

DE LA TRANSFORMACIÓN A LA REFORMA AGRARIA DURANTE LAS DÉCADAS  
DE 1950-1960. POLÍTICAS, ACTORES SOCIALES Y ORGANIZACIONES  
CORPORATIVAS

**Autor:**

Silvia Beatriz Lázzaro

Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Universidad Nacional de La Plata.

56 n° 446 piso 5° dto. 1° La Plata - Te: 427-1391 - [slazzaro@isis.unlp.edu.ar](mailto:slazzaro@isis.unlp.edu.ar)

1.-Introducción

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

En este contexto, el objetivo de la ponencia es el análisis del intento de realizar una reforma agraria en el ámbito de la provincia de Buenos Aires a fin de los años 50, dentro de la problemática más general de propuestas de “desarrollo rural” entonces instalada. En función de ello nos proponemos indagar respecto a los objetivos específicos entonces planteados –en el ámbito de fuertes condicionamientos internacionales y locales-, las estrategias a utilizar, y el impacto sobre los sectores agrarios más concentrados y sus lógicas de acción.

Es de destacar que, en el marco del auge de las propuestas de los teóricos del desarrollo, dos perspectivas polarizadas enmarcan localmente el problema de la política provincial de reforma agraria: la que enfatiza el objetivo de “comunizar” al país y la que engloba la propuesta en una limitada “presión nacional” sobre la tierra.

Dichas perspectivas se articulan, además, con el debate historiográfico planteado en torno al destino último de los ex-arrendatarios en la década del 50: ¿propietarios, sujetos sociales excluidos del ámbito agrario, o emergencia de nuevos actores en la realidad social rural?

Durante la década de 1950 son frecuentes las propuestas de *desarrollo* -o de “reforma agraria”, como eufemísticamente se las ha denominado- que en general, y en el ámbito discursivo, se perfilan como potenciales estrategias de cambio de la situación estructural de la

economía nacional, en tanto el régimen de tenencia y la conformación social rural vigente, se exhiben como causas fundantes del atraso de la productividad agraria.

Si bien es manifiesto que los planteos de desarrollo rural que se proponen –insertos lógicamente en la racionalidad de la acumulación capitalista–, están alejados de objetivos de índole netamente redistributiva, nos interesa avanzar en la investigación en torno a sus condicionantes, a sus propósitos, a las políticas a implementar para llevarlos a cabo, y a sus logros y limitaciones.

También consideramos relevante incluir –para una comprensión más integral de todo este proceso– el estudio del desempeño de las corporaciones agrarias de grandes propietarios ante el diseño de estas nuevas políticas, desempeño que, en principio, se caracteriza por un perfil destacadamente defensivo y una nítida tendencia a la homogeneización de los reclamos sectoriales.

## 2.- De los Planes de Transformación agraria a las propuestas de Reforma agraria

### A.- Los planes de Transformación agraria

Como respuesta a la constante situación de “emergencia” en relación a los arrendamientos rurales, vigente durante todo el período de los gobiernos peronistas, se instituye a comienzos de 1957 el denominado Plan de Transformación Agraria; sus propósitos fundantes son el acceso del productor rural a la propiedad de la tierra y el retorno gradual a un régimen de libre contratación, tendiendo a superar la situación generada por una prolongación casi ininterrumpida de medidas de excepción, causantes de un estado de tensión constante entre propietarios y arrendatarios. La “transformación” –que debería realizarse con “alto sentido social”, es decir, desprovista completamente de cualquier tipo de proceso que implicara “el quebranto o despojo de propietarios”– tiene como objetivo prioritario propiciar 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”<sup>1</sup>. Es el mismo sector de los grandes propietarios el que estimula este sistema “negociado” que propicia el acceso del arrendatario a la propiedad de la tierra; y ello es así porque es fuerte la certeza de que por esa vía no se adviene seguramente a una modificación en la estructura misma de la tenencia, sino que tan sólo se arribará a mejoras en las normas de funcionamiento del sistema. No obstante, el Plan...no alcanza los resultados esperados, permaneciendo un panorama inquietante de discordancias que incluye tanto a los propietarios como a los arrendatarios; en el primer caso, son evidentes los obstáculos existentes para recuperar 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 caso de los arrendatarios es manifiesto su recelo e inseguridad frente a la

---

<sup>1</sup> Plan de Transformación Agraria. Presentado por el Ingeniero Agrónomo Diego Ibarbia, presidente de la Cámara Central de Arrendamientos. Bs. As., 1956, (mimeo), folio 2, 6-7, 12, 21.

factibilidad del vencimiento en masa de todos los contratos, lo que provocaría la imposibilidad de conseguir nuevas tierras para explotar.

A mediados de 1958 se intenta otra vez -aunque nuevamente desde lo transitorio- conciliar las manifiestas incompatibilidades y situaciones de desequilibrio del ámbito rural: requerimientos de restitución por parte de los propietarios, y presiones generadas por el aún gravitante núcleo arrendatario; siendo éste el punto de partida del denominado Segundo Plan de Transformación agraria; cuya “función principalísima”, apunta a “que se cree un clima de confianza entre las partes contratantes”<sup>2</sup>.

Independientemente de las diferencias existentes entre ambos Planes de “transformación agraria”, ninguno alcanzó un resultado gravitante, siendo, por el contrario, reducido su alcance y casi total el fracaso de los propósitos planteados en su momento. El factor limitante más importante, a juzgar por los distintos programas intentados, fue el financiero; el exagerado valor venal de la tierra se exhibe como fundamento de tal situación, frecuentemente asociado a una baja rentabilidad de la empresa agropecuaria, en gran 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 su esquema operativo- contribuyera a un uso más racional del suelo, comprometiendo seriamente la productividad; y por otro lado, los problemas emergentes de la escasez de crédito bancario que dificulta los objetivos de “transformación agraria”.

En 1960 el Segundo Plan...es modificado parcialmente, con el específico propósito de tratar de incentivar las potenciales operaciones de compra venta, a través, fundamentalmente, de exenciones impositivas que involucran tanto al vendedor como al comprador, el que necesariamente debía ser arrendatario de aquel. En 1963, y con el expreso objetivo de “continuar y ampliar el proceso de transformación agraria para convertir en propietarios al mayor número posible de arrendatarios”<sup>3</sup>, pero esencialmente para arribar de manera definitiva a un sistema de descongelación del régimen de arrendamientos, se sanciona el denominado Tercer Plan de Transformación agraria.

Estos sucesivos planes -sin resultados relevantes a la vista y con algunas divergencias en las estrategias a implementar- convergen en un objetivo común: lograr un funcionamiento más preciso, mejor articulado y más flexible del sistema vigente, que logre encauzar el tránsito hacia otro sistema en el que las intervenciones estatales (congelamientos, prórrogas, planificaciones) se diluyan definitivamente. Lejos están los distintos Planes de

<sup>2</sup> CONGRESO NACIONAL. Diario de sesiones de la Cámara de Senadores. Año 1958, tomo I, 17ª sesión ordinaria de 26 de junio de 1958, p. 521-22. El Mensaje que acompaña al proyecto de ley presentado es refrendado por el Presidente Arturo Frondizi, el Ministro de Economía Emilio del Carril y el Secretario de Agricultura y Ganadería Bernardino Horne.

<sup>3</sup> S.R.A. La tierra y la producción agraria en la Argentina. Panorama de su evolución histórica y realidad actual. Bs.As., Sociedad Rural Argentina, 1966, p. 82

Transformación agraria de intentar siquiera modificar el sistema de tenencia, redistribuir el ingreso, poner en actividad tierras ociosas o contribuir al incremento del empleo rural. Si bien es cierto que continúa el proceso de incremento de la superficie bajo el régimen de propiedad, ello para nada indica la conversión lineal de arrendatarios en propietarios, sino que más bien se articula con todo un proceso de transformación y complejización de la base productiva rural, y por ende también de la estructura social del ámbito agrario. Es manifiesto el desfase entre el ritmo de la caída de los arrendatarios y el de expansión de los propietarios; en el período 1952-1960, por ejemplo, desaparecen casi 24.000 arrendatarios, a la vez que emergen algo más de 3000 nuevos propietarios, tendencia que se observa tanto en relación al número de unidades de producción, como también a la superficie ocupada. Cabe entonces aludir a las distintas interpretaciones historiográficas realizadas respecto al ulterior destino de los ex arrendatarios, marco en el cual adquiere relevancia la temática que estamos investigando, en tanto en todos los casos en que desde el Estado se generan políticas orientadas a la “transformación”, “promoción” o “reforma agraria”, la problemática del arrendatario está invariablemente instalada. Por un lado están aquellos que insisten sobre la emergencia de productores familiares transformados ahora en propietarios: los pequeños y medianos productores habrían accedido a la propiedad de la tierra, utilizando mano de obra familiar e integrándose a un sostenido proceso de capitalización. Otra línea de interpretación pone el énfasis en el proceso de desaparición casi masiva de las explotaciones familiares a cargo de arrendatarios, descartando un proceso masivo de movilidad desde arrendatarios a propietarios; en efecto, en este caso se sostiene que buena parte de los primeros han tenido que abandonar la explotación agraria y radicarse en las zonas urbanas, o bien permanecer en el ámbito agrario, pero ya como *contratistas*, en explotaciones de mayor extensión, que utilizan en forma creciente maquinaria agrícola<sup>4</sup>.

El objetivo global de la política de arrendamientos en el período posterior al Peronismo apunta a estructurar un sistema de descongelación y de libre contratación entre las partes, tratando de poner fin a renuentes regímenes de “emergencia”. 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

---

<sup>4</sup> BARSKY, Osvaldo. “La información estadística y las visiones sobre la estructura agraria pampeana”. En: BARSKY, Osvaldo y PUCCIARELLI, Alfredo (editores). El agro pampeano. El fin de un período. Bs.As., FLACSO, 1997. CIDA. Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola argentino. Washington, Unión Panamericana, 1965. FORNI, F. y TORT, 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. LLOVET, Ignacio. “Tenencia de la tierra y estructura social en la provincia de Buenos Aires”. En: VV.AA. La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales. Bs.As., F.C.E./IICA/CISEA, 1988. SLUTZKY, Daniel. “Aspectos sociales del desarrollo rural en la pampa húmeda argentina”. En: Desarrollo Económico, vol.8, n° 29, abril-junio 1968

desarrollo económico general. Es por esta razón que nos interesa el estudio de los intentos de llevar a cabo reformas agrarias a fin de la década de 1950 -contemporáneamente a la implementación de los distintos planes de transformación- con el fin de identificar los propósitos divergentes y cierto nivel de coincidencia en sus resultados.

### B.- Intentos de reforma agraria. Contexto regional y nacional

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.

“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”<sup>5</sup>.

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<sup>6</sup>.

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<sup>7</sup>. Y es desde esta perspectiva donde se manifiesta como impostergable la concreción de la reforma agraria; los criterios que avalan su necesidad son los siguientes: 1) realizar un cambio estructural que permita aprovechar intensamente el potencial de ahorro y promueva la movilidad social, con relevantes consecuencias económicas, sociales y políticas; 2) satisfacer la demanda de una población en pleno proceso de crecimiento; y 3) elevar el nivel de vida del ámbito rural; pudiendo arribarse a los dos últimos objetivos mediante el aumento de la productividad agrícola<sup>8</sup>. No obstante, para alcanzar este incremento

<sup>5</sup> NACIONES UNIDAS. Reforma agraria. Defectos de la estructura agraria que impiden el desarrollo económico. Nueva York, 1951. Citado por JORDAN, F. La economía campesina...cit, p. 12

<sup>6</sup> GRUPO ESQUEL. “Las políticas de desarrollo rural en América Latina: Balance y perspectivas. En: JORDAN, Fausto (comp.). La economía campesina: crisis, reactivación y desarrollo. San José, Costa Rica, IICA, 1989, p. 12-20

<sup>7</sup> Idem.

<sup>8</sup> PREBISCH, Raúl. Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano. México, F.C.E., 1963, p.47.

de la productividad lo sustancial no era la transformación del régimen de tenencia, 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”<sup>9</sup>.

La cuestión cubana fue el detonante que condujo a la administración norteamericana a apostar –vía Alianza para el Progreso- por un tipo de reformas moderadas. La Alianza se comprometió el seno de la Conferencia de Estados Americanos de Punta del Este en 1961 a fomentar, de acuerdo con las características de cada país, programas de reforma cuyo objetivo final sería la consecución de un sistema de tenencia equitativo y socialmente más justo y estable. En este contexto es permanente el énfasis en torno a la necesidad de la reforma agraria, del progreso social, de la rápida 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. No obstante, la Alianza para el Progreso no representa tan sólo un compromiso de Estados Unidos de financiar los planes de desarrollo económico de países latinoamericanos independientes; sino que apunta también hacia una estrategia más global y complementaria de aquella: la utilización de los fondos públicos norteamericanos en el desafío por volver a abrir a América Latina para los inversores de Estados Unidos<sup>10</sup>. 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.

En Argentina, el golpe militar de 1955 aunó 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.

Desde fines de la década de 1950 y durante la del 60, la ideología liberal y el desarrollismo se constituyen en el marco imprescindible para la nueva inserción dependiente de la economía argentina en la fase de la internacionalización del capital bajo la hegemonía norteamericana<sup>11</sup>. Y el tema y la discusión en torno a la reforma agraria adquiere una fuerte

<sup>9</sup> GRUPO ESQUEL. “Las políticas de desarrollo rural...op.cit., p.13

<sup>10</sup> 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

<sup>11</sup> 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

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. Hasta ahora es desde el ámbito del Partido Socialista desde donde se han generado diversas y alternativas estrategias para concretar la tan mentada reforma agraria: expropiación inmediata de grandes latifundios e indemnización proporcional a sus antiguos dueños; rechazo de tal indemnización y de todo tipo de reembolso; establecimiento de un impuesto progresivo a la herencia que permita poner la tierra en manos del Estado para su posterior división; parcelación de la tierra en pequeños lotes para la explotación integral de la misma, o, inversamente, formación de granjas colectivas que generen a la vez grandes cooperativas de producción agraria, evitando así una explotación irracional con respecto a las necesidades del consumo; estas cooperativas no sólo serían funcionales para la comercialización de la producción, sino para la explotación misma de la tierra, sobre todo ante la ineludible exigencia de iniciar y profundizar procesos de mecanización -de por sí onerosos y aún prohibitivos, encarados individualmente-. No obstante las alternativas planteadas, los legisladores socialistas se esfuerzan por remarcar la necesidad de que toda posible política agraria tenga fundamentalmente en cuenta “el bienestar del trabajador rural, con frecuencia olvidado no sólo por los latifundistas, sino aún por los pequeños propietarios rurales”<sup>12</sup>. 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.

#### C.- Rasgos esenciales del problema agrario desde la perspectiva del Desarrollismo

Arturo Frondizi asume como Presidente a comienzos de 1958 y no tarda en manifestar una abierta actitud contradictoria 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 U.C.R.I. introdujo cambios tales, que la plataforma del partido en 1958 “difiera sustancialmente del texto original y reformista de la Carta del M.I.R.”<sup>13</sup>. 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

<sup>12</sup> Mundo Agrario, especialmente los meses de marzo y abril de 1956

<sup>13</sup> RODRIGUEZ LAMAS, Daniel. La presidencia de Frondizi. Bs.As., CEAL, 1984, p.76-77

contra acaparadores o monopolios -para lo que se requiere una 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 <sup>14</sup>.

Desde la reforma agraria “inmediata y profunda” se va transitando hacia otra concepción, según la cual la estructura agraria atrasada no reconoce su causa en el hecho de que la tierra “pertenezca 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<sup>15</sup>.

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 necesidades 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”<sup>16</sup>

---

<sup>14</sup> LEBEDINSKY, Mauricio “El problema agrario”. En: VV.AA. Proceso al desarrollismo. Biblioteca del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, 1974, p.60  
RODRIGUEZ LAMAS, D. La presidencia...cit., p.77

<sup>15</sup> NOSIGLIA, Julio. El Desarrollismo. Bs.As., CEAL, 1983, p.19

<sup>16</sup> FRONDI, Arturo. El problema agrario argentino. Bs.As., Ed. Desarrollo, 1965 .p.10

Según datos del Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola para 1965, ha quedado demostrado que ni siquiera en los países semiindustrializados de la zona templada, como es el caso de Argentina, se ha roto la “ecuación tradicional concentración latifundista/pulverización minifundista”<sup>17</sup>. En este país, en el que la industria manufacturera representa cerca de la tercera parte del producto bruto interno, las explotaciones de tipo latifundista representan el 0,8%, controlan el 40% de la tierra, ocupan apenas el 6% de la mano de obra agrícola y contribuyen con el 15% del valor de la producción; y en el otro extremo de la escala, las unidades de tipo minifundistas constituyen el 43%, disponen del 3% de la tierra, soportan una carga laboral del 30% de la mano de obra y aportan casi tanto como los latifundios (el 12% de la producción). Esta imagen del campo argentino demuestra que es muy elevada la concentración de la tenencia agraria y muy bajo el nivel de eficiencia de la gran explotación latifundista, ya que con el 40% de la tierra produce apenas un valor equiparable al de los sectores minifundistas que operan con el 3%. A su vez las explotaciones intermedias representan no sólo el mayor aporte en el valor de la producción agropecuaria (47%), sino la mayor capacidad ocupacional de mano de obra agrícola (39%); y es a este proceso social al que debe atribuirse que las políticas populistas no se hayan orientado hacia la reforma agraria, sino tan solo hacia la regulación de rentas y aparcerías.

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”<sup>18</sup>; 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”<sup>19</sup>, para lo que es prioritario comenzar por la “regulación del régimen de tenencia de tierras”, por un sistema crediticio adecuado a las necesidades del productor, y por el impulso al desarrollo de

<sup>17</sup> GARCIA, Antonio. Atras y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo. Bs.As., El Ateneo, 1972, p. 208

<sup>18</sup> LATTUADA, Mario. Política agraria y partidos políticos 1946-1983. Bs.As., CEAL, 1988, p.38

<sup>19</sup> “Reforma integral” fue un término acuñado como una réplica al proceso de “reforma radical” que se ensayaba entonces en Cuba. La misma se definió, algo confusamente, como una serie de medidas para eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo económico y social, los cuales se deben a defectos de la estructura agraria. Su objetivo fundamental sería, en teoría, afianzar la pequeña explotación familiar como punta de lanza de la modernización agrícola a través de un complejo programa de colaboración (educación, crédito, organización de cooperativas, etc.) VICTO 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, p. 27

elementos coadyuvantes de promoción económico-agraria (caminos, energía, industria, mercados)<sup>20</sup>.

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:

1.- 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”<sup>21</sup>

2.- 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”<sup>22</sup>.

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”<sup>23</sup>.

Los cauces generales para llevar a la práctica esta reforma agraria, son 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”.

---

<sup>20</sup> 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

<sup>21</sup> Idem

<sup>22</sup> Idem, p.1086-87

<sup>23</sup> Idem

\* Establecer un r egimen de concurso para adjudicar los predios y confiar a comisiones de adjudicación las propuestas ante el Ministerio de Agricultura.

\* Indemnizar los campos que se adquieran por expropiaci n, 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 acci n impositiva que presionaría a los propietarios a elevar los niveles de productividad de su tierra, volcarlas al mercado para su explotaci n 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<sup>24</sup>.

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 all , entonces, una contradicci n 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 econom a; 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”<sup>25</sup>. 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”<sup>26</sup>. 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,

<sup>24</sup> LATTUADA, Mario. Política agraria del liberalismo-conservador 1946-1985. Bs.As., CEAL, 1987

<sup>25</sup> LATTUADA, Mario. Política agraria y partidos políticos...cit., p.26

<sup>26</sup> Idem, p.27

capitalizar el país y realizar una justa distribución de la renta nacional a fin de garantizar el desarrollo sin tensiones sociales”<sup>27</sup>

D.- Impacto sobre las corporaciones de grandes propietarios agropecuarios

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.

Existe, por parte de algunos gobiernos provinciales, -expresa un editorial de los Anales de la S.R.A. en 1959, sugestivamente titulado “En *defensa* de todo el país”- el deliberado propósito de crear un clima público de confusión que haga posible el establecimiento de “verdaderos sistemas colectivistas de neta raíz marxista”<sup>28</sup>. En otro editorial de Anales, del mismo año, presentado con la singular frase de “Frente al atentado”, se afirma que, además de sus “aberraciones de fondo”, la reforma agraria que se impulsa en la provincia de Bs.As., atenta contra la recuperación a la que el país tiende: en efecto, Argentina “no debe confundirse en el mundo con el nombre de una nación en la cual la democracia -no sólo la política sino también la social y la económica- está siendo minada por intentos de colectivización comparables con los que determinaron fracasos, persecuciones y miseria en los países de regímenes comunistas”<sup>29</sup>.

Ignacio C. Zuberbühler<sup>30</sup> sostiene que la reforma agraria proyectada por la provincia de Bs.As. es “de corte marxista y totalitaria”, en tanto atenta abiertamente contra el derecho de propiedad. Acuerda con la necesidad de una reforma en los sistemas de explotación agraria, con miras al acrecentamiento de la producción, pero rechaza la reforma agraria como “proyecto comunizante”, 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 inexplorados de grandes zonas del país<sup>31</sup>.

<sup>27</sup> Idem, p.27

<sup>28</sup> S.R.A. Anales, octubre de 1959, p.491-492

<sup>29</sup> Idem, p. 427-428

<sup>30</sup> Ignacio Zuberbühler: importante ganadero de la provincia de Bs.As. Integrante de la Comisión Directiva de la S.R.A. entre 1954 y 1960; presidente de la Corporación Argentina de Aberdeen Angus durante gran parte de la década del 60; socio fundador de la firma Ricardo e Ignacio Zuberbühler, de administración de propiedades urbanas y rurales.

<sup>31</sup> S.R.A. Anales., agosto de 1960, p. 556-557

Desde estos sectores hasta la 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”<sup>32</sup>.

“...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”<sup>33</sup>

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 1960 Pablo Hary<sup>34</sup> publica un trabajo titulado ¿Reforma agraria o promoción rural?, destinado a lo que denomina “autoridades sociales”: dirigentes sindicales, políticos, empresarios, periodistas, magistrados, universitarios, militares, eclesiásticos; en fin, “a todos aquellos que cabalmente constituyen la clase dirigente...”. El trabajo analiza las principales concepciones y los más inmediatos objetivos de estas “autoridades sociales”, de las que el autor -no cabe duda- es un conspicuo representante; lo que está evidenciando el alto grado de preocupación que generan las instancias -más discursivas que reales- en pro de la reforma agraria. Es por ello que consideramos importante integrar algunos aspectos relevantes del análisis realizado:

\* Parte de la premisa de que el intento de la reforma agraria en la provincia de Bs.As., tiene como “fin proclamado” la subdivisión de la tierra en unidades económicas, en tanto el “fin real” tiene más que ver con la socialización de los medios de producción.

\* Considera la sucesión de cuatro etapas que conducen “...por la liquidación de los jefes rurales, a la dictadura del proletariado, a la destrucción de la propiedad privada y, finalmente, al comunismo”. De donde deduce que la reforma agraria “no es un proyecto de filántropos deseosos de hacer de las pampas una arcadía, sino una operación destinada a comunizar al país”<sup>35</sup>.

\* A la reforma agraria le opone la política de “promoción rural”, cuyos condicionantes fundamentales son la “tranquilidad en el orden” -que acabaría con la inestabilidad, las

<sup>32</sup> “El problema de la tierra”. En: La Res, noviembre de 1959, p.3

<sup>33</sup> Idem, p. 4

<sup>34</sup> Importante ganadero de la provincia de Bs.As.; presidente de la Sociedad Rural de Henderson en 1939/45 y 1954/58; miembro de la S.R.A. y de CARBAP; arquitecto y docente en el Centro de Altos Estudios del Ejército en 1960, año durante el cual dicta una serie de clases, que constituyen el contenido de su trabajo ¿Reforma agraria o promoción rural?. Bs.As., Ed.Rural, 1961

<sup>35</sup> HARY, Pablo. ¿Reforma agraria...? cit., p.54; 58

periòdicas amenazas de expropiaciòn o de nuevas cargas impositivas-, la profundizaciòn de los aspectos tècnicos, a travès de la divulgaciòn de ciertas pràcticas “ya conocidas por los mejores productores”; la “explosiòn tècnica” se producirà en cuanto una politica seria de “promociòn rural desarme ciertos aspectos econòmicos y sociales que detienen su desarrollo”<sup>36</sup>.

En 1959 la recientemente creada y autodenominada “Liga Argentina para promover la recuperaciòn econòmica nacional” (LAPREN) da a conocer una publicaciòn “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 acciòn propagandistica de grupos extremistas ajenos a nuestras constumbres e instituciones”<sup>37</sup>.

Tres fuerzas sociales, según esta entidad, estàn en pugna, en virtud del importante despliegue del tema de la reforma agraria en los diferentes àmbitos políticos. En primer lugar, las “entidades rurales màs representativas”, que perciben el perjuicio que se avecina para la econompìa agropecuaria, en tanto se promoverìa la expropiaciòn de campos en plena explotaciòn, sin tener en cuenta los valores venales, sino tan sòlo los promedios de productividad. En segundo lugar, el sector de los arrendatarios y aparceros, “...que evidentemente buscan el afincamiento de su familia en el campo que explota o en otro similar”, y que por lo tanto se manifiestan a favor de una transformaciòn en el sistema de tenencia de la tierra. Y, en tercer lugar, hay otro sector, “que es el principal interesado en que el problema sea resuelto con soluciones de alto nivel: ese tercer sector es el país...”<sup>38</sup>.

Tratando de analizar los “antecedentes” de la situaciòn actual, la publicaciòn se refiere a la època en que prevalecìa el arrendamiento tradicional, consustanciado con la explotaciòn agrìcola y ganadera, y con la rotaciòn de los cultivos, en cuyo contexto el destino ùltimo del arrendatario sin tierra adquirìa un especial sentido. En efecto,

“...al cabo de los años, unos fueron arrendatarios pròsperos, algunos propietarios, y otros ambularon por los caminos. En esto, como en todos los òrdenes de la vida, el triunfo fue de los *màs aptos*...y de quienes se encontraron con *ganaderos comprensivos y humanitarios*, que fueron mayoría, pues tambièn los hubo expoliadores y egoístas (terratenientes colonizadores)”<sup>39</sup>.

Presiòn de los mercados internacionales; amplias desventajas del minifundio; incidencia fundamental del progreso tècnico aplicado al àmbito rural, incluso como factor de “mantenimiento de la paz social”; preeminencia del sostenimiento de la “unidad de producciòn” por sobre la “unidad familiar de subsistencia”, son los distintos aspectos que se destacan, como

---

<sup>36</sup> Idem, p. 66

<sup>37</sup> LIGA ARGENTINA PARA PROMOVER LA RECUPERACION ECONOMICA (LAPREN). El problema de la reforma agraria. Bs.As., 1959 (folleto). La publicaciòn està firmada por Carlos Rubio Quintana, a la sazòn director de la revista “Estancias Argentinas”.

<sup>38</sup> LIGA ARGENTINA PARA PROMOVER...cit., p.5-7

<sup>39</sup> Idem, p. 8

fundamentos de una estricta oposició a todo aquello que de alguna manera amenace la estructura de la propiedad.

“...no podrà pretenderse una mayor producció agropecuaria si se introduce un elemento de inseguridad en la explotació rural, como es la amenaza de que en un momento dado puedan expropiarse campos...”<sup>40</sup>

Sin embargo, lejos estaban estas aseveraciones de plasmarse en la realidad, y no sólo por la mayor moderació y flexibilizació de las propuestas agrarias nacionales, sino porque también las iniciativas encaradas por el gobierno de la provincia de Bs.As. -de sesgo más reformista-, a fin de los años 50, no se orientan hacia una alteració significativa y profunda en la estructura de tenencia y en el sistema de relaciones sociales, sino que se *limitaron* a proponer una redistribució de la propiedad y del ingreso agrícola -a través de procesos de colonizació y de parcelació, 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 “reforma agraria” se vio limitado y constreñido a las líneas de acción ya tradicionales desde la formulació de los primeros “planes de transformació agraria”:

“...la acción *colonizadora* -en opinión de José Martínez de Hoz- debe orientarse no a la simple parcelació de campos que se encuentran en plena explotació, sino a la incorporació de nuevas tierras incultas al proceso productivo, las que se encuentran situadas, en su mayor parte, *fuera de la región pampeana*”<sup>41</sup>.

Los intentos de “reforma agraria” fueron limitados; tanto los encarados por el gobierno provincial, desde una perspectiva reformista, y por medio de políticas de redistribució del ingreso, a través de una mayor participació del Estado (como 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 modernizació 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.

---

<sup>40</sup> Idem, p. 15

<sup>41</sup> MARTINEZ DE HOZ, José A. La reforma agraria y la explotació agraria en la región pampeana argentina. Bs.As., 1965 (mimeo)

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 período, con énfasis en factores tales como la inseguridad, la amenaza, la inestabilidad, la indefensión, el atentado y el peligro de “comunizar” al país. A fin de 1957 tiene lugar la realización de una primera asamblea que convoca a las corporaciones de grandes propietarios, con el objetivo explícito de iniciar un plan destinado a la *defensa* de los intereses agropecuarios, y de constituir una “fuerza agraria” susceptible de gravitar ante la opinión pública, los partidos políticos y el gobierno nacional mismo. Se manifiesta una severa preocupación por los “momentos inciertos” en que está actualmente el campo, y fundamentalmente por la forma en que los diversos partidos políticos enfocan el problema del mismo, con motivo de las próximas elecciones de 1958<sup>42</sup>.

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 agropecuaria en todas sus dimensiones, aunque queda plenamente de manifiesto que el proceso que más resquemor produce es el que se viene sucediendo a nivel de algunas provincias<sup>43</sup>.

Un hecho paradójico y contradictorio parece advertir la Comisión Coordinadora...; 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 Bs.As., 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.

En nota dirigida al Presidente A. Frondizi, a comienzos de 1960, la Comisión Coordinadora...expresa su preocupación y señala los peligros que derivan de esta tendencia a promover la reforma agraria en distintas provincias. Luego de manifestarse como en total acuerdo con la línea del gobierno nacional en su programa económico, pasa a realizar un minucioso análisis sobre los más relevantes aspectos que articulan la acción del Estado con la

---

<sup>42</sup> Discurso del presidente de la S.R.A., Juan M. Mathet. En: *La Res.*, enero 1958, p. 18

<sup>43</sup> Hemos realizado un análisis puntual de la conformación y propuestas de la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, en el trabajo presentado a las XV Jornadas de Historia Económica (Tandil, 1996): “Demandas sectoriales y políticas públicas agrarias: los arrendamientos rurales durante la década de 1950”

satisfacciòn de los esenciales intereses del agro; no sin dejar de advertir el “peligro” latente que anida en la cierta posibilidad de que “la linea nacional se corte una y mäs veces a través de los planes agrarios y econòmicos de las provincias”<sup>44</sup>.

La recuperaciòn econòmica del país depende de la ràpida capitalizaciòn de los principales sectores productivos, esencialmente agricultura, ganaderìa, servicios pùblicos, petròleo, energìa y siderurgia; lo que se lograrà sobre la base de dos factores imprescindibles: el volumen del ahorro y la orientaciòn de las inversiones.

En lo que hace al sector agropecuario, a esta altura de la dècada de los 50, està en una situaciòn de mejores ingresos relativos, sobre todo debido a la supresiòn de los controles de cambios y de precios; pero para que estos mayores ingresos se traduzcan en inversiones en el àmbito agrario serà necesario -y es aquí donde pone ènfasis la entidad agropecuaria- varios procesos convergentes: que no se creen nuevos ni mayores impuestos provinciales; que no se “desperdicien” ingresos en inversiones improductivas de “reforma agraria” o similares; que no se deje sin efecto la política nacional de estabilizaciòn, ni se destruya el clima de confianza que requiere tanto el inversor como el productor.

“...de lo que se trata, Sr. Presidente, es de establecer si la actividad serà impulsada, en cuanto a la economìa agropecuaria se refiere, por el sector pùblico o por el sector privado. Si se mantiene la presente política de acrecentar los impulsos provinciales y *amenazar al país con reformas agrarias*, es indudable que el empresario privado se retirará para ceder su lugar al buròcrata doctrinario y al capitalismo de Estado. Esta serà *una catàstrofe*...”<sup>45</sup>.

El acuerdo con las políticas a nivel nacional, tendientes a “liberar” los sectores intervenidos por controles previos, a buscar la estabilizaciòn y el saneamiento de la moneda, a hallar el equilibrio de la balanza de pagos y a acrecentar las inversiones en los àmbitos que mäs lo requieran, es amplio e indubitable. Pero mientras estas líneas de acciòn se van adoptando, los gobiernos de las provincias -desde la perspectiva de los propietarios mäs concentrados- toman medidas tales como el aumento impositivo y “proyectan programas de inversiòn en caminos, energìa, reforma agraria, empresas pùblicas, sin ninguna coordinaciòn con la política nacional; estos proyectos significan nuevos empleos y mäs oficinas”<sup>46</sup>

La provincia de Bs.As. -argumenta la Comisiòn...- aumentò los impuestos y por tanto la recaudaciòn; pero ello no se dedicará a inversiones productivas, sino que la “burocratizada provincia” lo apostará a la reforma agraria: por lo tanto, es ese dinero que se pierde definitivamente para la economìa agropecuaria, en momentos en que tanto interna como externamente el país busca prèstamos a corto plazo para aliviar las finanzas nacionales.

Pero aún mäs grave que la anterior contradicciòn, resulta la circunstancia de trastocar todo el règimen en que se basa el plan de estabilizaciòn nacional, que sin duda era una de las

---

<sup>44</sup> *La Res.*, enero 1960, p.16

<sup>45</sup> *Idem*, p. 18

<sup>46</sup> *Idem*, p. 20

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 mantiene 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 periodo 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.

### 3.- Consideraciones finales.

1. Toda esta problemática de la “transformación agraria“, la “promoción rural“, la “reforma agraria integral“, están contenidas de alguna manera en el proceso más abarcador e inclusivo que se relaciona con la situación y el destino de los ex-arrendatarios durante y después del significativo proceso de franco deterioro del arrendamiento como forma de tenencia. Es que de ninguna manera se trataba de un dato menor, concebir políticas que dieran respuestas acabadas a una situación conflictiva en el ámbito rural, signada por resabios de una estrategia sumamente dirigista y que aspira a lograr un régimen de libre contratación; dicha política habría de brindar el seguro respaldo a los intereses de los propietarios, pero también neutralizar cualquier tipo de conflictividad social protagonizada por los ex – arrendatarios. Desde el punto de vista historiográfico, dos son las primordiales interpretaciones que intentan explicar dicho proceso : aquella que sostiene la emergencia de nuevos productores familiares propietarios que han llegado a capitalizarse; y la que afirma, por el contrario, la desaparición de las explotaciones familiares a cargo de arrendatarios, los que pueden haber migrado a la ciudad o permanecido en el campo, pero ya como un sujeto social diferente, identificado con el contratista rural, que

asigna más complejidad aún a la estructura social agraria vigente<sup>47</sup>. Efectivamente desaparecen las tensiones sociales de las décadas anteriores, merced a las políticas públicas que eliminaron el régimen de arrendamiento vigente, disminuyendo así la importancia del arrendatario y también se expandieron las unidades productivas medianas, reduciéndose el peso relativo de las explotaciones de más de 5000 has. La década del 60 marcó la desaparición del sistema de arrendamiento, junto con la aparición de productores medianos que adoptaron el nuevo “paquete” y que fueron caracterizados como *farmers*. Se registró un incremento de la capitalización global –via farmer, contratista y productores medios y grandes-, una utilización homogénea de prácticas e insumos mecánica, y también un aumento de la inversión<sup>48</sup>

2. Los Planes de Transformación agraria, ensayados a partir de la caída del Peronismo -y en el contexto de una redefinición 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 pretende es un más sólido y ajustado funcionamiento en el sistema de locaciones, del que definitivamente puedan erradicarse categorías tales como “planificación” e “intervención”, y desvanecer políticas que tengan que ver con las prórogas, los congelamientos y la suspensión de desalojos.

3. La política agraria a nivel nacional, durante los años del gobierno frondizista, 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”<sup>49</sup>, en tanto solo 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.

4. La política agraria en la provincia de Bs.As. 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 agrícola, pero sin modificar las normas institucionales de la sociedad tradicional ni las pautas económicas de sobrevaluación

<sup>47</sup> Ver: LLOVET, Ignacio. Tenencia de la tierra y estructura social... op.cit.

<sup>48</sup> VV.AA. Un análisis sistémico de políticas tecnológicas. Estudio de caso: El agro pampeano argentino 1943-1990. Bs. As., Centro de Estudios Avanzados. Oficina de Publicaciones del CBC., UBA, 1997, pag. 89-90. Desde el punto de vista de la incorporación de tecnología es importante destacar el surgimiento de los Consorcios Regionales de Experimentación Agrícola CREA, aspecto que no hemos considerado en este trabajo.

<sup>49</sup> GARCIA, Antonio. Sociología de la Reforma Agraria en América Latina. Bs.As., Amorrortu, 1973, p. 26-29

comercial de la tierra<sup>50</sup>. En efecto, durante este período, la reforma agraria aparece legitimada en el marco del desarrollo capitalista de la época, como un mecanismo que garantiza alguna medida tanto de justicia social como de eficiencia productiva, pero también como medio para evitar la insurgencia en el ámbito rural<sup>51</sup>

5. Se trata de 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 limita a provocar un incremento de los propietarios; y tan sólo se intenta desviar las presiones sobre la estructura latifundista mediante alternativas operaciones tácticas como la colonización o el desarrollo 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”<sup>52</sup>, originada en la confluencia de factores sociales como el crecimiento demográfico, la acelerada urbanización, 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<sup>53</sup>.

6. Por último, 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” de reforma agraria y los “procesos” de reforma agraria. En efecto, la “promoción agraria” apunta hacia la adopción de medidas de carácter administrativo para el aumento de la producción, las que deberían ser aplicadas de variadas formas, tales como créditos y desgravaciones impositivas para mecanización, instalaciones específicas, pasturas, enseñanza para la aplicación de nuevas

---

<sup>50</sup> Este tipo de “reforma agraria” se incluiría en la categoría de “reforma agraria convencional”, según la clasificación realizada por Antonio García.

<sup>51</sup> TEUBAL, Miguel. *Globalización y nueva ruralidad en América Latina*. En: GIARRACA, Norma (Compiladora). *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*. Bs. As., CLACSO, 2001, pag. 58

<sup>52</sup> La presión nacional sobre la tierra designa la suma de exigencias originadas en el crecimiento de la población (alimentos), en la demanda industrial de materias primas, en los requerimientos financieros del Estado y en las necesidades de los trabajadores rurales sin tierra o con muy poca tierra (colonos, aparceros, minifundistas, etc. con aptitudes para transformarse en un nuevo empresariado agrícola) Las primeras constituyen las “formas externas” de presión sobre la tierra y las segundas las “formas internas”, originadas dentro del ámbito agrario mismo. Esta “presión nacional” no solo se ejerce sobre la tierra sino sobre la suma de recursos físicos que la condicionan estructuralmente. GARCIA, Antonio. *Atraso y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*. Bs.As., El Ateneo, 1972

técnicas, riego, transportes, caminos, puentes, electificación rural y estímulo a la producción granjera para ocupar la mayor fuerza de trabajo disponible.

Y, en efecto, se han ensayado una serie de sustitutos, tales como colonización de tierras marginales, construcción de caminos y obras de riego, o adquisición de latifundios aislados para su nueva colonización, pero no reformas verdaderas<sup>54</sup>. Y lo cierto es que la reforma agraria no ha de ser confundida con el aumento de la eficiencia en la agricultura via construcciones viales, regadíos, servicios de extensión agrícola o medidas similares; pues aunque estas medidas son necesarias, no alteran básicamente ni la distribución del ingreso ni la estructura político social. Los esfuerzos para aumentar la eficiencia deben aplicarse “después de la reforma agraria” y no “en vez de ella”, en tanto producir más sin cambiar la estructura de la tenencia de la tierra, no crea nuevas oportunidades para el trabajador rural<sup>55</sup>

Planes de transformación y/o promoción agraria se ensayan durante este período, con escasos resultados de fondo. Pero, además, el problema del arrendamiento subsiste, no sólo por los arrendatarios que no se han hecho propietarios, sino por la aparición de los contratos accidentales, nueva forma de contratación que retrotrae la situación al inicio, o sea a los contratos sin estabilidad ni protección legal alguna para el arrendatario<sup>56</sup>.

---

<sup>53</sup> GARCIA, A. Sociología de la reforma agraria...cit., p.48

<sup>54</sup> De hecho, la reforma agraria no ha de confundirse con intentos para explotar tierras improductivas o para colonizar áreas aún no habitadas. Abrir al cultivo tierras fiscales, antes de haber puesto en marcha el desarrollo industrial, requiere cuantiosos capitales, en tanto ha de valorarse la distancia que las separa del mercado y su potencial fertilidad y aptitud. FLORES, Edmundo. “La teoría económica y la tipología de la reforma agraria”. En: VV.AA. Reformas agrarias en América Latina, Bs.As., Juárez Ed., 1970

<sup>55</sup> FLORES, E. Op.cit...p.30

<sup>56</sup> Ya en las leyes sobre arrendamientos rurales de 1932 y de 1948 se había estipulado que los contratos de pastoreo a breve término, o los contratos para el cultivo de un predio por una sola cosecha, quedaban excluidos de la misma, lo que implica que, en tales casos, seguía rigiendo la libre contratación. Se siguió avanzando en este sentido, sobre todo cuando los cuestionamientos al dirigismo y la planificación iban adquiriendo perfiles cada vez mas fuertes, hasta que a comienzos de 1963 un decreto autoriza esos contratos por dos años, siendo el principal fundamento esgrimido entonces, la mayor utilización de las tierras que ello implicaría. Es precisamente en virtud de este decreto que los contratos accidentales comienzan a tomar renovado auge, retro trayendo la situación a un estado de libre contratación.

## RESUMEN

Los propósitos de la ponencia tienden al análisis de las siguientes instancias:

- 1.- Las propuestas de *reforma agraria* en el contexto de las políticas públicas entre 1958 y 1962, que fomentan el *desarrollo económico*, que se imponen como objetivo *transformar* la explotación agraria en una empresa, semejante a la estrictamente industrial, y que propician aquella *reforma* en tanto debe conducir, a través de la receptividad de los cambios tecnológicos, al incremento de la productividad y a la diversificación de las actividades.
- 2.- Los condicionamientos internacionales y fundamentalmente locales de los intentos de *reforma agraria*: la "*presión nacional sobre la tierra*", en tanto proceso que se habría constituido en el reclamo fundamental, requiriendo la formulación y la concreción de soluciones.
- 3.- La articulación entre *reforma agraria* y estrategias tales como los impuestos a la tierra; las expropiaciones; y los planes de colonización, en tanto instancias concatenadas que, en su interacción, se exhiben como un programa coherente que el Estado debe legitimar .
- 4.- La reacción de las corporaciones de grandes productores agrarios, ante una realidad en el campo signada por el protagonismo de renovados actores sociales, y frente a políticas que, aún en su formulación, las perciben como altamente desestabilizantes.