportaciones, aunque las importaciones no esenciales (de acuerdo con su grado de necesidad para el país), recibirían una sobretasa -entre el 20 y el 40%-según listas elaboradas por el gobierno, que fundamentalmente incluían bienes de equipo y materias primas; todos los bienes que se producían en el país y artículos de lujo recibían un gravamen de 300%.2.- Eliminación del sistema de cuotas, permisos de importación, y otros procedimientos que *arbitrariamente someten la actividad económica a la decisión de un funcionario*. 3.- Retenciones sobre las exportaciones: 10% del valor de la exportación de la mayoría de los productos agropecuarios, 20% del valor de exportación de casi todos los cereales, semillas, oleaginosas, quebracho y cueros. Durante 1960-61 se eliminaron la mayoría de los impuestos sobre las exportaciones. 4.- Restricción del crédito bancario y el dinero circulante para *eliminar las tendencias inflacionarias*. 5.- Eliminación de todos los subsidios directos e indirectos al transporte público para que éste se autofinancie, y aumento sustancial de las tarifas de todos los servicios públicos. (Szusterman, Celia, 1998: 178). El balance global del Plan de Estabilización es negativo. Los objetivos no fueron alcanzados, en tanto la inflación no se detuvo, los déficits no fueron disminuídos en el presupuesto nacional, no se equilibraron las cuentas externas; y además se produjeron otros efectos no buscados por el Plan: una nueva traslación de ingresos del trabajo hacia la empresa, una aceleración de la concentración y desnacionalización de la economía, especialmente del sector industrial. (Niosi, 1974: 57)

decaimiento de la rentabilidad económica de la empresa rural; e incremento de la población, proceso que no es correlativo a un aumento de la producción. Ante este panorama -y teniendo presente la extraordinaria significación de la producción agropecuaria en el saldo de nuestra balanza comercial; además de su relevancia en el plan del gobierno, que apunta a una integración racional donde se balanceen adecuadamente el desarrollo energético, siderúrgico, químico, junto con el de la producción agraria, dando a ésta un poder de compra perfectamente correlacionado con las demás actividades<sup>42</sup>- las soluciones que se plantean procurarán el acrecentamiento en volumen y valor de la producción con modificaciones adecuadas de estructura; el mejoramiento de la productividad agraria, sobre la base de un perfeccionamiento tecnológico<sup>43</sup>; el incremento de la rentabilidad de la empresa agraria, no sólo a través de los precios, sino conjugando armónicamente la relación de éstos con los costos y buscando la diversificación y/o integración de la producción; y planes adecuados de empleo de la superficie disponible, con una gama de diversas actividades que permitan usar al máximo el potencial trabajo y el espacio.

Respecto a la distribución de la tierra, las medidas tomadas no eran coherentes con las propuestas realizadas durante el período electoral, lo que quedó de manifiesto en el giro de las concepciones de los protagonistas políticos. El país necesitaba la integración del sector agropecuario, cuyas explotaciones, organizadas como empresas capitalistas, padecían las mismas limitaciones y carencias que los establecimientos industriales. En este contexto, el problema agrario era, según Frigerio, el bajo nivel de capitalización, la falta de infraestructura, las dificultades para acceder al crédito y el atraso tecnológico;

---

<sup>42</sup> SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERIA DE LA NACION. *Discurso del Sr. Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación Dr. Bernardino Horne. La función del campo ante el Plan de Racionalización y Austeridad*. Bs. As., 1959, (folleto)

<sup>43</sup> A comienzos de 1959 el PEN crea la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE) para coordinar, programar trabajos y promover investigaciones y brindar asesoramiento, destinado a fomentar el desarrollo económico. Fue creada sobre las bases establecidas en el Acuerdo General para un Programa de Cooperación Técnica, suscripto entre el gobierno argentino y el de Estados Unidos, a mediados de 1957. Varios son los objetivos que integran el plan de acción de CAFADE, pero el más importante, sobre todo en los años que nos ocupan, es la denominada "Operación Carnes". Esta prioridad se debe a la necesidad de resolver a corto plazo los problemas de nuestra producción de carne vacuna que es, en definitiva, la mayor fuente de ingresos de divisas. "Operación..." procura, por medio de un plan de acción coordinado e integral, atacar todos los obstáculos que se oponen al aumento y mejoramiento de aquella producción que debe lograrse en el menor lapso posible, sobre la base de incrementar el rendimiento de carne vacuna en las superficies actualmente en explotación. Para ello ha encarado la solución de tres tipos de problemas: la alimentación animal (más cantidad de alimentos por unidad de superficie), sanidad animal (mejor atención sanitaria de la hacienda) y genética animal (técnicas zootécnicas que permitan individualizar padres capaces de producir novillos de gran precocidad y rápida terminación con carne magra). *La Chacra*, setiembre de 1960, pag. 66-68



con estos argumentos Firgerio ensaya la refutación de los reformistas agrarios, llamando la atención respecto

“de la confusión ideológica de quienes describían presuntas supervivencias feudales en el sector que, desde sus orígenes y al menos en Argentina, había asumido un papel de gran dinamismo precisamente por apelar de manera dominante a la explotación capitalista” (Landaburu, J., 1999: 446)

En similares términos define Frondizi a la agricultura argentina dentro de los marcos de las formas capitalistas de explotación<sup>44</sup>: no se trata -afirma- como en otros países subdesarrollados, de superar, modificar o transformar estructuras socioeconómicas precapitalistas, ni de resolver el problema social de un alto índice de concentración de propiedad dentro de un cuadro de población predominantemente campesina; el problema es convertir o transformar las explotaciones agrarias en verdaderas empresas, cuya diferencia con la empresa propiamente industrial no sea otra que el objeto a que están dedicadas; el problema agrario en Argentina es un problema de incremento de la productividad; allí se encuentra el sentido de cualquier postulación de reforma agraria<sup>45</sup> Ante las medidas que exhibe el Plan de Estabilización respecto al sector agrario, las corporaciones de grandes propietarios, nucleados en la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, plantean sus parciales acuerdos al respecto, así como marcan sus pronunciadas diferencias, en defensa del *desarrollo integral* del agro, en tanto pilar fundamental de la riqueza nacional, aún sin ignorar que el país aspira al crecimiento de sus industrias. La Comisión..afirma no desconocer los aspectos positivos de la política sectorial, pero a la vez advierte sobre el retardo, la dualidad y/o debilidad en la ejecución de esa política, que incluso puede derivar en la vuelta a regímenes, cuyo retorno el país repudia, o lo que es más grave aún

“...puede producirse una crisis que será aprovechada por ideologías repugnantes, que ya han logrado abrir una puerta en América”<sup>46</sup>.

---

<sup>44</sup> Las razones que avalan esta concepción son las siguientes: las relaciones entre los arrendatarios y los propietarios o entre ambos y obreros agrícolas reposan en contratos y no en relaciones de status de tipo tradicional, feudal o semifeudal; el destino de la producción es el mercado y no la subsistencia; la renta de la tierra es renta capitalista; la mano de obra libre, de hecho y de derecho, se utiliza en forma masiva; las tareas se encuentran mecanizadas de manera relativa, con el agregado de que el bajo índice de población rural hace de la mecanización el único procedimiento económico para abaratar costos.( Frondizi , A., 1965:11)

<sup>45</sup> Idem, pag. 10

<sup>46</sup> "Declaración de la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias". En: *Hereford*, enero 1961, pag. 34

Advierte la entidad el incumplimiento relativo al logro del equilibrio presupuestario; cuestiona la política fiscal, en tanto se han creado nuevas cargas impositivas y elevado las existentes, sin considerar que su incidencia en costos y precios, descolocan el producto argentino en el mercado exterior; el incremento de un 25% en el impuesto a las ventas es demostrativo del criterio fiscalista que inspiran medidas de este perfil.

La actividad agraria no puede regular a voluntad los precios, tal como ocurre en la industria o el comercio; el precio de los productos agropecuarios está regido por el mercado internacional dentro del cual cada vez se puede competir menos, en razón de los elevados costos, lo que induce a la pérdida de muchos clientes y a la imposibilidad de ganar nuevos compradores<sup>47</sup>. Pero además de anular mercados, la orientación fiscal provoca *desaliento en el hombre de campo*, que hasta llega a malvender sus tierras a fin de invertir su capital en otras actividades más remunerativas, siendo la reducción del área sembrada y el éxodo campesino los procesos más demostrativos de esta realidad. Las retenciones a las exportaciones que gravan casi exclusivamente al agro, y mantenidas solamente por razones de orden fiscal, importan una sustracción de recursos al productor en beneficio del Estado, lo que impide también competir en el exterior y posterga, de hecho, la modernización de los procesos productivos. Otros asuntos requieren también urgente solución, tales como el alto valor de adquisición de maquinarias e implementos para el agro; la carestía del combustible, energía y transportes y el manejo del crédito que no siempre tiene como destino final el fomento agropecuario.

Sobre la base de este diagnóstico, la Comisión...propone eliminar las trabas que se oponen a un mayor incremento de la producción agropecuaria; suprimir las retenciones que gravan la exportación, devolviendo al productor el justo precio de su trabajo, de modo que al capitalizarse le sea posible usar de las técnicas más modernas; atacar con energía los vicios que impiden reducir los déficits presupuestarios, tales como la burocracia, los gastos públicos superfluos, y las empresas estatales.

---

<sup>47</sup> La conducta fiscal ejerce notable influencia en el alza de los costos del productor campesino. La pluralidad de impuestos llegan a sumar 5800 \$ por tonelada de chilled, 5350 \$ por tonelada de congelada y 6000 para el conjunto de carnes y menudencias, que representa de 65 a 79 dólares, lo que ha impedido ganar licitaciones por una diferencia aproximada de 20 dólares. En función de ello, es evidente que el Estado no percibe el impuesto que pretende ya que el país deja de exportar mayores volúmenes, lo que al final se traduce en pérdida de divisas, indispensables para cumplir nuestro programa de desarrollo. Idem

En diciembre de 1960 se reúne la denominada Convención de Chascomús con el propósito de elaborar un nuevo manifiesto, alternativo del Programa de Avellaneda como programa oficial de la UCRI .

El Comité Ejecutivo de la Convención preparó el documento final que debería expresar la identificación y solidaridad de la UCRI con el gobierno del Dr. Arturo Frondizi. Sus conclusiones se centran en la explicitación de algunos procesos puntuales: el *desarrollo nacional* como expresión de una *conciencia nacional*, siendo la intransigencia una herramienta clave para la liberación; la *unidad del desarrollo nacional*, a través de la creación de fuentes de energía, la intensificación de la producción de hierro y de acero, la construcción de caminos y ferrocarriles, el aliento a la inversión y a la industria, y la necesidad de que la empresa privada -nacional o extranjera- no debería ser detenida por vallas burocráticas .En el ámbito de la política social se propone una federación obrera y otra patronal, y la armonización del esfuerzo del trabajo y la industria para alcanzar los objetivos nacionales y aumentar la producción. En cuanto al agro, y definitivamente archivada la reforma agraria, el gobierno desarrollista pone en marcha –en realidad ya desde 1959- un *programa de reactivación rural*, cuyos ejes fundamentales asegurarían al productor precios remunerativos, mediante una paridad cambiaria realista, reflejo de la relación cierta entre los precios internos y los internacionales; adecuado tratamiento impositivo en favor de la producción, sobre todo desgravaciones a las compras de bienes de capital y a la retención de vientos<sup>48</sup>; política crediticia de estímulo a la producción, con líneas especiales para la adquisición de bienes de capital, asistencia para la compra de semillas y semovientes; apoyo al desarrollo de la industria nacional proveedora de máquinas e implementos de agroquímicos, a fin de garantizar un abastecimiento fluído, no sujeto a las erráticas oscilaciones de la disponibilidad de medios de pagos externos; y asistencia técnica, en favor de la innovación tecnológica y el incremento de la eficiencia (Frigerio, R., 1993: t.V, p.309)

En la concepción integradora del desarrollismo ya no había lugar para la vieja antinomia agro-industria; ésta debía proporcionar a aquel los bienes indispensables para su tecnificación y el marco adecuado para estabilizar su rentabilidad, en términos que auspiciaran la inversión, la mayor producción y la más alta productividad agraria; así se generarían los saldos exportables necesarios para importar los artículos no sustituibles, desarrollar los rubros industriales más dinámicos y más integradores del aparato

---

<sup>48</sup> Esto último en relación a la liquidación consumada durante la autodenominada Revolución Libertadora.

productivo. Nada quedaba ya del Programa de Avellaneda y del reformismo radical (Marsan, R., 1993: t.VI, 183) Respecto al incremento de la productividad -exigencia tan reiterada en la formulación de la política agraria- se lo aparta del problema de la propiedad de la tierra; y ello se articula con una concepción particular de la productividad, a la que se le quita todo contenido social; en efecto, el incremento de aquella debería concebirse como *el medio que debe conducir a un fin, que es la elevación del nivel de vida* (Giberti, H., 1965: 80). Sin duda la percepción de la problemática agraria se muestra, al menos, sesgada, pues para el aumento de la productividad -que se concibe como tecnificación por incorporación de trabajo y/o capital-, la propiedad de la tierra adquiere peso en tanto es la estrategia más segura para consolidar *la estabilidad* y poder afrontar los planes de más largo plazo<sup>49</sup>.

Todo el *repertorio reformista del comunismo*, del conjunto de la izquierda y de muchos liberales, para los cuales hay que hacer la *reforma agraria inmediata y profunda* – asegura Frigerio- carece de sentido en un país donde la primera chacra y la primera estancia nacieron al influjo de las exigencias de mercado; es decir donde la explotación agraria siempre tuvo formas capitalistas y cuando se sabe, por la experiencia del reformismo mundial, que la *reforma agraria tiende a purgar resabios feudales*:

“...Qué resabios feudales tendríamos que purgar en Argentina, un país que tiene el 75% de sus agricultores y ganaderos trabajando tierras de propiedad y en el que se ha difundido el trabajo asalariado en el campo? Y plantear el problema de la tenencia de la tierra es absurdo no sólo porque el 75% de los productores son propietarios, sino porque a ningún economista del mundo se le ocurriría que el empresario, necesariamente, tiene que ser propietario del edificio donde funciona la fábrica” (Frigerio, R., 1993: t.VI, 186)

El *desarrollo* es la única posibilidad para que la producción agraria salga de su larga agonía. Paradojalmente -continúa Frigerio- no hay ningún país agrario, a esta altura de la civilización que no sea a la vez un gran país industrial. La posibilidad de tener una política agraria estable requiere dos tipos de condiciones imprescindibles: un mercado interno con suficiente poder de compra y un ámbito agrario vigoroso que no dependa en

---

<sup>49</sup> Hay que apuntar -afirma H. Giberti- hacia formas de producción tecnificadas y racionalizadas, lo que exige planes de largo aliento; los ciclos productivos en el campo son largos, la fertilidad de la tierra puede perderse en pocos años, pero su mantenimiento y mejora exige largos años de trabajo. En este marco, un arrendatario sujeto a un contrato por cinco años no tiene demasiado interés en un plan de este tipo. El hecho de tener asegurada la estabilidad en la tierra permite encarar y efectuar las inversiones necesarias; por el contrario, quien no la tiene asegurada, no efectúa inversiones ni mejoras porque no tiene la certeza de recuperar el valor de las mismas cuando cese su contrato. La situación es otra cuando se trata de un propietario. De allí que *tecnificación y propiedad de la tierra son procesos paralelos*. (Giberti, 1965: 81)

forma exclusiva del comercio exterior. Y ello solo es posible con el *desarrollo*, y con la posibilidad de elevar la productividad del trabajo en el campo, a través de maquinarias, fertilizantes, plaguicidas, electricidad y complejas instalaciones con tecnología moderna (Frigerio, R., 1993: t.VI, 186)

#### **4.- La reforma agraria integral alejada de propósitos redistribucionistas.**

La UCRP gobernó entre 1963 y 1966 sobre la base de una plataforma relativamente progresista, pero el partido no alcanzó a implementar los cambios anunciados; y entre los factores que contribuyeron a este resultado uno de los que más peso tuvo fue la considerable brecha existente entre la dirección del partido, de carácter conservador, y ciertos sectores de las bases del radicalismo, lo que generó conflictos internos, que incidieron para que la UCRP llegue al poder con importantes dosis de debilidad y heterogeneidad (Acuña, M., 1984) Cuando Arturo Illia llegó a la presidencia estuvo rodeado de un equipo de colaboradores muy próximos a Ricardo Balbín, lo que derivó en una situación de subordinación de aquel a los equipos de trabajo controlados indirectamente por el Comité Nacional, que respondía a Balbín<sup>50</sup>.

Según la Plataforma Electoral de la UCRP aprobada por la Convención Nacional del partido en febrero de 1963, el programa socioeconómico se mostraba como una respuesta más integral a las demandas que venía generando la sociedad argentina. Marcelo Acuña (Acuña, M., 1984) analiza un conjunto de tesis que delinean los perfiles esenciales del proyecto radical entre 1963 y 1966, señalando los acercamientos y/o diferencias con el desarrollismo

Coincidimos con Mario Lattuada respecto a ubicar a la política general y, agraria en particular, durante los años del gobierno de Illia en la propuesta de orden *industrialista*, y dentro de ella en la etapa *transformista*, que cronológicamente el autor citado la ubica

---

<sup>50</sup> Balbín, como líder de la Intransigencia de la provincia de Buenos Aires mantuvo el control del partido desde su escisión en 1957 hasta su muerte en 1981, y el Radicalismo llegó a las elecciones de 1962 conducido por Balbín. Un somero estudio de sus discursos políticos y parlamentarios -acota Marcelo Acuña- demuestra la ausencia de referencial a temas relacionados con los problemas del *subdesarrollo o la dependencia*, tanto en el plano externo como en el interno. Las referencias discursivas más significativas se centran alrededor de temas tales como la *unidad nacional, la paz*, aunque sin definir al enemigo o adversario político, ni explicitar el proyecto económico del radicalismo. Si bien la actitud de Balbín cambió después del Golpe de Estado de 1966, hasta ese momento el énfasis estaba puesto en problemas tales como las libertades públicas, la familia, la unidad, las instituciones, sin alusiones lo suficientemente fuertes relacionadas con la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales para superar las recurrentes crisis, el vacío de poder o las intervenciones militares. Todo ello coloca a Balbín en el ámbito de las corrientes más conservadoras del Radicalismo. (ACUÑA, M., 1988)

entre 1963 y mitad de la década de los 70 (Lattuada, M.; 1988) . La *propuesta industrialista* en general estuvo contextualizada por un especial condicionamiento: la necesidad de un aumento sostenido de la producción agropecuaria pampeana, que permitiese satisfacer tanto las demandas del consumo interno, como las exigencias del funcionamiento del sistema económico, que fundamentalmente requería que parte significativa de sus insumos y equipos industriales adquiridos en el exterior, sean pagados con las divisas obtenidas por las exportaciones agropecuarias pampeanas, que aportaban alrededor del 80% del valor total de las exportaciones (Lattuada, 1988: 31). Respecto a la *etapa transformista* Lattuada menciona una serie de procesos confluyentes que la caracterizan de modo integral: fin de la situación de estancamiento de la producción agraria, constante durante las décadas anteriores; importancia de los cambios tecnológicos y de la mecanización, que se exhiben como instrumentos efectivos y mucho menos conflictivos que la expropiación o la distribución de tierras para promover el incremento de la producción; flexibilización de las causas generadoras de conflictividad social en la región pampeana, merced al establecimiento, en un primer momento, de controles establecidos por el Estado, a través de la política de prórrogas y congelamiento de los contratos de arrendamientos, la legislación contractual, laboral y social; y, en un segundo momento, como resultado de las transformaciones operadas en la estructura socioeconómica agraria, en parte como consecuencias directas e indirectas de aquellas medidas: transformaciones que se perciben en la disminución marcada de los sectores sociales rurales no propietarios; en la existencia de un sector agrario mayoritariamente permanente, ya que la mecanización reemplazó a los trabajadores asalariados transitorios o de cosecha; en la presencia de una importante capa de medianos y pequeños propietarios, ubicados en unidades de producción de tipo familiar capitalizadas, con capacidad de acumulación, y en muchos casos sobremecanizados para sus necesidades; actor social a partir del cual se generan las principales transformaciones del sector en este período, cuya capacidad sobrante de maquinaria y mano de obra le permite vender sus servicios como contratistas de labores a explotaciones menores no mecanizadas, y principalmente a explotaciones mayores, posibilitando que las antiguas estancias ganaderas volvieran a hacer agricultura,

“...reproduciendo el antiguo modelo de rotación que realizaban con los arrendatarios, pero ahora sin los compromisos legales, riesgos y potenciales conflictos que tenía el antiguo sistema ante cualquier cambio político”(Lattuada, M., 1988:41)

También es importante consignar los cambios que se generaron en la imagen del terrateniente tradicional -generalmente ausentista, distanciado del proceso productivo-, a lo que contribuyeron una serie de cambios que lenta pero progresivamente se fueron operando en el sector agrario: la desaparición del sistema de arrendamientos, la transformación progresiva de las explotaciones de más de 5000 has. en unidades de menor superficie, la posibilidad del Estado de limitar la apropiación de renta diferencial a escala internacional a través de instrumentos económicos indirectos como la fijación de precios y gravámenes a la exportación, la toma de conciencia de que en una economía altamente inflacionaria y variable la inversión en bienes especulativos y rentísticos como la tierra es una conducta empresarial racional, y el hecho de que la evolución tecnológica haya puesto en duda toda relación directa entre la superficie de una explotación y su extensividad, niveles de inversión y costos. Todos estos procesos condujeron a forjar la imagen

“...de un empresario que en el contexto de una economía altamente productiva... hace de las inversiones rentísticas y especulativas una opción empresarial racional y se caracteriza por un gran peso de la tierra en su patrimonio y por la elección de estrategias extensivas de producción (Lattuada, M., 1988: 41)

En este marco de profundas transformaciones económicas y sociales en el ámbito rural, la política agraria tuvo como propósito explícito el aumento de la producción, siendo casi nulas las propuestas distribucionistas, orientadas a afectar la disponibilidad privada de la tierra. No obstante, detrás de este propósito y de propuestas a menudo antagónicas respecto a las estrategias a implementar, subyacía un conflicto político entre los propietarios rurales pampeanos, interesados en una *propuesta de corte agrarista*, y otros con propensión hacia *propuestas populistas-industrializadoras*; siendo el centro del conflicto la apropiación de los excedentes agropecuarios pampeanos. En efecto, estos grupos antagónicos no cuestionaban el propósito de la política agraria pampeana, pero sus propuestas concretas en torno a la apropiación de los excedentes, los llevaron a privilegiar diferentes instrumentos para inducir el aumento de la producción. La *propuesta agrarista* sostenía que los precios agrícolas altos serían un estímulo suficiente para tal fin. Por el contrario, la *propuesta populista-industrializadora*, puso énfasis en la necesidad de dividir la tierra para llegar al objetivo del incremento de la producción, siendo la *reforma agraria* el requisito indispensable para potenciar la *via farmer* del desarrollo agropecuario (Fiorentino, R., 1984:83)

En el primer mensaje de Illia ante el Congreso, el presidente puso un especial énfasis en la necesidad de forjar la *democracia orgánica y progresista*, perfeccionándola lo más posible, pero siempre que

“...quede bien establecido que perfeccionamiento no es sustitución totalitaria...La esencia de la democracia no queda debidamente expresada por estructuras meramente jurídicas o por líricas afirmaciones de dignidad humana o de igualdad de los hombres ante la ley...El propósito de perfeccionamiento de nuestra democracia...no podrá lograrse a no ser que estemos resueltos a aceptar modificaciones sustanciales en las actuales estructuras económico-sociales de nuestro país”<sup>51</sup>.

Sobre la base de este concepto general, Illia se refirió a los objetivos básicos e íntimamente articulados a alcanzar en el más breve plazo: la posibilidad y el mantenimiento de un proceso de continuo crecimiento económico y la participación activa del pueblo trabajador en una más justa distribución de la riqueza que le permita su completo *desarrollo cultural y espiritual*. Para ello será necesario establecer el método de programación económica, como forma de canalizar de manera ordenada y previsoramente el trabajo y las ideas que conduzcan a concretos planes de gobierno, en colaboración con sectores empresarios, trabajadores y con la debida intervención del Poder Legislativo. Petróleo, energía eléctrica, transportes, siderurgia, servicios públicos, altos niveles de producción industrial y agraria se mostraban como los ámbitos económicos privilegiados sobre los cuales era imprescindible operar<sup>52</sup>

Desde la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería<sup>53</sup> se realizó un certero diagnóstico respecto a los principales problemas que afectaban el desarrollo de la actividad agraria: proteccionismo indiscriminado a la industria y distorsión en el desarrollo agropecuario; falta de equilibrio en la capitalización del sector; política impositiva contraproducente; crédito limitado; mayores precios que no se tradujeron en aumentos de producción; detención del proceso de subdivisión de la tierra; leyes de arrendamiento en vigencia que no estimularon la mayor productividad; acción colonizadora insuficiente; reducción de la superficie dedicada a la producción agrícola, tendiendo a formas más extensivas de explotación; estancamiento o disminución de la densidad ganadera; tendencia negativa de los rendimientos unitarios de los principales

---

<sup>51</sup> *Mensaje del Excelentísimo Señor Presidente de la Nación Dr. Arturo Illia ante la Asamblea Legislativa. 12 de octubre de 1963*, Bs. As., Secretaría de Prensa de la Presidencia de la Nación, 1963, p. 5-6

<sup>52</sup> *Idem.* p.14-16

<sup>53</sup> "Ideas que animaron la acción de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en el período 1963-1969" (Kugler, W., 1965)



cultivos de la región pampeana; baja rentabilidad de la empresa agropecuaria; reducción del salario rural; paulatina destrucción del suelo; y enseñanza agrícola estancada y en algunos casos anacrónica. Eran estos los fundamentales conflictos que se presentaban como desafíos a enfrentar.

En este contexto, las principales líneas de acción que se propuso el gobierno apuntaron a aspectos relacionados con el régimen impositivo; la tenencia de la tierra; el crédito agrario; la capacitación técnica; y el reajuste en la política de desarrollo de la industria, propiciando al respecto la necesidad de coordinar más estrechamente el crecimiento industrial y el agrario, en tanto éste requiere cada vez más insumos de origen industrial. El núcleo de los objetivos a cumplir, respecto a la política agraria, se asentaba en el propósito de evitar la inversión especulativa en tierras y la subutilización de la capacidad productiva de las mismas, sobre todo en relación con la capacidad potencial de la tierra, lo que posibilitaría un crecimiento acelerado de la producción agropecuaria pampeana (Lattuada, Mario, 1988)

Hubo instancias políticas durante el gobierno de Illia que causaron el esperado resquemor en los sectores potencialmente afectados<sup>54</sup>. Pero las medidas percibidas como más amenazantes fueron el proyecto de ley instituyendo el impuesto a la renta normal potencial y la sanción de la ley sobre arrendamientos (Nun, J. y Lattuada, 1991) Dentro del *Plan Nacional de Desarrollo*, el problema agrario tenía una significativa presencia. Allí se hace referencia a una *política agraria integral*, que incluía los elementos constitutivas del *plan de política agraria*.

En materia impositiva el objeto básico sería la incentivación de la inversión de capital y trabajo para el logro de una mayor productividad rural; para ello los impuestos directos a la producción agrícola, así como los que gravan la renta real de la empresa rural, deberían ser sustituidos progresivamente por otros que graven la unidad de superficie aprovechable de acuerdo con su productividad potencial. De esta manera se esperaba que los empresarios rurales se vieran alentados a producir al máximo de sus reales posibilidades por razones de propia conveniencia, al recibir el producto íntegro de esa mayor producción,

---

<sup>54</sup> Los mayores factores de irritación fueron, entre los que pudieron ponerse en práctica, la fijación de precios máximos para la carne y de días de veda para el consumo; el establecimiento del control de cambios en noviembre de 1964, permitiendo al gobierno quedarse con una parte de la renta diferencial de los exportadores; y las disposiciones tributarias de emergencia de 1963 y 1964, así como el mantenimiento de los derechos de exportación. (Nun, J. Y Lattuada, M., 1991: 11)

“...y quienes así no lo hagan sufrirán una gradual descapitalización por acción del impuesto, lo que inducirá a transferir el bien a quien se encuentre más capacitado técnica y económicamente para obtener de ella toda la *renta que potencialmente* es factible que produzca...Además la tierra perderá parte de su valor especulativo haciéndose así un bien más fácilmente asequible”. (Kugler, W., 1965: 69)

Respecto al problema de tenencia de la tierra, desde este *plan agrario* -estructurado dentro del marco de la *planificación del desarrollo nacional*- se impulsarían los móviles que se tuvieron desde 1957 con la puesta en práctica de los distintos Planes de Transformación Agraria, con el propósito de facilitar a los actuales arrendatarios la compra de la tierra que trabajan, ajustando la legislación de forma tal de dar al arrendamiento su justo lugar de *sistema auxiliar y transitorio para el acceso a la propiedad*.

El crédito agrario se orientaría fundamentalmente hacia el tipo planificado, con la debida consideración al empleo adecuado de los insumos tecnológicos, al mismo tiempo que se estudiaría la creación de un sistema de crédito cooperativo.

La promoción industrial sería ajustada al desarrollo armónico del sector agrario, adecuándose a la dinámica de la demanda de éste; en tal sentido, los bienes que se incorporen al proceso productivo agropecuario en calidad de insumos tendrían carácter de medios de producción, pues la calidad, cantidad y normal aprovisionamiento de los mismo debería realizarse sin que se distorsione aquel proceso. El presidente Illia, en el Mensaje a la Legislatura, había confirmado ya este derrotero orientado a impulsar armónicamente la producción del agro y de la industria, diseñando en una concisa síntesis los principales objetivos a realizar:

“...El agro debe entrar en una etapa acelerada de su productividad, para lo que será necesario mejorar el nivel tecnológico actual y modificar el régimen de la tierra de modo de facilitar el acceso a la propiedad por parte de los auténticos productores, que gozarán de una adecuada ayuda crediticia...La mecanización agraria, la utilización de abonos, herbicidas, vacunas, pasturas artificiales y modernos mecanismos de intermediación serán, entre otras, las herramientas de esta tarea....Por ello es que necesitamos realizar una acción continua en el agro, que no escatime esfuerzos por parte del gobierno y los productores, para que sea incrementada la oferta a fin de satisfacer las crecientes necesidades del mercado interno y la obtención de mayores saldos exportables que nos permitan obtener las divisas necesarias para completar nuestro desarrollo industrial”.<sup>55</sup>

Durante estos años fueron escasas las referencias al problema del acceso a la propiedad de la tierra y a la necesidad de implementar una *reforma agraria* que modificara las

relaciones de propiedad. El Secretario de Agricultura y Ganadería afirmaba que el fin de la reforma agraria era fundamentalmente la *elevación del nivel de vida de la población rural y de la sociedad* a través del mejor uso y de la *mayor productividad del suelo en función de la tecnología*. Sobre esta base conceptual, la *reforma agraria* involucraba un complejo de problemas tanto técnicos, económicos y sociales, siendo la tierra uno más de ellos y no precisamente el más importante; por el contrario

“...el bienestar material y espiritual del hombre es la parte medular del problema, los otros aspectos son medios o instrumentos que deben ser ordenados en función de este fin primordial”. (Kugler, W., 1965: 44)

Lo esencial no se articulaba tanto con dar la tierra a quien la trabaja, sino más bien con producir más a menores costos, con generar los procesos contextuales que posibilitaran un redimensionamiento de la empresa agraria, poniendo fin a las explotaciones improductivas, y vincular al sector agrario cada vez más con criterios de eficiencia y de productividad necesarios para acceder a las nuevas instancias del desarrollo (Lattuada, M., 1988)

En el *Plan Nacional de Desarrollo* se puso énfasis en transformar la figura del arrendamiento y aparcería a los efectos de una mayor producción agropecuaria, y es con ese propósito que se propician mayores plazos de los contratos y estímulos para la realización de inversiones fijas. Todo ello implicaba revisar la legislación de fondo estructurada en la ley de 1948, en tanto régimen permanente de los arrendamientos rurales, antes que la legislación de emergencia a través de los Planes de Transformación Agraria. Mayores prórrogas para el arrendatario cuyo propietario no aceptase vender y un término mínimo para el colono que, pese a las facilidades otorgadas, no quisiera comprar, todo sujeto a condiciones de venta justas y equitativas en cuanto a precios, plazos, e intereses. Todos estos se constituían en los factores gravitantes para poder volver al cauce de la ley de arrendamientos de 1948, en sus aspectos permanentes.

En este contexto la discusión sobre el tema del arrendamiento tiene una constante vigencia durante estos años. Desde el Estado se consideraba que aquel tenía una presencia indiscutible para propiciar el acceso a la propiedad de la tierra, dando así la oportunidad de generar nuevas unidades de producción o ampliar las existentes. Si bien resultaba objetable como sistema de tenencia cuando se convertía en la forma dominante y generalizada de explotar la tierra, se consideraba útil y necesario como

---

<sup>55</sup> *Mensaje del Excelentísimo.....p.16*

medio y como etapa transitoria para el acceso a la propiedad individual. Creemos -dice el Secretario de Agricultura y Ganadería- que ha llegado el momento de restablecer la perdida confianza en el arriendo...además de considerar que

“...de acuerdo con las características de nuestra estructura actual, mas que el sistema clásico de la colonización oficial, mediante la compra de latifundios para su división y distribución en nuevas unidades de producción, sería un camino más justo y seguro para lograr una auténtica *reforma agraria*, además de promover la sanción de medidas impositivas y la ayuda financiera mediante créditos adecuados” (Kugler, W., 1965: 46)

El resultado final, en el marco de esta revalorización del arrendamiento, fue una ley, sancionada en 1966 y que no alcanzó a ponerse en práctica que, en definitiva, era una continuación de lo que habían dispuesto los Planes de Transformación Agraria, desde 1957 en adelante. El proceso legislativo que desembocó en la sanción de esta ley fue realmente dificultoso, pues la constante fue la confrontación de los legisladores, aún dentro del mismo partido de la UCRP. En efecto, mientras algunos de ellos tendían a la sanción de una ley de reforma agraria en forma inmediata -con el apoyo de algunos peronistas, socialistas y democristianos-, la mayoría balbinista del Senado prorrogaba indefinidamente la ley de arrendamientos rurales<sup>56</sup>.

La ley que finalmente se sancionó establecía nuevas prórrogas a los contratos de arrendamientos, hasta fin de 1968, con posibilidad de ampliar ese plazo hasta mayo de 1969 bajo determinadas circunstancias.

Los propietarios más concentrados se opusieron a esta legislación. Argumentaron que las tierras trabajadas por colonos arrendatarios registraban menor productividad, en función del agotamiento de las mismas, ya que mientras el propietario rotaba los cultivos haciendo siembras de praderas, los colonos continuaban con los mismos sembrados durante años. Mantener esta situación con sucesivas e interminable prórrogas de arrendamientos, significaba agravar el problema del agotamiento. Cuestionaron también la continuidad de este espíritu de plan de *transformación agraria*, que formalmente facilitaba al arrendatario la compra de la parcela que arrienda.

“A estos colonos hay que facilitarles otras tierras, pero nunca las que explotan actualmente, a lo que se aferran ellos y la Federación Agraria Argentina”<sup>57</sup>

---

<sup>56</sup> Entre los senadores del interior del país que propiciaban la reforma agraria estaban Angel Freytes, de Santiago del Estero y Ramón E. Acuña, de Catamarca. Los balbinistas se habían coalicionado con unionistas de Santa Fe y Mendoza para oponerse a los más radicalizados. (Acuña, 1984)

<sup>57</sup> *Hereford*, mayo de 1965 y julio 1966

Quizá la principal causa del estancamiento de la producción agropecuaria -afirma una declaración de prensa de la S.R.A en 1965- provenga del régimen de arrendamientos en vigor; en tanto ha limitado la iniciativa de los propietarios para mejorar la productividad de las explotaciones, reducido los rendimientos agrícolas al impedir las rotaciones apropiadas, y estableciendo una suerte de monocultivo, por la práctica constante de mantener una tendencia de emergencia en la legislación

“...Cuando todo el país está necesitando un mayor volumen físico de producción agraria, para compensar las tendencias de los precios internacionales e impedir que disminuyan peligrosamente los ingresos en divisas, resulta alarmante que las autoridades competentes estudien la aplicación de medidas dilatorias en lugar de tratar a fondo la cuestión”<sup>58</sup>

Desde el Estado se consideraba que un incentivo de gran poder de inducción para impulsar el cambio técnico que requería el agro y que exigía el mantenimiento de nuestra condición de país exportador -a fin de lograr los medios necesarios que requiere el programa de desarrollo-, lo constituía la modificación del sistema tributario del agro, sobre la base del anteproyecto fundamentado en *la renta normal potencial de las explotaciones*. Para ello era indispensable adoptar aquellos sistemas de explotación que compatibilizaban las normas que indica la tecnología y los modernos criterios empresariales<sup>59</sup>. Un cambio tributario que sería de gran importancia para las tierras improductivas, en función de poder recanalizar inversiones e impulsar el desarrollo capitalista en el campo.

A mediados de 1963 el entonces Secretario de Agricultura y Ganadería Dr. Lòpez Saubidet, había propuesto un gravamen a la producción agraria tendiente a sustituir el impuesto a los réditos. Esta instancia es presentada sobre la base de un programa para el desarrollo agropecuario, realizado por el Consejo Federal de Inversiones y el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, en el que se formulaba la posibilidad de establecer un impuesto sobre la base de la productividad relativa de la tierra.<sup>60</sup>

Dentro de las acciones de gobierno programadas en torno a la cuestión agraria, el régimen impositivo adquiriría especial relevancia, siendo el estímulo a la producción

<sup>58</sup> "1964. El año de las contradicciones". En :*Anales de la Sociedad Rural Argentina*.. Enero-febrero de 1965

<sup>59</sup> *Revista de la Bolsa de Cereales*, Año LI, Bs. As. 10 setiembre de 1964 . p.14

<sup>60</sup> CONSEJO FEDERAL DE INVERSIONES. INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONOMICAS Y FINANCIERAS DE LA C.G.E. *Programa conjunto para el desarrollo agropecuario e industrial*. Bs. As., 1962 .Tomo I (Mimeo)

agropecuaria su principal objetivo. El actual sistema impositivo -afirmaba W. Kugler en 1964 -, al gravar fundamentalmente a la producción y a los réditos está inspirado en criterios, cuyos efectos económicos no coinciden, e incluso se contraponen, con lo que se considera el objetivo esencial a obtener: *mayor productividad*. (Kugler, W, 1965:41) Ello adquiriría ribetes de más gravedad ante la posibilidad de que la tierra, aún la más fértil y mejor ubicada, pudiera ser objeto de una explotación extensiva y primaria, sin que su titular sea compelido a cambiar de actitud. Y es aquí donde el criterio empresarial y la acción correctora de la competencia se erigían en factores claves. Un industrial que no racionaliza constantemente su empresa -aseveraba el Secretario de Estado- no puede eludir la acción de la competencia y termina siendo eliminado a través de su quiebra o liquidación obligada. En cambio el productor rural, contando con el factor tierra como recurso básico, puede subsistir indefinidamente en su actividad, en tanto que siempre podrá proporcionar recursos suficientes para cubrir un cierto nivel de vida. Al no actuar el factor competencia, el criterio empresarial del titular de la explotación puede desvanecerse, y las innovaciones o cambios tecnológicos encuentran en él poca receptividad, especialmente cuando ello implica introducir esquemas de producción más complejos y que insumen mayor proporción de trabajo y capital. Es entonces cuando el principio de maximizar resultados es desplazado por el de minimizar esfuerzos (Kugler, 1964). En este marco, el factor tierra aparecía como subordinado a la empresa agropecuaria, en tanto perdería parte de su carácter como inversión rentable y segura, sin considerar la forma y/o intensidad con que se la explota. En síntesis, y en contraposición a lo que tradicionalmente venía sucediendo, lo esencial sería la empresa y lo accesorio la tierra. En función de ello desde el Estado se propiciaba estimular la producción desgravando los mayores ingresos obtenidos por una mayor eficacia del productor y por ello

“..la necesidad de sustituir el impuesto a los réditos de la producción agraria por el gravamen a *la renta potencial del suelo*, que resultará oneroso para quien prefiera la ociosidad de sus tierras y beneficiará al agricultor y al ganadero progresista, capaz de extraer el mayor rendimiento técnico-económico de su actividad“(Kugler, W., 1964)

Dentro de este sistema en el que se privilegiaba la libre empresa, el Estado disponía de dos instrumentos esenciales para orientar y promover la actividad económica en general y rural en particular: el régimen impositivo y el crédito.<sup>61</sup>

Realizados los estudios respectivos (Lázzaro, S., 2002/03) se presentó el anteproyecto de ley de reforma de los impuestos a las explotaciones agropecuarias. El cometido básico de este régimen más racional de tributación -afirmaba el Secretario de Agricultura- era fundamentalmente *estimular o premiar* a quienes por su inteligente dedicación y esfuerzo, consiguen altos rendimientos de sus explotaciones; y en contrapartida, *presionar* a aquellos que por negligencia, despreocupación o mero fin especulativo mantienen sus campos en un bajo nivel de productividad o totalmente incultos<sup>62</sup>. El gobierno considera que la mejor forma de lograr esta finalidad extrafiscal del impuesto es gravar a la explotación agropecuaria media de acuerdo con su productividad potencial y, paralelamente, desgravar en la medida de lo posible a la producción y a las rentas reales de origen agropecuario. A través de este mecanismo impositivo se lograría *premiar* a quienes obtengan rendimientos por encima del normal, e *inducir* a los que obtienen bajos rendimientos -precisamente mediante impuestos determinados en base a lo que la tierra les debería producir normalmente- a mejorar su explotación agropecuaria o a vender sus predios<sup>63</sup>.

Los propietarios rurales más concentrados cuestionaron abiertamente este proyecto, argumentando esencialmente que la incentivación de la productividad no se obtendría por la sola aplicación de una ley de estas características, ciertamente formulada con seriedad y conteniendo postulaciones certeras, pero de difícil aplicación práctica; sobre todo en aquellos procesos que tienen que ver con el establecimiento de los coeficientes para la aplicación de los impuestos, la fijación de la renta potencial, la calidad y productividad de las tierras -modificada a menudo por factores extrahumanos (clima,

---

<sup>61</sup> REPUBLICA ARGENTINA. SECRETARIA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA NACION. Bases para un sistema de imposición de las explotaciones agropecuarias según su renta normal potencial. Por el Dr. Dino Jorach. Bs.As., diciembre 1963. (Prólogo de Walter Kugler)

<sup>62</sup> Anteproyecto de la Ley de Reforma de los impuestos a las explotaciones agropecuarias. Bs. As., Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, 1964

<sup>63</sup> En los artículos que componen el anteproyecto, además de reformas impositivas precisas, se contempla el relevamiento de un catastro agrario, que constituiría la base técnica sobre la cual se fundamentaría el sistema de imposición, y cuyas funciones están encomendadas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería. No obstante se crea también un organismo catastral independiente de aquella Secretaría, estableciendo un órgano jurisdiccional denominado Junta Zonal de Catastro Agrario, que se formaría con delegados de la Secretaría, del Banco de la Nación Argentina, entidades representativas agropecuarias, cooperativas agrarias, comerciantes y exportadores. Esta Junta funcionaría bajo la presidencia de un magistrado del

erosión, pestes, etc.)-. Pero además sostenían que el anteproyecto toma partido y responsabiliza a los actuales propietarios de la tierra por la baja productividad de la misma, lo que, de hecho, consideran inapropiado, acotando las causas de la carencia de una verdadera racionalización de la producción, la que sólo se alcanzaría con una adecuada modernización y tecnificación a fin de incrementar los índices de rendimientos y paralelamente bajar los costos de producción <sup>64</sup>.

“...Concretamente hacen falta caminos, transportes económicos y eficientes, electrificación del campo, uso adecuado de fertilizantes,...maquinarias adecuadas a precios estímulo, política crediticia de aliento a bajo interés y plazo prolongado, asistencia científica,...mejoramiento de los suelos..., defensa de los valores de la producción y sostenimiento de los mismos evitando la trustificación....Todo ello no es posible lograr con la sola modificación impositiva, de tipo coercitivo que, de aplicarse, sería de consecuencias imprevisibles”<sup>65</sup>

No obstante, la confrontación de las corporaciones de grandes propietarios con el gobierno de Illia van más allá de los cuestionamientos a la prórroga de los arrendamientos y al intento de modificación del sistema tributario agrario.

En febrero de 1965 se realizó en Rio Cuarto una Asamblea Nacional Agropecuaria con el propósito de analizar diversas medidas que debieran ser adoptadas por el gobierno para corregir los desequilibrios relacionados particularmente con la racionalización impositiva, la política monetaria y los problemas de comercialización<sup>66</sup>. Allí cuestionaron la orientación estatista del gobierno; la estructura impositiva, que descapitaliza al productor impidiendo el ahorro y la reinversión, reclamando que los impuestos graven la utilidad y no la producción; el régimen del control de cambios que permitió cotizar la moneda a un valor superior al que le corresponde, lo que perjudica ostensiblemente a la exportación y al ingreso de divisas<sup>67</sup>.

“La S.R.A., con sólidos fundamentos y pruebas fehacientes, ha insistido ante los poderes públicos en la conveniencia y ventajas de la rectificación económica...Las disposiciones legales que se dictan niegan nuestro reclamo y son adversas a los intereses del agro y del país. Ellas no impulsan la producción, la acorralan...”<sup>68</sup>

---

fuero federal, en cada zona en que se divida el país y entendería en las potenciales apelaciones contra las resoluciones de la Secretaría .

<sup>64</sup> *Revista de la Sociedad Rural de Rosario*, octubre-diciembre 1964-enero 1965

*El campo en marcha*, noviembre-diciembre 1965

<sup>65</sup> *El campo en marcha*, cit.

<sup>66</sup> La Asamblea contó con la presencia de delegados de C.R.A., CARBAP, Confederación del Litoral; la del Centro y Litoral Oeste y la de Asociaciones Rurales de la Patagonia; la S.R.A.; la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias; la Federación Lanera Argentina y varias asociaciones de criadores. *El campo en marcha*, enero-marzo 1965, p.21-26

<sup>67</sup> "Asamblea Nacional Agropecuaria. Declaración final". En: *Hereford*, marzo 1965, p.100-101

<sup>68</sup> Conceptos del presidente de la SRA, Faustino Fano, en la Asamblea Nacional Agropecuaria. *El campo en marcha*, cit., p.21



Hacia el final del gobierno radical, la Comisión de Entidades Agropecuarias realizó otra embestida contra las políticas estatales. Tres -argumenta- son los factores que inciden en el rápido deterioro de la economía agraria: en primer lugar, la rigidez de los precios que, presionados por factores artificiales, no han experimentado modificación desde 1963; esta estabilización de los precios nominales, en medio de un proceso de aguda inflación, implica una pérdida sustancial en valores reales; en segundo lugar, el notorio aumento de los costos de producción, cuya evolución sigue la misma curva ascendente del costo de vida; y en tercer lugar la aguda iliquidez como consecuencia lógica de los factores antes mencionados. Todas estas causas llevan a una situación de crisis, que puede observarse en tres expresiones concretas: el evidente proceso de liquidación del stock ganadero, la profunda caída de las compras o insumos agrarios, y la reducción del área sembrada. Este cuadro -aseveraba la corporación- indica la necesidad de adoptar medidas urgentes que tiendan a evitar derivaciones negativas tanto para el comercio exterior como para el consumo interno. Tales decisiones consistían esencialmente en la modificación de la política cambiaria, liberalizando el mercado y eliminando las retenciones a fin de que los precios agrarios alcancen la paridad con los internacionales y operen el incremento indispensable en los volúmenes de producción que actualmente se obtienen; y en el establecimiento de desgravaciones impositivas dentro del impuesto a los réditos para las inversiones que aumenten la capacidad productiva, lo que permitirá la continuidad del proceso de tecnificación y la superación del receso económico que experimenta la industria de la maquinaria agrícola<sup>69</sup>

#### **4.- La Gran Transformación y la política agraria.**

El advenimiento de la autodenominada Revolución Argentina va a profundizar las orientaciones de la política agraria, vigentes desde 1958.

En el mismo contexto que impulsó todo el proceso de transformaciones estructurales - iniciado a mediados de la década de 1950- en junio de 1966 las Fuerzas Armadas se

---

<sup>69</sup> "La Comisión de Entidades Agropecuarias estudia reclamos de distintos sectores agropecuarios" En: *Hereford*, junio 1966, p.236-237

hacen cargo, otra vez, de los destinos del país. En este período el gobierno militar representó con mayor determinación los intereses de los sectores del capital más concentrado y a la alianza social dirigida por el capital financiero; y en este marco generó una estrategia más ofensiva tendiente a imponer una rígida disciplina social y política dentro de los marcos estructurales económicos ya delineados entre el 55 y el 59. En los primeros años de este gobierno, el equipo económico estuvo liderado por funcionarios vinculados directamente a los grandes grupos económicos, los que se empeñaron en la aplicación de una estricta política de estabilización y control social.<sup>70</sup>

El predominio del capital monopolista se transformó en dominante dentro del bloque hegemónico, mientras el capital industrial no cartelizado y la burguesía agraria comenzaron a supeditarse políticamente a él (Asborno, M.; 2003).

La finalidad declarada de esta política era controlar la inflación, rebajar los costos industriales y atraer capitales extranjeros, para lo que se adoptaron distintas medidas tendientes a crear el clima de confianza indispensable para la atracción de inversiones, facilitar el reequipamiento de las empresas privadas y la acumulación de capital. Se apunta a cerrar el paréntesis *nacionalista* del anterior gobierno radical, reimplantando condiciones más favorables para las compañías extranjeras de la época frondizista. Los militares habían tomado de los desarrollistas la sutil distinción entre nacionalismo de fines y nacionalismo de medios, considerando que éste último estaba superado. Así, y gracias a los capitales extranjeros, *el milagro argentino* estaba al alcance de la mano (Rouquie, A.; 1982: t.II).

A comienzos de 1967 Krieger Vasena anunció la *Gran transformación* de la economía argentina. Comenzó con una devaluación del peso del 40%, con lo que intentaba generar una divisa subvaluada que estimulara el ingreso del capital extranjero, y pusiera fin a la especulación basada en expectativas de futuras devaluaciones; con el propósito de impedir los beneficios inesperados provenientes de la devaluación y una abrupta redistribución de los ingresos, implantó un impuesto a la exportación que variaba entre el 16 y el 20% para exportaciones tradicionales; para promover una mayor eficacia

---

<sup>70</sup> Los objetivos de la Revolución Argentina contemplaban tres tiempos: el *económico*, que buscaría destrabar el desarrollo industrial, facilitando la acumulación en los sectores más modernos; éstos al disminuir los costos operativos, generarían un aparato productivo más eficiente, desalentando la inflación y acabando con los recurrentes ciclos depresivos. Es aquí donde se abriría el *tiempo social*, durante el cual se distribuiría la riqueza acumulada en la etapa anterior, superando el carácter regresivo del tiempo económico y eliminando los conflictos sociales. Finalmente, el *tiempo político* que permitiría la apertura a la participación de la sociedad *en el marco de un incógnito sistema institucional distinto del vigente hasta*

industrial, disminuyó los aranceles aduaneros, buscando incrementar la competencia de los productos extranjeros; y con el objetivo de dinamizar la inversión en el sector de la industria y alentar una rápida expansión de las exportaciones no tradicionales, se establecieron numerosos incentivos fiscales (Wynia, G.; 1986)<sup>71</sup>.

Se alertó sobre la existencia de un desfase entre el grado de desarrollo económico y la situación social. En efecto, Argentina era un país rico que se había modernizado antes de industrializarse; su legislación social redistributiva excedía la fase de desarrollo industrial alcanzado, al que le impedía crecer; siendo la fuerte sindicalización y los salarios relativamente elevados, las principales manifestaciones de ese asincronismo que impedía acelerar el crecimiento industrial. En este sentido, la modernización de la economía implicaba regresión social, en tanto la formación de capital no se concebía sin una redistribución regresiva del ingreso nacional que favoreciera la concentración de la riqueza. Krieger Vasena afirmó que su objetivo era constriñir un país abierto, competitivo y moderno (Rouquie, A; 1982: t. II)

En este contexto, la política agraria tuvo como objetivos más inmediatos incrementar la productividad de las explotaciones y terminar con el régimen transitorio de arrendamientos (Lázzaro, S.; 2004) Sin embargo, la devaluación de la moneda no fue un estímulo para el crecimiento de la producción agraria, en tanto se establecieron retenciones a las exportaciones equivalentes al porcentaje de la devaluación, siendo el Estado el que se apropió de esos ingresos. Además, Krieger Vasena promulgó un impuesto de emergencia sobre la tierra, a fin de 1968. El fin manifiesto de la ley era poner fin a la tremenda evasión de los terratenientes, y fue concebida como solución técnica a un problema fiscal que acosaba al gobierno. Se fijó una tasa de 1,6% sobre el valor de la tierra, independientemente de las mejoras introducidas, la que si ya no había sido pagada como impuesto a las ganancias, debía serlo en forma de impuesto a la tierra. Esta decisión unilateral del gobierno -en tanto obvió la consulta a los sectores

---

*el 66, caracterizado por las antiguas antinomias como la que enfrentaba a peronistas y antiperonistas.* (Rapoport, Mario; 2000: 617)

<sup>71</sup> Los principales objetivos e instrumentos de la política económica de Onganía son los siguientes: estabilidad de los precios, mejoría de la balanza de pagos, crecimiento industrial e incremento de la eficiencia económica; y también los diferentes instrumentos a utilizar: fiscales (reducción del déficit; disminución de la tasa de crecimiento de los gastos corrientes; disminución de los aranceles a la importación; aumento de los impuestos a las ganancias y la recaudación fiscal; incremento de las tarifas de los servicios públicos y de las inversiones públicas); monetarios y crediticios (aumento moderado de los fondos y créditos para los productores privados); cambiarios (devaluación; retenciones a las exportaciones); controles (control de salarios y control voluntario de los precios); y redistribución de ingresos (mantener la distribución interna existente, pero transferir de inversores nacionales a extranjeros)

afectados-de aplicar el impuesto sobre la tierra marcaba la pérdida de influencia del sector agrario en el contexto de la nueva política económica. Durante el gobierno de Onganía, en mayor medida que con ninguno de sus predecesores, la política agraria dependía del poderoso Ministerio de Economía, que consideraba al Secretario de Agricultura como a uno de sus numerosos subordinados (Wynia, G.; 1986).

La única decisión algo alentadora para los grandes propietarios fue la relacionada con la política de arrendamientos, en tanto Onganía terminó drásticamente con el régimen de emergencia, mediante la ley que dispuso el vencimiento de los contratos de arrendamientos y aparcerías. Luego del derrocamiento de Illia, las corporaciones agrarias de los propietarios más concentrados, actualizaron su pedido respecto a la necesidad de acabar con los arrendamientos congelados y con las prórrogas de los contratos. Y en este momento contaron con el apoyo del gobierno militar y sus asesores económicos que -especialmente preocupados por la eficiencia- argumentaban que las intervenciones en este ámbito de los arrendamientos, habían desalentado las inversiones de capital y la planificación a largo plazo de la producción, generando un clima de incertidumbre generalizado. No obstante, el problema del arrendamiento subsiste, no sólo por los arrendatarios que no han llegado a hacerse propietarios, sino por la generalización de los contratos accidentales, nueva forma de contratación, que no garantizaba ni estabilidad ni protección legal (Lázzaro, S.; 2004)

### **Consideraciones finales**

1.-Los Planes de Transformación agraria, ensayados a partir de la caída del Peronismo - y en el contexto de una refundación de las funciones económicas del Estado- tuvieron como objetivo explícito promover la adquisición de tierras por parte de los arrendatarios; pero lo que en realidad se logró es un más sólido y ajustado funcionamiento en el sistema de locaciones, del que definitivamente pudieran erradicarse procesos tales como *planificación e intervención*, y desvanecer políticas que auspiciasen las prórrogas, los congelamientos y la suspensión de desalojos. Independientemente de la diferencia de matiz entre el primer y segundo Plan de Transformación agraria promovidos en la segunda mitad de la década del 50, ambos se erigieron en procesos que se incluyen en la categoría que Horacio Giberti denomina *evolución inducida*: en efecto, presencia de intervención estatal, de instrumentos

específicos *que no obligan, pero orientan hacia determinado fin*, y uso de estrategias institucionales que efectúan cambios jurídicamente no sustanciales (impuestos o créditos), orientados a *estimular o desestimular a los individuos para tomar ciertas decisiones*, como por ejemplo una compraventa fomentada de tierra, a un valor venal corriente -o parcialmente influido por las medidas oficiales- convenido entre partes (Giberti, H.; 1998). Aunque -señala con sagacidad Giberti- *la pomposa denominación de planes de transformación agraria, no corresponde a la verdadera acepción del término*, en tanto ésta supera el alcance de la categoría de *reforma*<sup>72</sup>.

Las principales corporaciones agrarias adoptaron posiciones necesariamente diferentes ante las múltiples instancias de *transformación* y de *reforma* que hemos analizado. Frente a la propuesta de los Planes de Transformación Agraria, las organizaciones de propietarios más concentrados se manifestaron de inmediato a favor de las postulaciones más significativas, sobre todo por la ruptura que significaban en relación a la política dirigista previa del peronismo en materia de arrendamientos. Las reiteradas prórrogas y el continuo congelamiento de precios de los arriendos indujeron a los terratenientes a intentar deshacerse de aquellas propiedades que disminuían constantemente la renta generada. Y evidentemente los Planes de Transformación respondían certeramente a esa demanda. Es esta la causa por la cual el entonces denominado *proceso de transformación* fue tan bien acogido, tanto por S.R.A. como por C.R.A. Pero también la F.A.A. lo aprobó con entusiasmo, en tanto entidad en la que predominaban productores medianos, tanto propietarios como arrendatarios; sin duda aquellos pretendían y aspiraban a poseer más tierra, pero también éstos la anhelaban en propiedad, sobre todo la que explotaban con mano de obra asalariada. Por el contrario, las entidades representantes de pequeños propietarios se oponen con firmeza, y casi paradójicamente, a la puesta en vigencia de los Planes de Transformación Agraria, aduciendo que serían precisamente los grandes propietarios los principales y únicos beneficiarios de la política a implementar, tal como en efecto sucedió.

También hay que destacar la posición constantemente defensiva de las corporaciones de grandes propietarios territoriales que, en un estado de manifiesta alteración y

---

<sup>72</sup> Horacio Giberti aclara que la palabra *reforma* no parece la más adecuada para definir los procesos que tradicionalmente la caracterizaron. *Reforma* -expresa- puede significar dar nueva y mejor forma, ciñéndose su acepción a *modificar algo sin introducirle cambios que alteren su esencia*. Por el contrario, la palabra *transformación*, *sugiere ir más allá de la forma primitiva, convertir en algo muy distinto de lo original*. Y concluye: *...Parecería más adecuado denominar reforma a la evolución y transformación a la corrientemente llamada reforma...*(Giberti, H.; 1998: 64)

desasosiego por el recurrente tema de la *reforma agraria*, atinaron a profundizar el proceso de aglutinación, y a centrar sus propuestas en *planes de promoción rural* sobre la base de *la tranquilidad en el orden*, pareciendo ignorar, por el momento, la distancia abismal existente entre el dominio de lo discursivo y los efectivos procesos de reforma agraria.<sup>73</sup> La constante fueron las diversas formas de tergiversación de las iniciativas redistributivas, siendo el caso más frecuente desde el ámbito de los propietarios más concentrados, el de presentar la colonización de nuevos territorios como la fórmula ideal para superar los problemas generados por una distribución asimétrica de la propiedad. Esta estrategia parecía prescindir de las características cualitativas de las tierras, por lo general marginales, con escasa capacidad económica, incomunicadas o lejanas a los centros de consumo

2.- La política agraria del frondizismo estaba enmarcada en un particular contexto internacional, en cuyo centro se halla la doctrina de la CEPAL, la que, después de un diagnóstico certero respecto a la realidad socioeconómica de los países latinoamericanos, puso énfasis en la necesidad de realizar una serie de reformas estructurales que se orientasen a superar los obstáculos para el desarrollo. Así propuso la industrialización planificada, la reforma agraria, la democratización política: nada se deja librado al azar ante la realidad de la región latinoamericana que presentaba fisuras significativas como para encarar un proceso dinámico de desarrollo. Planificación del desarrollo, protección del mercado interno, integración latinoamericana, financiamiento externo, son los propósitos a lograr, pero también las adecuadas respuestas a la situación del estrangulamiento externo (balanza de pagos, asistencia exterior), y de los obstáculos internos al desarrollo (subempleo, distribución regresiva del ingreso, marginalidad). Evidentemente, a medida que el los EE.UU. y varios gobiernos de Latinoamérica insistían en la gravedad del peligro comunista y de la posible subversión interna, cobraba también fuerza la demanda de ayuda financiera y de mejores precios para las materias primas; hasta 1958 las condiciones imperantes no obligaron a Estados Unidos a ofrecer, y menos a conceder la ayuda que se le pedía; pero a partir del triunfo de la Revolución Cubana los escenarios cambiaron; y en este contexto la Alianza para el Progreso se configuró como un instrumento defensivo de las clases dominantes.

---

<sup>73</sup> En 1960, Pablo Hary, importante ganadero de la provincia de Bs.As., publica un trabajo titulado *¿Reforma agraria o promoción rural?*. Bs.As., Ed. Rural, 1961. Allí precisamente auspicia una política de “promoción rural”, cuyos condicionante fundamentales son la “tranquilidad en el orden”, y la “explosión técnica”

En cuanto al contexto interno, en el momento en que Frondizi llegaba al gobierno la situación manifestaba perfiles críticos. Estancamiento de la producción primaria, saldo de la balanza comercial negativo, industria frágil y desintegrada, red ferroviaria obsoleta, sistema energético deficiente, todo en un contexto de un fuerte proceso inflacionario. En este marco ninguna actividad productiva del país podía funcionar. Ante esta realidad, era necesario incrementar la integración productiva, elevando la intensidad del capital y la rápida ampliación del espectro industrial interno, como prerequisite para obtener una tasa sostenida de crecimiento económico. Y todo ello requería un contexto de estabilidad, pero no como cuestión previa, en tanto ésta no podía adquirir viabilidad sin un enérgico impulso previo al desarrollo.

Durante los primeros meses de gobierno, y siguiendo con la misma línea de las propuestas del período electoral, quedaban en pie, en lo que a política agraria se refiere, las postulaciones consignadas en su momento en el *Programa de Avellaneda*.

No obstante, ya en el discurso inaugural ante el Congreso Nacional, Frondizi, si bien hizo referencia a la necesidad del acceso a la propiedad de la tierra, puso mayor énfasis en aspectos tales como la tecnificación, la mecanización, la seguridad, la estabilidad, proceso éste último que puede escindirse perfectamente de la condición de propietario de la tierra. En realidad, se sostuvo, todos los procesos mencionados podían lograrse sin un cambio en la condición jurídica de la tierra. La reforma agraria, en el aspecto económico, era la que propiciaba los recursos financieros y técnicos para generar una verdadera empresa moderna, y en el aspecto social, la que transformaba a la comunidad a través de la provisión de los elementos básicos, desde vivienda y energía, hasta escuelas y medios masivos de comunicación. Las concepciones de Frigerio no difirieron de las de Frondizi, sino que las profundizaron, convalidando como enteramente racional la tesis que propugnaba la industrialización como punto de partida para lograr el desarrollo del campo, y desjerarquizando la idea opuesta, sostenida por los sectores más reformistas, que postulaba la reforma agraria para arribar así a la industrialización. Ya los problemas en la forma de tenencia de la tierra se habían diluido, y todo el problema parecía circunscripto a la posibilidad de incorporar máquinas, electricidad, orientación técnica y protección comercial. El problema esencial era el de la productividad -a la que se le quita todo tipo de contenido social-, y a la que se arriba fundamentalmente con la incorporación de capitales y de tecnología; siendo la solución, tanto para la industria

como para el agro, una sola: *desarrollo económico*, es decir, capitales, tecnología, e industria pesada.

Las corporaciones de grandes propietarios rurales mantienen una actitud expectante frente a la política agraria del frondizismo. Plantearon sus parciales acuerdos con el Plan de Estabilización en general, pero realizaron fuertes cuestionamientos a las líneas del programa económico relativas a los precios, derecho de propiedad, libertad de comercio, cargas impositivas -especialmente las retenciones a las exportaciones- y prórroga de los arrendamientos rurales.

En 1959 ocupó la Secretaría de Agricultura Ernesto Malacorto, socio de la S.R.A., que reemplazó al reformista Bernardino Horne; no obstante el tono de las grandes corporaciones siguió siendo opositor, en tanto la cartera de Agricultura dependía del Ministerio de Economía, controlado por la fracción de los industriales.

Respecto al Plan de estabilización, si bien procuraba contribuir a la meta final de la expansión de la economía y el mejoramiento de las condiciones materiales de vida, su finalidad directa era otra. No fue su propósito inmediato aumentar la productividad o elevar el nivel de vida de la población. Su objetivo consistió en establecer un mínimo de orden previo que suministre las bases indispensables para un plan de desarrollo económico. Se ha entendido que cualquier política expansiva tropezaría con dificultades insalvables y que todos los esfuerzos se desvanecerían mientras no se hubiera logrado resolver previamente algunas dificultades fundamentales que afectaban peligrosamente el funcionamiento de la economía. Estos problemas, cuya solución constituía el objetivo propio del Plan de Estabilización, se condensan en tres procesos: el equilibrio del balance de pagos, la eliminación de la inflación y el aumento de la capitalización. Para el Desarrollismo la fortaleza de la expansión se asienta en la gran empresa privada, aunque el Estado no había de asumir una posición neutral; debía promover el desarrollo, favoreciendo la capitalización privada en los sectores considerados claves; de allí que se hayan utilizado los resortes estatales para promover la inversión extranjera, a través de la devaluación, y de ventajas crediticias e impositivas. Entre las finalidades del plan económico oficial, una de las primordiales fue proporcionar estímulos de desarrollo a la economía agropecuaria, principalmente a aquella que producía saldos exportables y que podía proveer las divisas requeridas. El país necesitaba la integración del sector agrario al proceso de desarrollo, en tanto elemento dinámico de la economía, no sólo por su vinculación con el problema del balance de pagos, sino también por la potencial



disminución de saldos exportables, e inadecuado abastecimiento del mercado interno. El sector terrateniente vió favorecida su capitalización a través de la implementación de mayores precios relativos, créditos y paulatina desgravación impositiva. No se alteró la distribución de la propiedad de la tierra, en tanto se actuó especialmente sobre los precios y la tecnificación. Evidentemente la *reforma agraria*, otrora instrumento clave como estrategia de política económica, dió paso indiscutible a la transferencia tecnológica y de inversión de capital para el incremento de la productividad. La industrialización se consolidó como eje del proyecto desarrollista, y en este contexto sólo un desarrollo integral de la economía podía aumentar la capacidad exportadora, en tanto no se concebía expansión del agro sin base industrial y sin capitalización global de la economía.

En la Convención de Chascomús, a fin de 1960, no se exhibieron alteraciones respecto a las concepciones socioeconómicas ya instaladas; por el contrario, la Convención expresó la total identificación y solidaridad con el frondizismo, por lo que es lícito afirmar una consolidación de las políticas de reactivación agraria, vigentes ya desde 1959.

3.-La política agraria durante el gobierno de Illia tuvo claros objetivos orientados al aumento de la productividad, alejados en todo momento de propósitos distribucionistas que pudiesen afectar la disponibilidad privada de la tierra. Se alude a la *reforma agraria*, pero en todos los casos con el fin de evitar la dinámica especulativa en materia de tierras y de superar la subutilización de la capacidad productiva de la misma. En el Plan Nacional de Desarrollo, así como en otras instancias de explicitación de la orientación estatal, hay una constante referencia a una *política agraria integral*, que en definitiva se encamina a poner en práctica una serie de medidas tendientes a eliminar los obstáculos que dificultaban el desarrollo económico y social, muchos de los cuales se atribuían a deficiencias en la estructura agraria. De hecho el *desarrollo rural integrado* contenía una serie de estrategias alternativas, que se impulsaban precisamente como sucedáneas de la redistribución de la tierra.

Dos son las medidas a la que nos hemos referido específicamente, ambas cercenadas en su aplicación, pero cuyo análisis permite acercarnos a los perfiles más significativos de la política agraria en este período. Una de ellas es la ley de arrendamientos, que se limitó en su formulación final a constituirse en la continuidad de lo que habían sido los Planes de Transformación Agraria a partir de 1957. La *reforma agraria* quedaba

limitada a una elevación del nivel de vida a través de la mayor productividad en función de la tecnología, en cuyo contexto la tierra es un componente más, ciertamente no el más destacado ni influyente. El desafío no es ya dar la tierra a quien la trabaja, sino producir más a menores costos, con fuertes criterios de eficiencia y de productividad, con un estricto sentido de empresa. Son éstos también los propósitos que animan al proyecto de impuesto a la renta normal potencial. Mayor productividad, aumento tecnológico, acceso a la propiedad de la tierra, modificaciones impositivas, impulso crediticio: todo ello orientado al fortalecimiento del ámbito agrario, en función de las necesidades del mercado interno y de la demanda de saldos exportables que permitan una consolidación del sector industrial, al que se lo ubica en una posición de *desarrollo armónico* en relación a la economía rural.

Hubo confrontaciones con las corporaciones que aglutinan a los grandes propietarios, los que sistemáticamente se opusieron tanto a la ley de arrendamientos como al proyecto de transformación impositiva. Pero más allá de las críticas puntuales, el núcleo de la confrontación gira en torno en lo que consideran una acción *estatizante* del gobierno, y a las falencias que éste demuestra en tanto abandona tareas específicas para el sector agrario que van más allá de alcanzar la incentivación por vía del impuesto a la renta normal potencial (precios, costos de producción y política cambiaria e impositiva, entre otras)

4.-Durante los años de la autodenominada *Revolución Argentina* se advierten dos procesos significativos relacionados con la política agraria, que se inscriben dentro del rol que le cupo a este sector dentro del programa socioeconómico del gobierno de facto. En primer lugar, la política seguida respecto a los arrendamientos rurales, que pone fin definitivamente al sistema de emergencia, originado en la década de 1940, para beneplácito de los propietarios; y el intento de aplicación del impuesto a la tierra, delineado ya durante los años de Illia, y profundizado en la década siguiente. Si a ello agregamos la puesta en práctica de las retenciones a las exportaciones como medida compensatoria de la devaluación monetaria, se deduce, en principio, que el sector de los grandes propietarios de la región pampeana, quedaron al margen de los beneficios de la política económica; siendo los principales destinatarios de la misma las formaciones industriales asociadas al capital extranjero y al sector financiero, que ampliaron su área de influencia y profundizaron el proceso de concentración.

Los planes de transformación agraria en todo este período tendieron a facilitar al arrendatario la compra de la propiedad por medio de préstamos oficiales y a estimular la compraventa, reduciendo los plazos de prórroga cuando el arrendatario no quería comprar, y ampliándolos cuando el propietario se negaba a vender; lo que de hecho –en un proceso que comienza en 1957 y culmina una década después, durante el gobierno de Onganía- constituyó un paso importante para la culminación del régimen de emergencia, que había tenido su origen en la política de tierras del peronismo. No obstante, el problema del arrendamiento subsiste, no sólo por los arrendatarios que no se han convertido en propietarios, sino también por la multiplicación de los contratos accidentales; nueva forma de contratación que de alguna manera implica volver a la situación inicial, o sea contratos libres, sin estabilidad ni protección legal alguna para el arrendatario.

En todos estos años se verifica una tendencia a incrementar la presión impositiva sobre el sector agrario, en la mayor parte de los casos motivada por urgencias fiscales, y con una intensidad que no es lo suficientemente fuerte como para debilitar su base de sustentación; pero que está mostrando un proceso de disputas fraccionales –entre la burguesía industrial monopolista asociada a las multinacionales, la oligarquía agroexportadora y la burguesía nacional- por la hegemonía en el poder. Todo ello en el contexto de un modelo de desarrollo y de concentración económica que tiende a consolidar como fracción dominante a los sectores del capital más concentrado y a la alianza social dirigida por el capital financiero, en franca expansión.

Lo que se manifiesta primordialmente, tanto a nivel del análisis de las políticas públicas agrarias, como en el ámbito del discurso de las corporaciones representativas de los sectores más concentrados, es la existencia de una aguda disputa entre fracciones de la clase dominante, en tanto se van generando cambios en las relaciones de fuerza al interior de esta clase, en función del tránsito hacia un nuevo modelo de acumulación.

Bajo las condiciones del capitalismo internacional, la industrialización –en su fase superadora del proceso de *sustitución de importaciones*- sólo parece posible en el ámbito de países *en desarrollo*, en los que los regímenes burocráticos-autoritarios pueden organizar el proceso de producción, y particularmente la fuerza de trabajo, con el preciso objetivo de satisfacer las demandas y expansión de las corporaciones transnacionales (Sklair, Leslie; 2003).

## BIBLIOGRAFÍA CITADA

ACUÑA, Marcelo L. *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*. Bs.As., CEAL, 1984, tomo I

ALIZON GARCIA, Julio. *El estado económico del país y las medidas adoptadas para lograr su restablecimiento*. Córdoba, 1956

ASBORNO, Martín. *La moderna aristocracia financiera. Argentina 1930-1992*. Bs. As., El Bloque editorial, 1993

BARRY, Alfredo. *Leyes agrarias*. Bs.As., Plus Ultra, 1968, tomo I

CIDA. *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola argentino*. Washington. Unión Panamericana, 1965

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

FLICHMAN, G. *Notas sobre el desarrollo agropecuario en la región pampeana (O por qué Pergamino no es Iowa)*. Bs.As., Estudios CEDES, vol.1, n° 4/5, 1978

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

FRIGERIO, Rogelio. "La crisis de noviembre de 1958". En: PISARELLO VIRASORO, Roberto y MENOTTI, Emilia (Directores). *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*. Bs.As, Depalma, 1993

FRIGERIO, Rogelio. *Cuatro años (1958-1962) Recopilación de política económica para argentinos. Ensayos y conferencias sobre política económica*. Bs. As., Ed. Concordia, 1962.

FRIGERIO, Rogelio. *La integración regional instrumento del monopolio*. Bs.As., Ed. Hernández, 1968

FRIGERIO, Rogelio. *Las condiciones de la victoria. Manual de política argentina*. Montevideo, Libreros Editores, s/f

FRONDIZI, Arturo. *Mensajes presidenciales 1958-1962*. Bs. As., Ediciones Centro de Estudios Nacionales, 1978

FRONDIZI, Arturo. *El problema agrario argentino*. Bs.As., Ed. Desarrollo, 1965

GIBERTI, Horacio. "Tipos de cambios fundiarios". En: *Cuadernos del P.I.E.A Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios*. Bs. As., n° 6, noviembre 1998

GIBERTI, Horacio. "La reforma agraria y el desarrollo económico". En: FRONDIZI, Arturo. *El problema agrario argentino*. Bs.As., Ed. Desarrollo, 1965

HARY, Pablo. *¿Reforma agraria o promoción rural?*. Bs.As., Ed. Rural, 1961

KUGLER, Walter. *La agricultura argentina en el año 1964. Discursos del Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería*. Bs. As., Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, 1965

KUGLER, Walter. *Los 52 años de la Federación Agraria Argentina*. Alcorta, Santa Fe, 15 agosto 1964

LANDABURU, J. *Una alternativa en la historia. Frondizi: del poder a la política*. Bs.As., Grupo Editorial Norma, 1999

LATTUADA, Mario. *Política agraria y partidos políticos 1946-1983*. Bs. As., CEAL, 1988

LÁZZARO, Silvia B. "Estado y arrendamientos rurales durante la década de 1940: los perfiles de una tensa relación". En: *Revista Archivos*, Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLP, 1999 (en soporte electrónico).

LÁZZARO, Silvia B. "Estado y arrendamientos rurales en los años '50". En: *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*. Bs. As., IIHES, Facultad de Ciencias Económicas, UBA, año VII, vol. VII, N° 12, 1997

LÁZZARO, Silvia. "El problema agrario durante el gobierno de Arturo Illia". En: *Anuario del Centro de Estudios Históricos Profesor Carlos S.A. Segreti*. Córdoba, n° 2-3, año 2-3, 2002-2003

LÁZZARO, Silvia. "La política agraria de la autodenominada Revolución Argentina". En: GALAFASSI, Guido (Compilador). *El campo diverso. Enfoques y perspectivas de la Argentina agraria del siglo XX*. Bs. As., Editorial Universidad Nacional de Quilmes, 2004

LÁZZARO, Silvia. "La política agraria y la experiencia desarrollista en Argentina durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962)". En: *Revista Humanitas*, Campinas, P.U.C., Centro de Ciencias Humanas, vol. 5, n° 12, 2003

MARSAN, Raúl. "La política agraria desarrollista en el gobierno de Frondizi". En: PISARELLO VIRASORO, Roberto y MENOTTI, Emilia (Directores). *Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista*. Bs.As, Depalma, 1993

NIOSI, Jorge. *Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)*. Bs. As., Siglo XXI, 1974

NUN, José y LATTUADA, Mario. *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*. Bs.As., Ed. Manantial, 1991

POULANTZAS, Nicos. *Fascismo y Dictadura*. México, Siglo XXI, 1984

- POULANTZAS, Nicos. *Poder político y clases sociales en el Estado capitalista*. México, Siglo XXI, 1985
- QUIROGA, Hugo. *Estado, crisis económica y poder militar (1880-1981)* Bs. As., CEAL, 1985
- RAPOPORT, Mario y colaboradores. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*.Bs. As., Ed. Macchi, 2000
- ROUQUIE, Alain. *Poder militar y sociedad política en la Argentina*. Bs. As., Emecé, 1982, Tomo II 1943-1973
- SIDICARO, Ricardo. *Los Tres Peronismos. Estado y poder económico 1946-55/ 1973-76/ 1989-99*. Bs. As., Siglo XXI, 2002
- SIDICARO, Ricardo. *Poder y crisis de la gran burguesía agraria argentina*. En: ROUQUIE, Alain (compilador). *Argentina, hoy*. México, Siglo XXI, 1982
- SKLAIR, Leslie. *Sociología del sistema global. El impacto socioeconómico y político de las corporaciones transnacionales*. Barcelona, Gedisa, 2003
- SLUTZKY, Daniel. "Aspectos sociales del desarrollo rural en la pampa húmeda argentina". En: *Desarrollo Económico*, vol.8, n° 29, abril-junio 1968
- SZUSTERMAN, Celia. *Frondizi. La política del desconcierto*.Bs.As., Emecé, 1998
- TORRE, Juan Carlos y DE RIZ, Liliana. "Argentina desde 1946".En: AA.VV. *Historia de la Argentina*, Barcelona, Crítica, 2002
- WYNIA, Gary. *La Argentina de posguerra*. Bs.As., Editorial de Belgrano, 1986