
El Estado y las políticas agrarias a partir
de la caída del peronismo (1955-1962)
De la transformación
a la reforma agraria*

Silvia B. Lázzaro**

Introducción

Desde mediados de la década de 1950 la ideología liberal y el desarrollismo redefinen la nueva inserción dependiente de la economía argentina, en la fase de la internacionalización del capital bajo la hegemonía de Estados Unidos, y las peculiares relaciones interregionales en el ámbito de América Latina, procesos a tener necesariamente en cuenta en virtud de los ineludibles entrelazamientos de los acontecimientos a nivel nacional con los contextos históricos mundiales cambiantes.

De fin de la década de 1940 data el *manifiesto* de la CEPAL, en el que se expone un diagnóstico de la situación de la economía latinoamericana, destacando su condición periférica y su inserción como tal en la economía internacional. En efecto, partiendo de la división internacional del trabajo y de la constatación empírica de la existencia de términos de intercambio negativos para los países exportadores de productos primarios, se comprueba que se dan fuertes oscilaciones en el volu-

* Una primera versión de este trabajo fue presentada en las Primeras Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales. Facultad de Ciencias Económicas, UBA, noviembre 1999

** Miembro del Centro de Estudios Histórico-Rurales / UNLP - CONICET

men de la demanda y de los precios internacionales de los mismos, lo que provoca fuertes contracciones en la capacidad de importación, y por lo tanto un alto grado de vulnerabilidad externa. También se advierten severas restricciones estructurales en la transferencia de progreso técnico de los países centrales hacia los periféricos, dada la mayor concentración de innovación tecnológica en los productos industriales que éstos importaban. Ante este estado de la cuestión, la solución debía encauzarse a través de la industrialización, priorizando en un comienzo aquel tipo de industria que fuese capaz de sustituir los bienes importados más escasos y estratégicos. Pero en estas condiciones, el funcionamiento de la economía no podía ajustarse solamente a los dictados del mercado, ni incorporar una dinámica conforme al interés privado de los empresarios capitalistas, sino que era imprescindible que lo hiciese en el sentido necesario y adecuado para superar los desajustes del comercio exterior e incorporar procesos productivos complejos que elevasen el valor agregado nacional, absorbiendo el mayor progreso técnico posible. Se trataba, así, de una *"industrialización planificada... que se convirtió en el eje de un gran proyecto desarrollista que perseguía la incorporación masiva de la técnica moderna, la reforma agraria y la democratización política"*.¹

Consideramos necesario referirnos a este conjunto de ideas que constituyen el corpus fundamental de la producción teórica de la CEPAL, al menos durante sus dos primeras etapas doctrinarias, entre 1948 y 1963, en tanto se constituye en punto de partida para una conceptualización de la categoría de desarrollo económico, fundamental en el ámbito y en el tiempo de la temática que nos ocupa en este trabajo. En efecto, el desarrollo se concibe fundamentalmente como un proceso de cambios de estructura: a partir de una especial interpretación de los procesos que regulan las relaciones entre los países centrales y periféricos,

1 Graciarena, Jorge. "Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis". En: González Casanova, Pablo (coordinador): *El Estado en América Latina. Teoría y práctica*. México, Siglo XXI, Universidad de las Naciones Unidas, 1990, pag. 57.

la CEPAL pone el énfasis en un conjunto de reformas estructurales que es necesario encarar de manera global en función de superar los obstáculos para el desarrollo. En este contexto es fundante también hacer referencia al uso político de este concepto de desarrollo como cambio de estructuras. Sus orígenes se remontan al periodo de la segunda postguerra, momento a partir del cual el tema del desarrollo económico se difundió en diversos ámbitos politizados de las sociedades latinoamericanas. En efecto, los gobiernos regionales comienzan la presión sobre los Estados Unidos, con el objetivo de obtener el compromiso respecto a un plan de asistencia económica similar al del Plan Marshall. Estados Unidos elude involucrarse, aunque deja en claro el imperativo de que los países latinoamericanos asumiesen la obligación de generar un clima propicio para la inversión privada extranjera, operando fundamentalmente a través del control de la inflación y de la estabilidad cambiaria. Sin embargo esta situación va a modificarse sustancialmente con el triunfo de la revolución cubana, a fin de 1958. Es entonces cuando el gobierno de Estados Unidos toma conciencia de la necesidad de implicarse en un vasto plan de asistencia económica para toda la región: es evidente la exigencia de posibilitar un crecimiento armónico, que preserve las estructuras, en lugar de hacerlas estallar.² Es por ello que la CEPAL va a fundamentar la política de desarrollo sobre un conjunto de reformas estructurales, en la función del Estado como orientador, promotor y planificador y en una reforma y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional. Esta corriente de ideas tuvo probablemente su culminación política en 1961 en la Carta de Punta del Este y en la concepción inicial, y nunca realizada, de la Alianza para el Progreso. En esta ocasión los gobiernos latinoamericanos, dentro de un nuevo esquema de cooperación internacional multilateral con Estados Unidos expresaron su decisión de im-

2 López, Ernesto "Desarrollismo" y "Cepalismo". En: Bobbio, Norberto y Matteucci, Nicola. *Diccionario de Política*. México, Siglo XXI, 1987, tomo I, pp 247-250 y 523-527.
Bustelo, Pablo. *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*. Madrid, Ed. Síntesis, 1998.

pulsar y realizar ese conjunto de políticas, utilizando la planificación como instrumento para plasmarlas en la realidad.³ Sin duda el estructuralismo latinoamericano de la CEPAL fue sumamente influyente en la teoría económica y las políticas de desarrollo en América Latina entre fin de los años 40 y mediados de los 60. Los planteamientos más importantes fueron la elaboración del modelo centro-periferia, la interpretación del proceso industrializador latinoamericano, la tesis del deterioro tendencial de la relación real de intercambio para los países exportadores de productos primarios, el análisis de los obstáculos a que se enfrentó la industrialización, la elaboración de recomendaciones políticas de desarrollo, centrandó en este caso su atención tanto en aspectos externos (desequilibrios de la balanza de pagos, asistencia exterior, etc.) como en los obstáculos internos al desarrollo latinoamericano (subempleo, distribución regresiva del ingreso, marginalidad, etc.).⁴ Independientemente de las críticas que la teoría del subdesarrollo de la CEPAL recibió desde distintas vertientes de opinión —incluso algunas provenientes de economistas y sociólogos pertenecientes a la misma CEPAL, precisamente los que luego van a pasar a sustentar el enfoque de la dependencia—, la consignación de las principales líneas argumentales de este organismo es fundante como marco contextual para el problema que pretendemos analizar.⁵

3 Sunkel, Osvaldo y Paz, Pedro. El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo. México, Siglo XXI, Textos del Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social, 1984.

4 Bustelo, Pablo. Teorías contemporáneas...

5 Las críticas que se lanzaron contra la teoría de la CEPAL ponen énfasis en general en la ambigüedad teórica, la incapacidad para superar la teoría convencional del comercio internacional, el apoyo a políticas reformistas y tecnocráticas de desarrollo, y su tendencia a proponer modificaciones sólo en la estructura productiva, sin referencia alguna a las relaciones de producción y a los vínculos de éstas con las fuerzas productivas. Desde la perspectiva de la economía más convencional (neoclásica y keynesiana) se critica a la CEPAL por la confianza excesiva en las virtudes de la industrialización, la que luego demostró estar muy lejos de ser el remedio de todos los males, en tanto sigue generando concentración de la renta, exclusión social, desempleo crónico y aumento de la dependencia externa. Bustelo, Pablo. Teorías contemporáneas...

En este artículo se analizan, situándolos en su contexto económico y social, los proyectos de *desarrollo y transformación rural* y los intentos de la entonces denominada *reforma agraria*. Es manifiesto que estos *planteos de desarrollo* que se proponen –insertos lógicamente en la racionalidad de la acumulación capitalista–, están alejados de objetivos de índole netamente redistributiva, por lo que es imprescindible precisar sus condicionantes, sus propósitos, las políticas a implementar, y sus logros y limitaciones.⁶

Tanto los objetivos del Estado como los intereses de la clase dominante inciden en la orientación de las políticas públicas, y por lo tanto, la aplicación de una determinada política económica –sea esta general o sectorial– está inserta dentro de una lógica en la que convergen no sólo los instrumentos de actuación política de que dispone el Estado, sino también el apoyo que recibe de sectores sociales claves. Esto exige un análisis de la organización y los intereses del Estado y de los grupos socioeconómicos respectivamente, además de la investigación de las relaciones, tanto complementarias como conflictivas, de los sujetos estatales y sociales.

Los planes de transformación agraria y la autodenominada Revolución Libertadora

Hacia el fin del gobierno peronista son múltiples y variados los cuestionamientos en torno a los lineamientos de la polí-

6 Es de destacar la precisión de categorías que presenta Horacio Giberti, en función de la claridad conceptual que aporta para el tema que estamos tratando, respecto a los dos tipos fundamentales de cambios fundiarios: evolución y reforma. La primera se caracteriza por ser paulatina, parcial, lenta, afectando a zonas o regiones de un país, y manifestándose en sólo algunos aspectos de la estructura agraria. La reforma es más profunda, más generalizada espacialmente, e involucra a todos los aspectos de la estructura agraria, o sea, no sólo lo esencialmente productivo, expresado por los factores directos de la producción agropecuaria (tierra, capital y trabajo), sino también todo el entorno social e institucional (factores indirectos de producción). Giberti, Horacio. "Tipos de cambios fundiarios" En: Cuadernos del P.I.E.A. Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios. Bs.As., n° 6, noviembre 1998, p. 62-64.

tica económica en general, y agropecuaria en particular, provenientes, fundamentalmente, de las corporaciones de los grandes propietarios; siendo en este contexto de fuertes perfiles críticos, donde se va configurando una etapa de transición en lo que concierne a la política de los arrendamientos rurales.

Para la Sociedad Rural Argentina (en adelante S.R.A.) todo el período previo signado por la fuerte presencia del dirigismo estatal, provocó la desnaturalización del racional proceso productivo rural; entablándose, incluso, una *lucha* en la que han salido vencidos los propietarios que, no pudiendo sostenerse con el arrendamiento congelado que perciben, se han visto obligados, en muchos casos, a vender su predio; éste, adquirido por el arrendatario, paulatinamente es enajenado al doble o triple del precio de adquisición, conformándose un proceso que, en definitiva, *"provo-ca la destrucción misma de la propiedad"*:

"Esto —en opinión de un destacado ganadero de la S.R.A.— es un despojo organizado por el Estado contra la Constitución. Tal es el resultado de la ingerencia gubernativa: destruyó la clase burguesa, puntal de nuestra estabilidad, para así obtener y fomentar el proselitismo necesario a su acción demagógica...Se ha especulado en que hay más arrendatarios que propietarios y que es más fácil conseguir aquellos votos".⁷

Independientemente del grado de validez de esta opinión —quizá más adecuada para la etapa preelectoral que protagoniza el peronismo en los primeros años de la década del 40— son indiscutibles las confrontaciones entre el Estado peronista y la S.R.A., aunque con intensidades diversas según los momentos; pero se tornan especialmente vigorosas hacia mediados de la década, cuando el gobierno va perdiendo sus iniciales apoyos en forma paulatina pero sostenida, viéndose constreñido al mismo tiempo por una severa situación crítica del sector externo. En este contexto, el propósito explícito del Estado es propiciar un auténtico proceso de acceso a la propiedad, con la finalidad de aca-

⁷ Ayarragaray, Carlos. "El régimen de la tierra y sus interrogantes". En: La Res, año XXIV, junio 1956, pag. 31.183-31.184.

bar con las tierras improductivas u ociosas: el producir "más" y "mejor" es el requerimiento primordial del momento, en función de demandas del ámbito externo, que es imposible desoír. Y desde la perspectiva de los grandes propietarios la causa principal de la disminución de la producción, no se reconoce en el desaliento de los agricultores por precios poco remuneradores, o por la carencia de maquinaria agrícola, sino en la *recuperación forzada y la sustracción subsiguiente de los campos a los arrendatarios por parte de los propietarios; condicionados éstos últimos por la vigencia de leyes injustas* —en lo jurídico y en lo económico— que desnaturalizaron el régimen de arrendamientos.

A la legislación vigente durante los gobiernos peronistas se le cuestionan los consabidos aspectos referidos a la reducción y congelamiento de los precios, a las prórrogas, constituidas prácticamente en crónicas, y a la permanencia de un régimen de excepción que constriñe al propietario a ser locador, aún en contra de su voluntad y de sus intereses; pero fundamentalmente se enfatiza sobre el impacto nocivo de la política de arrendamientos sobre un aspecto central y tradicional de la estructura productiva pampeana: la rotación de cultivos, en tanto al entorpecerlo, el perjuicio alcanza a los distintos sujetos sociales, a la vez que disminuye los indispensables niveles de producción y de dinámica comercial.⁸

Como reparación a tanto deterioro, la S.R.A. propicia el reemplazo de la *lucha* entre propietarios y arrendatarios, por una

8 Los ganaderos —argumenta la S.R.A.— que habitualmente entregaban a un arrendatario ocasional —generalmente colonos que poseían otras chacras en las cercanías— campos agotados para la ganadería, pero en óptimas condiciones para el agricultor, que los restituía alfalfados, se vieron imposibilitados de hacerlo; como consecuencia queda sustraída gran parte de esa superficie a la agricultura y malograda la incorporación de nuevos alfalfares que, además, no ocasionaban gastos al colono, en tanto que era el propietario el que proporcionaba la semilla, y el que de inmediato podía abocarse a la producción de forraje o al engorde de ganado, con un aumento considerable de la capacidad del campo. La consecuencia inmediata para estos campos que se destinaban alternativamente a la producción de granos, forrajes e invernada, en beneficio recíproco del agricultor y del ganadero, fue la implantación de un tipo de explotación extensiva, que implicó que el colono contara con menos tierra para la agricultura, el ganadero con menos campo para el pastoreo, y por tanto el país con escasa producción y el comercio con reducidas divisas. Ver: S.R.A. Anales. y La Res, especialmente los años 1955 y 1956.

franca y leal cooperación entre ellos, cuyo trasfondo necesariamente ha de ser el cese definitivo del dirigismo estatal.

*“Lo que urge –opina la S.R.A.– es volver a la producción anterior, doble de la actual y suficiente a nuestro juicio para restablecer por el momento el equilibrio roto por la demagogia... Lo que se necesita es aumentar el área sembrada sin restarla a la ganadería, lo cual se obtendrá volviendo al régimen de libre contratación y a la armónica cooperación entre el propietario y el arrendatario”.*⁹

También Confederaciones Rurales Argentinas (en adelante C.R.A.) –que contó entre sus presidentes en los últimos años al entonces Ministro de Agricultura de la Nación, Alberto Mercier– alude sistemáticamente a los vastos desaciertos de la política agraria peronista, que condujeron a un notorio proceso de regresión:

*“Todo en el campo ha quedado en estado de déficit y estancamiento. Mientras se ocultaba la bancarrota, empeoraba la vida de nuestra familia rural, se deterioraba sin reponer su material de trabajo, se producía la descapitalización progresiva...”*¹⁰

El gobierno instaurado en 1955 –representante del sector social quizá más hostigado por la política rural 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 cam-

9 “La Sociedad Rural opina sobre el régimen de la tierra”. En: Anales, junio 1956, pag. 257. En este artículo se desestiman –por el momento– tanto la mayor mecanización como el uso generalizado de fertilizantes y herbicidas, como medios esenciales para el incremento de la producción: la mecanización sólo podrá aumentar la producción de granos en los grandes establecimientos, pero no en la chacra porque sólo ahorra trabajo; con maquinaria moderna el colono no podrá sembrar más de lo que actualmente siembra, ni con menos costos, por el precio elevado de la maquinaria. En cuanto a fertilizantes y herbicidas, si podrán aumentar sensiblemente el rendimiento de los campos, pero cuando puedan obtenerse a precios y cantidades razonables para un uso extensivo: mientras en Estados Unidos una tonelada de fertilizantes cuesta 20 dólares y 70 la de trigo, aquí se calcula \$800 para la ton. de fertilizantes y \$700 para la de trigo.

10 IV Congreso Rural Argentino, organizado por C.R.A. 5-11 julio de 1956. En: La Res, año XXIV, julio 1956, pag. 31.288.

po, y a la consiguiente crisis de las exportaciones a consecuencia de la caída del índice productivo.¹¹ En el contexto de una fuerte crítica global a las estrategias del peronismo, es posible destacar dos tipos de líneas dentro de la política económica de la última década, evaluadas como especialmente 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 que precedió.¹²

En efecto, 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 cambio extranjero 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 en definitiva operan como procesos inflacionarios. En este marco, el estímulo a la producción agropecuaria para elevar los saldos exportables, se erige en una de las estrategias más urgentes, en función de las escasas disponibilidades del poder de compra externo.

En lo que hace específicamente a los arrendamientos, el gobierno de la autodenominada Revolución Libertadora, se encuentra frente al problema del vencimiento de la prórroga de los contratos en diciembre de 1955, tal como lo disponía la ley orgánica

11 "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.

12 "El pensamiento del gobierno a través de la palabra del Ministro de Finanzas". En: *La Res*. Año XXIII, diciembre 1955, pag. 30.730.
Alizon García, Julio. *El estado económico del país y las medidas adoptadas para lograr su restablecimiento*. Córdoba, 1956

de arrendamientos de fin de la década del 40. Es esta la razón del decreto-ley de fin 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.¹³ La comisión encargada del estudio de la situación de los arrendamientos se conforma en 1956, siendo Diego Ibarbia su orientador fundamental.¹⁴ 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, en primer lugar, 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. Dichas premisas apuntan al menos a tres aspectos fundamentales: realizar una *descongelación* paulatina, ante la inconveniencia de pasar repentinamente de un régimen a otro; pues de lo contrario, se crearía un clima de *grave inestabilidad so-*

13 Barry, Alfredo. *Leyes agrarias*. Bs. As., Plus Ultra, 1968, tomo I, pag. 396.

14 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.

cial, ya que afectaría a más de 240.000 arrendatarios, y si bien la carencia de estadísticas adecuadas impide estimar la población que depende de este número de arrendatarios, no es exagerado estimarla en unos 2.500.000 habitantes, *cuya situación ejerce decisiva gravitación en el resto de la actividad nacional*;¹⁵ 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 *via del despojo o de quebranto de propietarios*. 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”.¹⁶

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 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,

15 Plan de Transformación Agraria. Presentado por el Ingeniero Agrónomo Diego Ibarbia, presidente de la Cámara Central de Arrendamientos. Bs. As., 1956, (mimeo), folio 2.

16 Idem, folio 21.

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 casi total consustanciación con las líneas fundamentales de la nueva política a implementarse. 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 aquella clase, sobre todo en esta coyuntura especial de cuestionamiento a la política de arrendamientos de la última década.¹⁷

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 fundan-

17 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..., julio 1956, pag. 297-299.

tes 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 un régimen de excepción; el fracaso rotundo de la *reiterada promesa de la tiranía de dar la tierra a quienes la trabajan*, slogan que sólo 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.¹⁸ A los pocos meses, dicho plan es reglamentado sobre la base de lo elaborado por una comisión especial, designada por el Ministerio de Agricultura, e integrada por miembros de la Federación Agraria Argentina

18 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.

(en adelante F.A.A.), S.R.A., C.R.A., 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.¹⁹ 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.

Nos hemos referido ya a la casi total consustanciación de criterios —en relación a la nueva orientación en la política de arrendamientos— entre el Estado que lo propicia y el sector de los propietarios más concentrados. En lo que hace a la F.A.A., la entidad también apoya el plan por considerarlo conveniente para los arrendatarios, en tanto apunta a convertir en propietario de la tierra a sus actuales ocupantes, en lugar de prolongar la permanencia a través de las continuas prórrogas del término legal; y para lograrlo —en opinión de la F.A.A.— 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.²⁰ Por el contrario, entidades representantes de pequeños propietarios, exhiben en esta instancia una actitud de total oposición al perfil que va adquiriendo el tema de los arrendamientos. En efecto, nos referimos a la Asociación de Propietarios de Tierras Arrendadas y al 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 *sustitución de propietarios* del agro, dado que las reformas no contemplan la incorporación

19 La Res, año XXV, julio 1957, pag. 32.362.

20 Opinión de Carlos Erro, representante de la F.A.A. En: Mundo Agrario, año IX, agosto 1957, pag. 7.

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, en lo fundamental, 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 los han descapitalizado”.*²¹

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 a los pro-

21 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.

pietarios de la tierra ocupada. 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.²²

La solución pasa –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 destruidas, la relación humana rota y la tranquilidad ha desaparecido”.²³

En general parecería que 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. Sin embargo es de destacar que si el plan no tuvo un efecto decisivo, ello respondió en gran medida a que la situación debía 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; los que se acogieron al beneficio de la ley, no lo hicieron

22 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 ha. 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.

23 Idem.

“...precisamente por el plan de transformación agraria, sino por las prórrogas legales que establecía”.²⁴

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 S.R.A. 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 *arreglos*, de estimular el *espíritu de empresa*, sobre la base de contar con la seguridad de 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”.²⁵

Es, sin duda, el mismo sector de los grandes propietarios el que estimula este sistema *negociado* que propicia el acceso del

24 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 Intertuerna n° 7, tomo II, pag. 56.

25 S.R.A. Anales, año 1957, pag. 8.

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.

El Desarrollismo y el problema agrario

Arturo Frondizi asume como Presidente de la Nación a comienzos de 1958 y no tarda en exhibir un explícito discurso contradictorio respecto a lo que habían sido sus propuestas pre-electorales y el Programa de Avellaneda de 1945; si bien éste no había sido modificado, sino incorporado a la plataforma electoral del radicalismo en agosto de 1957, la Unión Cívica Radical Intransigente (en adelante UCRI) introdujo cambios tales, que la plataforma del partido en 1958 "*difiera sustancialmente del texto original y reformista de la Carta del M.I.R.*"²⁶ Evidentemente, Frondizi fue extremadamente cauto al no insistir sobre aspectos que pudieran afectar negativamente a los sectores más tradicionales del poder. Y es en este contexto donde cobra sentido la regresión realizada en varias de las líneas políticas antes consensuadas. El "Programa de Avellaneda" propicia en lo económico la entrega de la tierra "*a quien la trabaja*", en forma individual o cooperativa y la defensa de los pequeños productores contra acaparadores o monopolios (la reforma agraria "*inmediata y profunda*"), la nacionalización de todas las fuentes de energía nacional, de los servicios públicos y monopolios extranjeros; el desarrollo industrial y la reforma financiera que recargara impositivamente las rentas no obtenidas a través de la labor personal.²⁷

Desde la reforma agraria "*inmediata y profunda*" se va transitando hacia otra concepción, según la cual la estructura agraria

26 Rodríguez Lamas, Daniel. La presidencia de Frondizi. Bs. As., CEAL, 1984, p. 76-77.

27 Lebedinsky, Mauricio. "El problema agrario". En: VV.AA. Proceso al desarrollismo. Biblioteca del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, 1974, p. 60 - Rodríguez Lamas, D. La presidencia..., p. 77.

atrasada no reconoce su causa en el hecho de que la tierra "pertenzca a uno o a mil propietarios", sino en que se mantenga al margen de las formas capitalistas avanzadas de producción. El punto decisivo pasa a ser, entonces, el incremento de la productividad, vía incorporación de capitales y tecnología, lo que manifiesta una proposición desviada del primigenio plan gubernamental.

Desde la perspectiva de la teoría desarrollista, la convergencia de distintas variables de orden económico y social ha configurado un especial y determinante rol para el sector agrario pampeano: en efecto, el manifiesto incremento de la población, concentrada en las ciudades registra crecientes niveles de consumo, lo que diversifica y aumenta la demanda de bienes durables y de materias primas industriales. Por su parte, el agro no ha progresado en la misma medida, fundamentalmente por falta de capitales y de insumos tecnológicos capaces de "modernizar" las exportaciones; la escasa productividad que ello significa, sumado al incremento del consumo interno de sus productos, reducen necesariamente los imprescindibles saldos exportables.²⁸ Hay que archivar definitivamente —afirma Rogelio Frigerio— la imagen de una Argentina fundamentalmente agropecuaria y de un sector que abastece normalmente el consumo interno:

*"Esta imagen idílica de la Argentina simplemente ya no existe...El agro y la industria necesitan hoy, no dentro de veinte años, el vigoroso desarrollo de la industria pesada, de fuentes de energía, transportes y caminos. Estas son las bases ineludibles de la supervivencia y expansión de la economía argentina en el mundo de la década del 60".*²⁹

La producción agraria pampeana continúa ocupando un lugar central en el sostenimiento del sistema, en tanto conserva el doble rol estratégico de ser, por un lado, la principal fuente de divisas para pagar las importaciones y solucionar los desequilibrios de la balanza de pagos, y, por otro, responder a las necesi-

28 Nosiglia, Julio. El Desarrollismo. Bs. As., CEAL, 1983, p. 19.

29 Frigerio, Rogelio. Los cuatro años (1958-1962) Política económica para argentinos. Bs. As., Ed. Concordia, 1962, p.223.

dades del consumo del mercado interno. Pero los niveles de crecimiento de la producción no permitían aún en este momento satisfacer ambas demandas, lo que explica que las crisis del sector externo, al desequilibrarse la balanza de pagos, se convirtiesen en una constante.

Las soluciones que desde el Desarrollismo se proponen parten, por tanto, de desacreditar aquellas concepciones según las cuales la tenencia de la tierra, concentrada en manos de la oligarquía terrateniente, es el elemento fundamental del problema agrario argentino; procuran considerarlo dentro de la problemática general del subdesarrollo, siendo el objetivo transformar las explotaciones agrarias en verdaderas empresas, y por tanto "*la cuestión agraria es un problema de incremento de la productividad, la que se resuelve con la incorporación de capitales y de tecnología*".³⁰ El problema es "*uno solo para el agro y la industria: el subdesarrollo*". De allí que se condenen las ideas que vienen postulando desde hace tiempo los "*teóricos*" de la "*reforma agraria*", caballo de batalla de la programática reaccionaria de las tituladas izquierdas argentinas.³¹

El desarrollismo centró la cuestión agraria en el ámbito de la producción, y el programa específico reconocía algunos aspectos fundamentales: el sostenimiento de una paridad cambiaria realista y compensatoria que permitiera al productor obtener precios genuinos por los bienes que entregaba al mercado; el desenvolvimiento acelerado de las industrias proveedoras de agro-equipos y maquinarias; la disponibilidad de crédito abundante y en condiciones favorables para la adquisición de bienes de capital, retención de vientos y capital de giro; y difusión de los conocimientos téc-

30 Frondizi, Arturo. El problema agrario argentino. Bs. As., Ed. Desarrollo, 1965 p. 10.

31 Frigerio, Rogelio. Los cuatro años...op.cit., p.233. Con el propósito de ejemplificar esta posición reaccionaria en el problema agrario, Frigerio apela a las conclusiones del último Congreso agrario de la UCRP, "repetidas recientemente en la campaña electoral de la provincia de Bs. As." Y enumera las siguientes: 1.-División de los latifundios, tanto los productivos como los improductivos. 2.-La tierra debe pertenecer a quien la trabaja y debe dejar de ser un bien de renta. 3.- Se ha de privilegiar la tierra en función social, parcelada en unidades económicas de tipo familiar.

nicos vinculados a la producción y a la administración de los establecimientos, de modo que el productor pueda orientar su actividad según principios racionales de rendimiento del capital invertido.³² Esta nueva concepción, en opinión de Rogelio Frigerio,

“...significó la superación definitiva del difuso reformismo de las viejas formulaciones izquierdistas, incluso de la Reforma Agraria Inmediata y Profunda, proclamada...por la Declaración de Avellaneda...”³³

Las posibilidades de crecimiento del país eran nulas —según el diagnóstico de los desarrollistas en 1958— por el estancamiento de la producción agraria, la constante de una balanza comercial negativa, la fragilidad de la industria, las deficiencias de la red ferroviaria y de la estructura vial, la incapacidad del sistema energético, la escasez del parque automotor, también ya envejecido, todo ello en un contexto de fuerte desborde inflacionario. Esta situación no se superaba con sólo aliviar la situación del balance de pagos o creando nuevos puestos de trabajo: era imprescindible incrementar la integración productiva fortaleciendo la intensidad del capital en función de un sostenido desarrollo industrial como *prerrequisito* para sostener una tasa significativa de crecimiento económico; y lograr el entramado de una estructura productiva integrada, cuyo impulso fuese la actividad de las industrias básicas: todo ello requería un marco de estabilidad, pero no como *cuestión previa*, en tanto lo fundamental era lograr el autoabastecimiento energético, el desarrollo de la siderurgia y la promoción de industrias básicas como petroquímica, celulosa, papel, máquinas herramientas, además de la inmediata mejora de la infraestructura de transportes y comunicaciones.³⁴

32 Frigerio, Rogelio. "Una experiencia política y de gobierno que marca un camino nacional". En: Pisarello Virasoro, Roberto y Menotti, Emilia. Arturo Frondizi. Historia y problemática de un estadista. Bs. As., Depalma, Tomo VII, pag. 282-284.

33 Idem, pag. 284.

34 Blaquier, Luis María. "El sentido de la política industrial durante el gobierno del Dr. Arturo Frondizi". En: Pisarello Virasoro, Roberto y Menotti, Emilia. Arturo Frondizi...op.cit. Tomo V, pag. 13. Cronológicamente el programa de expansión económica fue previo al de estabilidad y saneamiento financiero, en tanto la atención se centró en la parte real de la economía, y al servicio de ella se puso exitosamente la política monetaria. En efecto, primero se sentaron las bases para la expansión y luego se diseñó el marco de estabilidad necesario para alentar las inversiones.

El agro, como se advierte, carece de una función significativa dentro del conjunto de *prioridades* del desarrollismo, orientadas a generar un modelo de crecimiento, al que se arribaría, precisamente, superando la economía agroexportadora a través de un fuerte impulso industrializador.

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 n° 14.451 en 1958; ella incursiona en un terreno minado precisamente por aquellos problemas 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 propietarios de 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 (en adelante P.E.N.) 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: 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”.³⁵ 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 si-

35 Congreso Nacional. Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Año 1958, tomo I, 17° sesión ordinaria de 26 de junio de 1958, pag. 520.

tuación 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.³⁶ 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, B. 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”.*³⁷

Tanto la ley de 1957, como esta última de 1958, denominada “Segundo Plan de Transformación Agraria”, legislan sobre el muy engorroso tema del régimen de la contratación rural, ofreciendo variadas soluciones a los distintos aspectos de esta compleja realidad social. No obstante parecería que ambos planes están sustentados en una diferente orientación. El primero está afirmado categóricamente en el derecho de propiedad de acuerdo con el concepto tradicional: es éste el sentido de las cláusulas que establecen la caducidad general de los contratos a los 180 días, la entrega del predio en un plazo mínimo y general

36 Idem, pag.520-521.

37 Idem, pag.521-522.

de un año, la desaparición del reajuste de precios y el período de cinco años sobre el que se calcula el valor de compraventa del predio, etc. El Segundo Plan de Transformación Agraria, al legislar sobre los contratos prorrogados establece también la afirmación del derecho de propiedad, pero destacando más su *función social*. El freno a la tendencia individualista de la propiedad y cierta protección hacia sectores productores del campo —que serían los contenidos del concepto de *función social*— están implícitos en algunas disposiciones como las siguientes: *limitación* al acuerdo legal de los precios en los contratos prorrogados; *negativa* al incremento de precios cuando el locador sea una *sociedad anónima*, o cuando los predios constituidos por *cuatro o más unidades económicas* se encuentren íntegramente arrendadas o cedidas en *aparcerías*; *expropiación* de los campos cuyo locador sea una sociedad anónima, o el predio constituya cuatro o más unidades económicas totalmente arrendadas, negándose el propietario a vender; y fijación del precio de compraventa tomando como base el *valor de productividad* del campo por los ocho años anteriores a la tasación.

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 a un núcleo rural relevante —constituido por no menos de 60.000 arrendatarios— 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”.³⁸

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 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

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

39 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

su esquema operativo— se contribuyera a un uso más racional del suelo, comprometiendo seriamente la productividad;³⁹ 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 S.R.A. 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...*”.⁴⁰ El Primer Plan de Transformación Agraria, a juicio de la S.R.A., “*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 venta 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.⁴¹ No obstante —según este diagnóstico de la entidad expuesto en la Memoria anual— se 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*”.⁴² Es manifiesto el resque-
mor, la resistencia y aún la inseguridad de los terratenientes ante potenciales transformaciones agrarias que tiendan a quebrar o desestabilizar la tradicional concentración económica:

Cámaras de arrendamientos fueron consultados en: Presidencia de la Nación. 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).

40 S.R.A. Anales, año 1958, pag. 6.

41 S.R.A. Memoria. Periodo 1957-58. Bs. As., 1958, pag. 12.

42 *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...".⁴³

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; planes 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 más 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.⁴⁴ Es palmario que se multiplica el número de propietarios, pero para nada queda afectado el sistema de tenencia en su estructura. Lo

43 S.R.A. Anales, año 1958, pag. 364.

44 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. Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola argentino. Washington, Unión Panamericana, 1965; Forni, F y Fort, M. Las explotaciones familiares en la producción de cereales de la región pampeana argentina. Bs. As., CEIL, 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), 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. "Aspectos sociales del desarrollo rural en la pampa húmeda argentina". En: Desarrollo Económico, vol.8, n° 29, abril-junio 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.

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 periodo 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 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. Pero se aglutinan más en sus reclamos y en un clima de fuerte carácter defensivo, cuando aquellas mismas respuestas se inscriben en el contexto más general de enfoques, que privilegian el problema agrario en el proceso de desarrollo económico general.

La propuesta de reforma agraria

A fin de 1950 las Naciones Unidas recomiendan a la FAO la realización de un estudio sobre los regímenes de propiedad rural y su relación con los bajos niveles de desarrollo. La existencia de latifundios de cultivo extensivo –característica de la estructura agraria de América Latina– era lo que determinaba la baja producción de alimentos y las deficientes condiciones sociales de la población rural. Y específicamente expresa que

“En alguno de los países más importantes de América del Sur abunda la tierra cultivada y la tierra cultivable en relación con la

*población, pero la concentración de la propiedad en latifundios reduce a una gran parte de la población rural, a la condición de "peones" cuyo nivel de vida es muy bajo, o de pequeños agricultores con condiciones de arrendamiento muy precarias".*⁴⁵

El citado informe propone distintas medidas, según las características de cada país: sustitución del sistema de arrendamientos por el de propiedad, creación de cooperativas de crédito y de comercialización, servicios de capacitación y asistencia tecnológica y desarrollo de las industrias rurales.⁴⁶

En América Latina, la CEPAL también viene realizando elaboraciones al respecto, con el protagonismo de Raúl Prebisch: fundamentalmente se plantea la existencia de un problema agrario, cuya causa es el lento crecimiento de la producción, desnivelado en relación a las demandas nacionales e internacionales. Sobre la base de este diagnóstico se sostiene que el aumento de la producción debe lograrse mediante procesos de cambio tecnológico que incrementaran los rendimientos de la tierra.⁴⁷ Y es desde esta perspectiva donde se manifiesta como impostergable la concreción de la reforma agraria; los criterios que avalan su necesidad apuntan a tres aspectos relevantes: realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con significativas consecuencias económicas, sociales y políticas; satisfacer la demanda de una población en pleno proceso de crecimiento; y elevar el nivel de vida del ámbito rural; pudiendo arribarse a los dos últimos objetivos mediante el aumento de la productividad agrícola.⁴⁸ No obstante, para alcanzar este incremento de la productividad lo sustancial no era la transformación del régimen de te-

45 Naciones Unidas. Reforma agraria. Defectos de la estructura agraria que impiden el desarrollo económico. Nueva York, 1951. Citado por Jordan, F (Comp.) La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo. San José, Costa Rica, IICA, 1989, p. 12.

46 Grupo Esquel. Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas. En: Jordan, Fausto (comp.) La economía campesina..., p. 12-20.

47 Idem.

48 Prebisch, Raúl. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. México, F.C.E., 1963, p. 47.

nencia, lo que diferencia esta propuesta de otros planteos posteriores que sí le otorgan total centralidad al cambio en las relaciones de propiedad, en tanto, esta alteración "*arrastraría los procesos de elevación de la producción y la productividad*".⁴⁹

Posteriormente a la Revolución Cubana, la Alianza para el Progreso, reivindica la reforma agraria como alternativa al proceso revolucionario cubano, y al tratamiento específico que en Cuba se le dió a la cuestión agraria. En este contexto es permanente el énfasis puesto en procesos tales como la necesidad de la reforma agraria, del progreso social —en tanto elevación de los ingresos y del nivel de vida de los sectores más desprotegidos—, de la distribución más equitativa de la renta nacional y de la industrialización. Esto no hace más que manifestar la nueva situación de hegemonía detentada por este país a nivel mundial, a la vez que se erige en el marco contextual preciso para el análisis y la valoración de las políticas agrarias generadas a partir de entonces.⁵⁰

En Argentina, el golpe militar de 1955 hizo converger a los sectores económicos internos desplazados del poder por el peronismo, y a la comunidad internacional con su nuevo eje de hegemonía. Estados Unidos busca crear las condiciones políticas en el país para insertarlo en la nueva división internacional del trabajo que se había configurado después de la Segunda Guerra Mundial. En este contexto se explica por qué luego de la caída del peronismo, es desplazado el sector *nacionalista* más tradicional a mano de sectores más modernos, ya vinculados con los intereses norteamericanos: la exigencia es modernizar sobre nuevas bases a la economía y la sociedad argentina; y es en ese marco en el que se produce el llamado a elecciones en 1958 y la proscripción del peronismo.

El liberalismo y el desarrollismo se constituyen en los perfiles más nítidos de la inserción dependiente del país, desde me-

49 Grupo Esquel. "Las políticas de desarrollo...", p.13

50 Morray, J. P. "Estados Unidos y América Latina". En: Petras, James y Zetlin, Maurice (comp.). América Latina: ¿reforma o revolución? Bs. As., Ed. Tiempo Contemporáneo, 1970. p. 97-115.

diados de la década de 1950 y durante la del 60.⁵¹ Y en este marco, el tema y la discusión en torno a la reforma agraria adquiere una fuerte presencia en el país, entre sus impulsores, por supuesto, pero también entre sus tradicionales detractores, convulsionados e inquietos ante las potenciales iniciativas en este sentido.⁵² Es ampliamente inteligible la actitud de recelo e inseguridad de los grandes propietarios, ante propuestas que enfatizan aspectos tales como expropiaciones, indemnizaciones, impuestos a la herencia o mayor ingerencia del Estado, sobre todo cuando este tipo de proposiciones se inscriben en un especial contexto regional que prioriza la concreción de reformas agrarias en los países de América Latina.

A nivel de la provincia de Buenos Aires la situación planteada manifiesta diferencias. Dentro de la misma UCRI "*algunos sectores se mantuvieron en la etapa reformista por un período más extenso*";⁵³ es el caso del gobierno de la provincia de Buenos Aires, encabezado por Oscar Alende, que intenta poner en práctica algunas de las medidas propuestas originariamente; entre ellas la reforma agraria, a través de transformaciones graduales y/o parciales del sistema en cuestión. En el Mensaje con que acompaña el proyecto de ley respectivo, suscripto por el gobernador, se destaca la necesidad de hacer la reforma agraria "*en forma integral*", para lo que es prioritario comenzar por la "*regulación del régimen*

51 Paz, Pedro. "Proceso de acumulación y política económica". En: Jozami, Eduardo, Paz, Pedro y Villarreal, Juan. Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983). Bs. As., Siglo XXI, 1985, p. 56-62.

52 Hasta ahora es desde el ámbito del Partido Socialista desde donde se han generado diversas alternativas para concretar la tan mentada cuestión agraria: expropiación de grandes latifundios, establecimiento de un impuesto progresivo a la herencia que permita poner la tierra en manos del Estado para su posterior división; formación de granjas colectivas que generen cooperativas de producción agraria, de comercialización, y que coadyuven a la explotación misma de la tierra, sobre todo ante la ineludible exigencia de iniciar y profundizar procesos de mecanización, onerosos y aún prohibitivos, encarados individualmente. Ver: Mundo Agrario, especialmente marzo-abril de 1956. Pastorino, Juan. Reforma política y reforma agraria. La salida de la crisis argentina. Bs. As., Libera, 1971.

53 Lattuada, Mario. Política agraria y partidos políticos 1946-1983. Bs. As., CEAL, 1988, p.38.

de tenencia de tierras”, por un sistema crediticio adecuado a las necesidades del productor, y por el impulso al desarrollo de elementos coadyuvantes de promoción económico-agraria (camino, energía, industria, mercados).⁵⁴ Se evalúa a este proyecto de ley como un “*excelente instrumento para iniciar de modo radical la reforma agraria en la Provincia*”, fundamentalmente por dos tipos de razones que tienen que ver con las transformaciones básicas esperadas: en primer lugar, desde el punto de vista jurídico; si bien el texto respeta “*el derecho de dominio*”, no reconoce el abuso a que puede llegarse por un ejercicio desmedido del mismo, en oposición a los “*intereses de la colectividad*”;

“...No queremos —afirma el mensaje— que la propiedad agraria se convierta en exclusivo patrimonio de un grupo, sino en un derecho del que disfrute el mayor número de trabajadores rurales y de conformidad con principios inspirados en el progreso económico y social del campo”.⁵⁵

En segundo lugar, desde el punto de vista económico, la ley tiene como principal propósito transformar en forma radical la situación precaria por la que atraviesa un número significativo de trabajadores rurales. En este sentido, es urgente la conversión de arrendatarios en propietarios, en tanto estrategia óptima para afianzar un ajuste efectivo en la estructura social agraria. En este contexto, el asentamiento de familias rurales conlleva una utilidad múltiple:

“...permite introducir una cuña en los campos de cultivo extensivo, que excluyen la radicación del hombre en la tierra; posibilita que la explotación ganadera no la realice únicamente la naturaleza, sino que se cumpla por medio del esfuerzo del hombre y de la técnica; y amplía la producción intensiva y diversificada, que pueda abastecer el mercado de consumo interno y también obtener saldos exportables”.⁵⁶

54 Legislatura de la Provincia de Buenos Aires. Diario de sesiones de la Cámara de Diputados. Año 1958-59, 14ª sesión ordinaria de 30 de julio de 1958, p. 1085.

55 Idem.

56 Idem, p. 1086-87.

Se acotan, también, los motivos prioritarios que justifican los anteriores propósitos: la necesidad de evitar la profundización de la pauperización en el campo, de mejorar sus condiciones de vida, elevar el nivel cultural de la población, y especialmente *“evitar que el hombre rural joven, después de haber conocido centros urbanos, juzgue incompatible con su progreso, perdurar y continuar en un medio carente de todo lo que constituye el bienestar ciudadano”*.⁵⁷

La ley acota una serie de *finalidades* que de hecho tendían a dar respuestas positivas a la alligente situación del ámbito agrario: incrementar la producción y disminuir su costo, promoviendo la mecanización y tecnificación de las explotaciones; estabilizar la población agraria, e incluso, incrementarla; impulsar la enseñanza agraria; incorporar nuevas áreas a la producción; promover la subdivisión racional de la propiedad, facilitando la adquisición por quienes estén en condiciones de trabajarla; facilitar el transporte, al comercialización, y la industrialización de la producción agraria; fomentar la colonización privada e impulsar el cooperativismo. Para la aplicación de la ley se crea el Instituto Agrario de la Provincia de Buenos Aires, como entidad autárquica, con funciones inherentes al cumplimiento de los propósitos de la ley.⁵⁸

Los cauces generales para llevar a la práctica esta reforma agraria eran los siguientes: adquirir campos de tipo *“latifundístico”* para subdividir en unidades económicas de producción y radicar en ellas preferencialmente a familias rurales que vivan en esos campos, o en explotaciones cercanas, *“y a todo otro hombre radicado en la tierra pero sin tierra”*; establecer un régimen de concurso para adjudicar los predios y confiar a comisiones de ad-

57 Idem.

58 El Instituto Agrario estaría conformado por un presidente, el Ministro de Asuntos Agrarios de la Provincia; un vice, y cinco directores: uno a propuesta del Poder Ejecutivo, otro en representación del Banco de la Provincia de Buenos Aires, y los otros tres serían elegidos entre las propuestas en ternas presentadas respectivamente, por los productores asociados en organizaciones rurales, por las cooperativas agrarias de segundo grado y por los colonos y trabajadores rurales agrupados en entidades.

judicación las propuestas ante el Ministerio de Agricultura; indemnizar los campos que se adquirieran por "*expropiación, pero sin derecho a especulación*"; fomentar el parcelamiento de la propiedad privada y "*sobre todo la Reforma Agraria en las tierras ejidales, y la que tienda a intensificar la producción granjera*".

El plan de reforma agraria utilizaría dos instrumentos preferenciales: por un lado, una acción impositiva que presionaría a los propietarios a elevar los niveles de productividad de su tierra, volcarlas al mercado para su explotación por terceros, o venderla; por otro lado una eficiente política de colonización en tierras de propiedad privada, a través de un organismo provincial creado al efecto, el que contaría con los recursos generados por la presión impositiva; las tierras obtenidas serían entregadas en propiedad, parceladas en unidades económicas familiares.

El P.E.N. se opuso a esta política agraria provincial, la que permaneció coherente conforme a las propuestas partidarias sostenidas hasta las elecciones de 1958; surge allí, entonces, una contradicción interna, con eje en la cuestión agraria, que a corto plazo dará lugar a dos formaciones partidarias autónomas. Por un lado, la UCRI frondizista, integrada por una fracción de la burguesía local urbano-industrial que intenta negociar el desarrollo y la modernización del capitalismo argentino, asociándose al capital monopolista extranjero, creando las condiciones para que éste se instale en forma directa en el control de los sectores más dinámicos y concentrados de la economía; sin embargo el desarrollismo plantea un compromiso con todas las fracciones de clase que constituyen el bloque dominante, es decir, la "*burguesía local o débil*" y la "*burguesía pampeana*".⁵⁹ Su proyecto se basa en una premisa industrialista, fuertemente tecnológica,

"...cuyo objetivo fundamental es la transformación y modernización de las estructuras productivas, y recién después se plantea metas redistributivas al sólo efecto de lograr el consentimiento social necesario para el desarrollo de su proyecto sin demasiados obstáculos".⁶⁰

59 Lattuada, Mario. Política agraria y partidos políticos..., p. 26.

60 Idem, p.27.

Por otro lado, la UCRI alendista, que apunta hacia un modelo de desarrollo basado en una sólida alianza entre el Estado y el capital nacional para estatizar los centros fundamentales de acumulación; se basa en la capacidad de ahorro interno y en una participación central del Estado en el proceso de acumulación, en cercana relación con los propietarios del capital industrial nacional, constituyendo una vía de desarrollo que es la que más se aproxima a un capitalismo de Estado. Se trata, por tanto,

*...de la "propuesta de una burguesía pequeña y mediana progresista que pretende un mejoramiento del sistema existente a través de una mayor y mejor distribución, capitalizar el país y realizar una justa distribución de la renta nacional a fin de garantizar el desarrollo sin tensiones sociales".*⁶¹

La reacción y resistencia de las entidades rurales representativas de los grandes productores no tarda en manifestarse, imbuída de un claro sesgo defensivo. Violación a la Constitución Nacional y a la institución de la propiedad privada, son los argumentos más reiterados, siendo inocultable el profundo recelo que se genera por la potencial amenaza a sus intereses. Se utilizan con profusión epítetos tales como "reforma de corte marxista y totalitaria", "proyecto comunizante", "atentado", entre otros de similares significados.⁶²

La Acción Coordinadora de las Instituciones Empresarias Libres (ACIEL), en nota al gobernador Alende, formula específicas objeciones a la proyectada reforma agraria. La misma se perfila como anticonstitucional, en tanto viola el derecho de propiedad y "legaliza el despojo"; innecesaria, si se tiene en cuenta que "el Estado bonaerense es el más grande latifundista en la provincia", propietario de grandes extensiones incultas que no se han entregado aún "a manos trabajadoras, a pesar de las razones sociales que se invocan"; y contraria a los intereses nacionales, puesto que se presenta como solución de un problema artificialmente creado, generando un "golpe a la recuperación nacional en que se empeña en Gobierno Central".⁶³

61 Idem, p. 27.

62 Sociedad Rural Argentina. Anales, octubre 1959, p. 491-492.

63 Tambo y Chacra. Periódico informativo para el hombre de campo. Bs. As., 30 noviembre 1959, pag. 5-6.

Desde los sectores más concentrados en general se acuerda con la necesidad de una reforma en los sistemas de explotación agraria, con miras al acrecentamiento de la producción, pero se rechaza la reforma agraria, abogando por una “*progresista colonización*”: la “*auténtica colonización que auspician los conservadores*”; para ello es preciso dejar los campos actualmente explotados en manos de sus dueños, e instalar colonias en los campos fiscales del Estado —“*el mayor latifundista argentino*”—, en explotaciones que se ofrezcan libremente en venta, al tiempo que ha de apoyarse financieramente la instalación de colonias en los campos inexplotados de grandes zonas del país.⁶⁴

Desde la óptica de estos sectores hasta la misma denominación de *plan de reforma agraria* es confusa y falaz, y se constituye en un burdo eufemismo, en tanto sus disposiciones están exclusivamente encaminadas a “*expropiar tierras y cederlas en determinadas condiciones, según la voluntad del Poder Ejecutivo y las sutiles necesidades de una política circunstancial*”.⁶⁵

“...Mientras se sostiene acertadamente que la salida para la situación de estancamiento en que se halla el país, está en el retorno a la libre economía de mercado; mientras se procura que una creciente tecnificación del campo aumente los rendimientos para mejorar el abastecimiento interno y obtener mayor cantidad de divisas; mientras todo esto se propicia por los órganos competentes del poder central, las autoridades de esta provincia pretenden seguir caminos que creíamos borrados”.⁶⁶

Es este otro de los argumentos especialmente reiterados por las corporaciones de grandes propietarios: el nefasto proceso de escisión y divorcio entre el gobierno nacional y el provincial, de imprevisible impacto, no ya sólo en el orden agropecuario, sino también en el político-institucional. En 1959 la recientemente creada y autodenominada “Liga Argentina para promover la recuperación económica nacional” (LAPREN) da a conocer una

64 S.R.A. Anales., agosto de 1960, p. 556-557.

65 “El problema de la tierra”. En: La Res, noviembre de 1959, p.3.

66 Idem, p. 4.

publicación "dirigida a las fuerzas vivas del país", sobre el vapuleado tema de la reforma agraria, que "se ha convertido en tema político y ofrece campo proficuo para la acción propagandística de grupos extremistas ajenos a nuestras costumbres e instituciones".⁶⁷

Presión de los mercados internacionales; amplias desventajas del minifundio; incidencia fundamental del progreso técnico aplicado al ámbito rural, incluso como factor de "mantenimiento de la paz social"; preeminencia del sostenimiento de la "unidad de producción" por sobre la "unidad familiar de subsistencia", son los distintos aspectos que se destacan, como fundamentos de una estricta oposición a todo aquello que de alguna manera amenace la estructura de la propiedad. "...no podrá pretenderse una mayor producción agropecuaria si se introduce un elemento de inseguridad en la explotación rural, como es la amenaza de que en un momento dado puedan expropiarse campos...".⁶⁸

Pero en realidad tanto las propuestas agrarias nacionales, como también las iniciativas encaradas por el gobierno de la provincia de Buenos Aires a fin de los años 50, no se orientan hacia una alteración significativa y profunda en la estructura de tenencia y en el sistema de relaciones sociales, sino que se limitaron a proponer una redistribución de la propiedad y del ingreso agrícola —a través de procesos de colonización y de parcelación, y de la presión de específicas políticas tributarias— y un ajuste en las normas del funcionamiento institucional.

Independientemente de algunas concreciones de expropiaciones en el ámbito de la provincia, lo cierto es que el proceso de

67 Liga Argentina para Promover la Recuperación Económica (LAPREN). El problema de la reforma agraria. Bs. As., 1959 (folleto). La publicación está firmada por Carlos Rubio Quintana, a la sazón director de la revista "Estancias Argentinas". Tres fuerzas sociales, según esta entidad, están en pugna en función del importante despliegue del tema de la reforma agraria: las entidades rurales más representativas, que perciben el perjuicio que se avecina, en tanto se promovería la expropiación de campos en plena explotación, sin tener en cuenta los valores venales, sino tan solo los promedios de productividad; los arrendatarios y aparceros, que efectivamente buscan el afincamiento en la tierra que trabajan; y el país mismo, el más interesado en que el problema tenga respuestas de alto nivel.

68 Idem, p. 15.

“reforma agraria” se vio limitado y constreñido a las líneas de acción ya tradicionales desde la formulación de los primeros *planes de transformación agraria*.⁶⁹

Los intentos de *reforma agraria* fueron limitados; tanto los encarados por el gobierno provincial, desde una perspectiva reformista, y por medio de políticas de redistribución del ingreso, a través de una mayor participación del Estado (los mecanismos tributarios, por ejemplo); como los concretados por el poder central desde una ideología más conservadora. Compra de tierras por el Estado a propietarios, subdivisión de las mismas y venta a los productores directos, a través de estrategias financieras y crediticias flexibles; o apertura de tierras *nuevas* –pero, sobre todo, económicamente marginales,– donde se asentaba a la población rural en unidades aisladas y geográficamente discontinuas.

Más que *reforma agraria*, se trató de la búsqueda de un funcionamiento acabado del sistema agrario en vigencia, en el que tuviera óptima cabida el ineludible proceso de modernización tecnológica y de incremento de la productividad. Todo ello dentro de un contexto de presión internacional, en favor de la concreción de reformas agrarias en los distintos países de América Latina.

Esta situación, no obstante, genera una actitud de resistencia defensiva en las corporaciones representativas de los intereses de los grandes propietarios, manifestada profusamente durante el

69 Respecto a las expropiaciones de explotaciones rurales estamos realizando un seguimiento –por el momento fragmentario, en tanto se analizó sólo a nivel de proyectos presentados, discutidos y aprobados en la Legislatura de la provincia de Bs.As. – que evidencia una dinámica bastante significativa, en tanto se trata de propiedades con extensiones que varían entre las 8.000 y las 20.000 has., en partidos tan disímiles –por la zona productiva en la que se hallan– como gravitantes para la producción agropecuaria, tales como Alvear, Olavarría y Rauch; Coronel Suárez, Bahía Blanca, Guamini y Trenque Lauquen; Caseros, Carlos Casares, 25 de Mayo y Pehuajó. Este seguimiento, que procuramos continuar a través de otras fuentes, es de particular importancia, en tanto permite identificar algunos grandes propietarios, individuales o sociedades anónimas, sus estrategias de concentración territorial y las actividades productivas predominantes. Lo que sí podemos afirmar es que el objetivo explícito que subyace en todos estos procesos de expropiación es el logro de una mejor condición socioeconómica para los colonos, como base para la futura reforma agraria en la provincia.

período, con énfasis en factores tales como la inseguridad, la amenaza, la inestabilidad, la indefensión, el atentado y el peligro de "*comunizar al país*".⁷⁰

Un hecho paradójico y contradictorio parecen advertir las corporaciones de grandes propietarios; en efecto, mientras el gobierno nacional propugna un plan de expansión que requiere la máxima capitalización individual del sector agropecuario, el gobierno de la Provincia de Buenos Aires, dispone incrementar la capitalización estatal, arbitrando para ello recursos que elevan la presión tributaria a límites considerables. Es indudable que la teoría y la práctica impositiva del gobierno de Bs.As. se mantiene íntimamente ligada a los proyectos de reforma agraria, en tanto elementos compulsivos para forzar a los productores rurales a dividir sus explotaciones. Y son precisamente estos procesos —que obviamente no escapan a la percepción de las corporaciones ahora *unidas*— los que sirven de marco para propiciar una álgida campaña de desprestigio contra la política impositiva abiertamente *abusiva* de la provincia, y contra las bases artificiales que utiliza para encarar los procesos de expropiación.⁷¹

Pero aún más grave que la anterior contradicción, resulta la circunstancia de trastocar todo el régimen en que se basa el

70 En 1958 queda constituida la denominada Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, la que manifiesta una serie de propuestas específicas, cuya finalidad apunta a "modificar la dirección económica del país", y cuyo eje central es la revalorización de la actividad agraria, aunque queda plenamente de manifiesto que el proceso que más resquemor produce, y el que en última instancia se constituye en el objetivo de la conformación de la entidad, es precisamente el proceso reformista que se viene sucediendo a nivel de algunas provincias.

71 Estamos en proceso de identificar los impuestos que gravan la propiedad de la tierra, centrándonos especialmente en el impuesto inmobiliario en la provincia de Buenos Aires. Tanto el inmobiliario básico (proporcional) como los adicionales (progresivos, por extensión, por ausentismo, a las sociedades anónimas, a la explotación deficiente), se exhiben como estrategia privilegiada para la implementación de la reforma agraria. No obstante es imprescindible desentrañar más profundamente hasta qué punto se da la articulación entre estos impuestos territoriales y las modificaciones en la tenencia de la tierra. En general los objetivos han sido exclusivamente recaudatorios, y en principio creemos que aquellas imposiciones han coadyuvado a una modificación en la tenencia, tales como los adicionales a la explotación deficiente o al latifundio, no ejercen una relevante presión sobre los contribuyentes. No obstante, estos aspectos requieren aun de otras instancias en la tarea de investigación, que aun no se han concluido.

plan de estabilización nacional, que sin duda era una de las preocupaciones fundantes de estos sectores concentrados, a la hora de explicitar críticas a los gobiernos provinciales reformistas. El plan de estabilización económica, es cierto que procura corregir los desajustes provocados en la distribución de los factores de producción, mediante el mecanismo de precios. Ello implica que los ingresos en el agro podrán asignarse a diversos gastos e insumos, sin otro control que la decisión del empresario agrícola: si los gravámenes fiscales que soporta este sector —ya fuertemente afectado por impuestos, retenciones y recargos— no se mantienen a niveles razonables, es seguro que la tasa de inversión en el campo se reducirá notablemente; y los efectos “*serán los mismos que los del período de la dictadura*”.

No se advierten voces discordantes en este rechazo unánime a potenciales modificaciones del sistema agrario; las pasadas divergencias se diluyen ante la *amenaza de la reforma agraria*: por su inconstitucionalidad, por su inconsistencia económica, por su falta de adecuación a la realidad nacional, por el avasallamiento de las libertades que implica, pero, fundamentalmente, por su contradicción con el plan de estabilización del gobierno nacional.

Estas corporaciones de grandes propietarios —en pleno tránsito hacia una densa aglutinación sectorial— promueve formulaciones tecnocráticas y modernizantes, en un proceso necesariamente dissociado de la cuestión de la propiedad de la tierra y de la naturaleza de la estructura de tenencia; factores éstos últimos que se erigen —como siempre había sucedido— en francamente intocables, y a los que era imprescindible defender aún a costa de deponer pasadas divergencias.

Consideraciones finales

1. Las políticas agrarias generadas a partir de mediados de la década de 1950, sobre todo las relacionadas con el sistema de propiedad de la tierra, reconocen un particular contexto internacional, en el que cobra centralidad la doctrina de la CEPAL, la que, después de un diagnóstico certero respecto a la realidad socioeconómica de los países latinoamericanos, pone énfasis en la

necesidad de realizar una serie de reformas estructurales que se orienten a superar los *obstáculos para el desarrollo*. En este sentido propone la industrialización planificada, la reforma agraria, la democratización política: nada se deja librado al azar ante la realidad de la región de América Latina que presenta fisuras significativas como para encarar un proceso dinámico de desarrollo. Planificación, protección del mercado interno, integración latinoamericana, financiamiento externo, son los propósitos a lograr, en tanto respuestas adecuadas a la situación de *extrangulamiento externo* (balanza de pagos, asistencia exterior), y frente a los *obstáculos internos al desarrollo* (subempleo, distribución regresiva del ingreso, marginalidad). A medida que Estados Unidos y varios gobiernos de Latinoamérica insisten en la *gravedad del peligro comunista y de la posible subversión interna*, cobra también fuerza la demanda de ayuda financiera y de mejores precios para las materias primas; hasta 1958 las condiciones manifiestas 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 las condiciones cambian; y en este contexto la Alianza para el Progreso se configurará como un instrumento defensivo de las clases dominantes, como expresión avanzada del monroísmo y del anticomunismo, como respuesta al descontento popular, y como freno y alternativa respecto a la Revolución en Cuba.

2. En el contexto anterior, las propuestas de *desarrollo, transformación rural, o de reforma agraria* —como eufemísticamente se las ha llegado a denominar— se perfilan, en el nivel estrictamente discursivo, como potenciales y válidas estrategias para el cambio de la situación socioeconómica global, en tanto el régimen de tenencia y la conformación social vigente, se exhiben como causas coadyuvantes al atraso de la productividad agraria, de la cual, históricamente, no se había podido prescindir, en virtud del protagonismo continuo del modelo agroexportador.

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— tienen 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 defini-

tivamente pudieran erradicarse categorías tales como *planificación e intervención*, y desvanecer políticas que tengan que ver con 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 última mitad de la década del 50, ambos se erigen 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*".⁷² Aunque –señala también Giberti– la "*pomposa denominación de planes de transformación agraria, no corresponde a la verdadera acepción del término*", en tanto ésta supera el alcance de *reforma*.⁷³

3. Cuando Frondizi llega al gobierno la situación socioeconómica manifiesta 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. Ante esta realidad era necesario incrementar la integración productiva, elevando la intensidad del capital y la rápida ampliación del espectro industrial interno, como *prerrequisito* para obtener una tasa sostenida de crecimiento económico. Y todo ello requiere un contexto de estabilidad, *pero no como cuestión previa*,

72 Giberti, Horacio. "Tipos de cambios fundiarios...", p. 64-65.

73 Giberti, Horacio. Idem. Ver nota nº 6. El autor 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 corriente-mente llamada *reforma*..." p. 64.

en tanto ésta no puede adquirir viabilidad sin un enérgico impulso que anteceda al desarrollo. En este marco, la política agraria a nivel nacional sigue una clara estrategia de desarrollo rural tecnocrático, en tanto el objetivo esencial es el incremento de la producción agraria, mediante la incorporación de tecnología y de capital, poniendo énfasis, por tanto, en la competencia, los mercados libres y la amplia dispersión de la propiedad privada, como condicionante suficiente para el logro de sus propósitos. El objetivo es la *modernización* y el *desarrollo* del sector agrario, imprescindible para la consolidación del modelo industrialista en crecimiento. Se trata de un estilo de *reforma agraria marginal o contrarreforma*,⁷⁴ en tanto sólo apunta hacia una *reparación superficial*, desviando manifiestamente la presión nacional sobre la tierra hacia la colonización de tierras baldías, de propiedad fiscal o localizadas en zonas periféricas. La política agraria a nivel de la Provincia de Buenos Aires concede mayor prioridad a la redistribución en favor de pequeños y medianos agricultores, que puedan acceder a una explotación de tipo familiar. Hay un intento por trastocar el monopolio latifundista sobre la tierra y sobre los recursos técnicos-financieros de crecimiento agrario, pero sin modificar las normas institucionales de la sociedad tradicional ni las pautas económicas de sobrevaluación comercial de la tierra.⁷⁵

4. *Transformación y promoción rural, reforma agraria*, se constituyen, con dispares matices, en distintas instancias dentro de la política agraria de la región pampeana, que exhiben diferencias en sus propósitos y en sus estrategias, pero que convergen en un resultante común: en ningún caso se apunta a la afectación estructural del sistema de tenencia, sino que se constriñe a provocar un incremento de los propietarios; y tan sólo se intenta desviar las presiones sobre la estructura latifundista mediante alternativas operativas tácticas como la colonización o el desarrollo

74 García, Antonio. *Sociología de la Reforma Agraria en América Latina*. Bs.As., Amorrortu, 1973, p. 26-29.

75 Este tipo de "reforma agraria" se incluyó en la categoría de "reforma agraria convencional", según la clasificación realizada por Antonio García.

agrario que, en el fondo, ocultan su objetivo último: el mantenimiento del statu quo. En países como Argentina, de avanzada urbanización y relativa industrialización, la presión más intensa desde el punto de vista económico y político, no es la *presión campesina sobre la tierra*, sino la *presión nacional*, originada en la confluencia de factores sociales como el crecimiento demográfico, la acelerada urbanización y la concentración poblacional en las grandes ciudades, la demanda industrial de materias primas, y la aspiración de las clases trabajadoras a un más alto nivel de vida. En la medida en que esa presión se intensifique, *se podría diseñar una reforma agraria de afuera hacia adentro*, o sea, de las exigencias del desarrollo global hacia la estructura agraria.⁷⁶

5. Las principales corporaciones agrarias adoptan posiciones necesariamente distintas ante las diferentes instancias de *transformación* y de *reforma* que hemos analizado. En primer lugar, y 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 pretenden y aspiran a poseer más tierra, pero también éstos anhelan la tierra en propiedad, sobre todo la que explotan con mano de obra asalariada. Por el contrario, las entidades representantes de pequeños propietarios se

oponen con firmeza 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.

En segundo lugar, es de destacar la posición constantemente defensiva de las corporaciones de grandes propietarios territoriales que, en un estado de manifiesta alteración y desasosiego por el recurrente tema de la *reforma agraria*, atinan 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 las *leyes* y los *procesos* de reforma agraria.⁷⁷ La constante son 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 parece prescindir de las características cualitativas de las tierras, por lo general marginales, con escasa capacidad económica, incomunicadas o lejanas a los centros de consumo, procesos que derivarían en un "*darwinismo social que elimina al débil, al humilde, con beneficio del poderoso y grandes traumas que a menudo son factores de una violencia que la ausencia del Estado impide contener*".⁷⁸

77 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 opone la política de "promoción rural", cuyos condicionante fundamentales son la "tranquilidad en el orden", y la "explosión técnica".

78 Breton Solo de Zaldivar. *¿La tierra para quien la trabaja? Reforma agraria, desarrollo rural y crisis del campesinado en América Latina (1950-1990)*. México, Cuadernos del Departamento de Geografía e Historia, Universitat de Lleida, ESPAI/TEMPS, 1994, pag. 40.