

Acuerdos y confrontaciones: la política agraria peronista en el marco del Pacto Social¹

Silvia B.
Lázzaro

Profesora adjunta de la Universidad Nacional de La Plata (Argentina) e investigadora independiente del CONICET (Argentina). Doctora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Es directora de varios proyectos, entre ellos el Proyecto de Investigación Plurianuales (PIP/CONICET) (2012-2014), el Proyecto de Investigación Científica y Tecnológica (PICT/Agencia Nacional de Promoción Científica y Tecnológica/FONCYT) (2013-2015) y el Proyecto de Incentivos a la Investigación, Secretaría de Ciencia y Técnica de la UNLP (2012-2015). Entre sus publicaciones recientes se encuentran: “El desarrollismo y el problema agrario durante las décadas de 1950 y 1960”, *Secuencia* 84 (2012): 125-160; y, en coordinación con Javier Balsa, *Agro y política en Argentina. Tomo 1. El modelo agrario en cuestión, 1930-1943* (Buenos Aires: CICCUS, 2012). slazzaro@conicet.gov.ar

Artículo recibido: 30 de noviembre de 2012

Aprobado: 22 de abril de 2013

Modificado: 07 de junio de 2013

DOI: [dx.doi.org/10.7440/histcrit51.2013.07](https://doi.org/10.7440/histcrit51.2013.07)

- ¹ El presente artículo se inserta dentro del proyecto *La “Reforma agraria” en la región pampeana: concepciones, condicionantes, propuestas e impacto entre el primer y el segundo peronismo, 1943-1976*, que se desarrolla como investigación independiente del CONICET (Argentina), institución que financia el presente trabajo académico y los proyectos mencionados.

Acuerdos y confrontaciones: la política agraria peronista en el marco del Pacto Social

Resumen:

El propósito de este artículo es el análisis de la política agraria del peronismo, en un particular contexto marcado por las grandes modificaciones en el funcionamiento del capitalismo —que se exhiben en un ámbito dominado por la situación de crisis generalizada—, y donde el capital financiero cumple un rol fundamental en los procesos económicos y políticos: los comienzos de la década de 1970. En efecto, se trata de un período histórico complejo en el que es posible advertir contradicciones y variaciones políticas y socioeconómicas que se suceden a un ritmo impetuoso y apremiante. En este marco, se estudiarán las diferentes iniciativas que se fueron generando en el ámbito de esta política sectorial, en un clima de ideas signado por la tendencia a los acuerdos y la concertación, pero que fracasa por el predominio de la confrontación entre sectores socioeconómicos con intereses dispares.

Palabras clave: *Argentina, Pacto Social, política agraria, tenencia de la tierra, reforma agraria.*

Agreements and Confrontations: Peronist Agrarian Policies in Light of the Social Pact

Abstract:

The purpose of this article is to analyze the agrarian policy of Peronism in a specific context characterized by great modifications in the way capitalism functions —exhibited in an environment dominated by a generalized crisis situation— and where financial capital fulfills a fundamental role in economic and political processes in the early 1970s. This is a complex historical period which gives rise to political and socioeconomic contradictions and variations that succeed each other at an accelerated rate. In this context, we will study the various initiatives that were derived from this sector policy, in an environment marked by a tendency towards agreements and concertation, but which fails due to the prevalence of confrontation between socioeconomic sectors with disparate interests.

Keywords: *Argentina, Social Pact, agrarian policy, land tenure, agrarian reform.*

Acordos e confrontos: a política agrária peronista no marco do Pacto Social

Resumo:

O propósito deste artigo é a análise da política agrária do peronismo, em um particular contexto marcado pelas grandes modificações no funcionamento do capitalismo —que se exibem em um âmbito dominado pela situação generalizada—, e onde o capital financeiro cumpre o papel fundamental nos processos econômicos e políticos: no início da década de 1970. De fato, trata-se de um período histórico complexo no qual é possível advertir contradições e variações políticas e socioeconômicas que se sucedem a um ritmo impetuoso e prioritário. Neste marco, serão estudadas as diferentes iniciativas que foram sendo geradas no âmbito desta política setorial, em um clima de ideias aprovadas pela tendência aos acordos, mas que fracassa pelo predomínio do confronto entre setores socioeconômicos com interesses desiguais.

Palavras-chave: *Argentina, Pacto Social, política agrária, posse da terra, reforma agrária.*

Acuerdos y confrontaciones: la política agraria peronista en el marco del Pacto Social

Introducción

Al comienzos de 1973, el peronismo retorna al control del aparato estatal argentino, comenzando entonces un proceso político colmado de tensiones que culminó en marzo de 1976 con el advenimiento del más fuerte golpe de Estado, que depuso a la presidente Isabel Perón. El peronismo protagonizó durante este período enfrentamientos con diferentes actores de la sociedad argentina, ocupando, junto con los conflictos de la gran burguesía agraria, un lugar destacado, lo que exhibió el importante poder de invalidación que conservaba este sector social¹.

El régimen peronista de la década de 1970 intentó articular su antigua alianza de clases para revertir el proceso de acumulación vigente y apuntar a renovar la política social de la década de 1940. Desde el punto de vista político procuró apoyarse sobre las bases de un Pacto Social, y en el ámbito económico, dejar el país en manos del ministro José Gelbard². La conducción de la política económica se orientó a estimular la burguesía nacional, ampliar el mercado interno mediante la redistribución del ingreso, procurar la expansión de las exportaciones de manufacturas y extender los márgenes de acción del Estado³. Por tanto, fue un período particularmente complejo que se cristalizó en una realidad en la que los aspectos económicos y político-institucionales adquirieron críticos contornos que derivaron en una situación de constante movilización social.

Ahora bien, la principal intención del peronismo era crear un orden político legítimo y estable, susceptible de constituirse en un ámbito en el que las clases sociales dirimieran sus

1 Ver al respecto: Ricardo Sidicaro, “Poder y crisis de la gran burguesía agraria argentina”, en *Argentina, hoy*, comp. Alain Rouquié (México: Siglo XXI, 1982), 50-51.

2 José B. Gelbard fue un inmigrante judío que, escapando de Polonia, llegó a Argentina durante la década de 1930. Desde entonces se dedicó a diferentes actividades comerciales, gremiales, y aun políticas, durante el gobierno de Perón, junto a quien fundó la Confederación General Económica (CGE), que agrupó a la pequeña y mediana burguesía nacional en 1953; se desempeñó posteriormente como ministro de Economía durante el segundo gobierno peronista, entre 1973 y 1974. Ver: María Seoane, *El burgués maldito* (Buenos Aires: Planeta, 1998).

3 Pedro Paz, “Proceso de acumulación y política económica”, en *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*, eds. Eduardo Jozami, Pedro Paz y Juan Villarreal (Buenos Aires: Siglo XXI, 1985), 62-70.

enfrentamientos, y un orden de arbitraje que trascendiera el notable carisma personal de Perón. En este contexto, el eje del proyecto de reorganización de la dominación de clases era la creación de un sistema político abierto y flexible, sostenido sobre las organizaciones corporativas y los partidos políticos. En este sistema quedaría definido el lugar de las clases en la sociedad, particularmente en el plano institucional, cuyos límites de tolerancia fueron establecidos en el diseño político realizado por Perón. De esta manera, se esperaba que el potencial antagonismo entre las clases se viera neutralizado, y se pudiese contener el creciente proceso de radicalización social⁴.

Respecto al programa económico y social del peronismo, cabe destacar algunos ejes centrales en función del objetivo de este artículo, presentes ya en las propuestas iniciales: la política agraria, que combinaba las transferencias de ingresos hacia otros sectores de la economía con las propuestas de modernización para incrementar la producción y los saldos exportables; las medidas tendientes a favorecer el desarrollo industrial y las empresas de capital nacional; la mejora de la situación de los sectores asalariados; y la restricción de las actividades de las empresas transnacionales, al considerar que habían sido tratadas de manera privilegiada por los gobiernos anteriores. Todos estos procesos implicaban el incremento de la intervención estatal en los ámbitos socioeconómico y político-institucional⁵.

Es relevante además el análisis de la política agraria del peronismo, con énfasis en la problemática de la tenencia de la tierra y su uso, en función del requerimiento explícito de afianzar el incremento de la producción y el nivel de productividad agraria en Argentina. Más aún cuando el contexto internacional estaba caracterizado por las grandes modificaciones en el funcionamiento del capitalismo, que se observaban en un ámbito dominado por la situación de crisis generalizada, y donde el capital financiero cumplía un rol fundamental en los procesos económicos y políticos. En efecto, se trataba de un período histórico complejo, en el que es posible advertir contradicciones y variaciones políticas y socioeconómicas que se generaban a un ritmo impetuoso y apremiante.

El regreso de Perón a comienzos de los años setenta trajo consigo un intento de concertación social y política, que confluyó en diversos procesos internos y externos —la inflación incontrolada, la crisis del petróleo, el clima de violencia social y un alto grado de conflictividad intragubernamental—, que significaron a su vez el fracaso rotundo de esta propuesta. Este movimiento, de manera particular, mostró su incapacidad para sobrevivir

4 Liliana de Riz, *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista* (Buenos Aires: Hyspamérica, 1987), 14.

5 Ricardo Sidicaro, *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955/1973-1976/1989-1999* (Buenos Aires: Siglo XXI, 2002), 117.

a la dura prueba de la muerte de su líder. Así, por ejemplo, el Pacto Social entre obreros y empresarios, punto esencial del proyecto de democracia integral al que aspiraba Perón, se desvaneció frente a la realidad de las confrontaciones⁶.

Este contexto difería ampliamente del vigente durante el primer peronismo⁷. Si bien el proyecto fundamental apuntaba a la puesta en marcha de un proceso similar al generado durante la década de 1940, por cuanto se proponía la concreción de un pacto entre el Estado, los empresarios y los sindicatos para contener las principales variables socioeconómicas, su fracaso fue inevitable por las variaciones en el marco internacional y local⁸; en un período en que el capital extranjero adquirió cada vez mayor importancia en las ramas más dinámicas de la industria, avanzando también sobre sectores que antes habían sido controlados por el capital nacional. El sector agrario no estaba en condiciones —como en los años de la década de 1940— de realizar transferencias de su excedente hacia la industria y el ámbito urbano, lo que se consideró un punto de vista válido para la generación de políticas sectoriales que incrementaran la producción y la productividad agropecuarias⁹. El logro de este propósito impuso la urgencia de operar sobre el sistema de tenencia de la tierra y la subutilización de la misma como factor productivo.

El problema que se plantea en este estudio se centra así en advertir la naturaleza de las iniciativas y decisiones políticas referentes al ámbito agrario, particularmente en torno a aquellos aspectos relacionados con la *tierra*, en un marco histórico que albergaba vigorosas e intensas expectativas de cambio, y que en lo estrictamente sectorial estaba ceñido y contenido por poderosas organizaciones corporativas que alentaban o contrarrestaban, según las circunstancias, las líneas reformistas de política agraria que el gobierno peronista intentaba generar.

6 Liliana de Riz, *Retorno y derrumbe*, 15.

7 Por ejemplo, para los aspectos centrales del primer peronismo: Noemí Girbal-Blacha, *Mitos, paradojas y realidades en la economía peronista (1946-1955)* (Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2003); y para los procesos específicos de políticas agrarias en el mismo período: Mario Lattuada, “El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia de las relaciones de producción”, *Mundo Agrario* 3: 5 (2002): s/p.: <<http://www.scielo.org.ar/pdf/magr/v3n5/v3n5a02.pdf>>; Mario Lattuada, *La política agraria peronista (1943-1983)* (Buenos Aires: CEAL, 1986).

8 Consultar: Guillermo O'Donnell, “Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976”, en *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratizaciones*, ed. Guillermo O'Donnell (Buenos Aires: Paidós, 1997), 31-68.

9 Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)* (Buenos Aires: Macchi, 2000); Marcelo Rougier y Martín Fiszbein, *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976* (Buenos Aires: Manantial, 2006); Jorge Schvarzer, *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina* (Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2000).

1. La propuesta de política agraria: exigencias, condicionantes e iniciativas

El sector agropecuario se constituía en aquel tiempo en una preocupación fundamental, por cuanto Argentina ocupaba un lugar de privilegio frente a un conjunto de países que enfrentaban el dramatismo del agotamiento de los recursos naturales y la presión creciente que ejercía la población en constante aumento sobre la producción de alimentos. De igual forma, en el orden nacional, su contribución a la balanza comercial y las posibilidades de un rápido e importante incremento mostraron al sector agrario como factor imprescindible para la expansión del desarrollo integral. De ahí que los niveles de producción, mejora de los sistemas productivos y tecnológicos, política de precios, de comercialización y de crédito, fueran destacados en los lineamientos de la política agraria expuestos por el presidente Héctor José Cámpora en 1973, en la apertura de las sesiones legislativas¹⁰. Es significativo el tratamiento que tuvieron en el programa del peronismo dos problemas en particular: por un lado, la propiedad y tenencia de la tierra, y por el otro, la política impositiva que recaía sobre el sector rural.

Alrededor de este último punto se configuraba un cuadro complejo de difícil resolución y complicado control, que en general atendía a exclusivas necesidades fiscales, siendo prácticamente proporcional a los volúmenes de producción e injusto en su distribución, lo que en la práctica contribuyó a que “sea más interesante la mera conservación de la propiedad de la tierra que el fruto de su buena explotación”¹¹. En virtud de esta situación preexistente, se implementaría, a partir de esta gestión de gobierno, el impuesto a “la renta normal potencial de la tierra”, y su aplicación en forma equitativa, correlacionado con el resto de normas fiscales, y cuidando de no acabar la inversión rural, con el objetivo de que el sistema “favorezca al sector más eficiente, incitando al que no lo es a mejorar su producción”¹², proceso que se visibilizará con más potencia en el contexto de la propuesta de la *Ley Agraria*, emanada posteriormente desde la Secretaría de Agricultura.

En tal sentido, la propuesta agraria del peronismo tenía como objetivo fundamental la necesidad de elevar los niveles de producción y productividad, lo que suponía superar ciertas deficiencias permanentes de la estructura agraria en 1973. El programa se basaba en el principio de que “la tierra debe ser para quien la trabaja y un bien de producción y no sólo

10 “Asamblea de 25 de mayo de 1973”, en Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, t. 1 (Buenos Aires: s/e., 1973), 45-49.

11 Congreso Nacional, *Diario de sesiones*, t. 1, 47.

12 Congreso Nacional, *Diario de sesiones*, t. 1, 47.

de renta y especulación”, para lo cual debían erradicarse los latifundios improductivos y los minifundios antieconómicos, facilitando el acceso a la propiedad a auténticos productores, reorientando la política de colonización en tierras fiscales y promoviendo el desarrollo de “unidades familiares de producción y unidades comunitarias de trabajo rural”. La aplicación de un impuesto a la renta normal potencial de la tierra era considerada el instrumento vital para obtener aquellos objetivos, por cuanto castigaría al productor ineficiente y la especulación, a favor de los sistemas de productividad¹³.

Es por esta razón que las *Pautas Programáticas para el Gobierno Justicialista de la Reconstrucción Nacional*, de enero de 1973¹⁴, incluían dentro de su programa la política agropecuaria. Entre los objetivos de lo que se dio en llamar la *Reforma Agraria Integral*, que discutía múltiples aspectos relacionados con las zonas rurales argentinas, se destacaban procesos y estrategias antes mencionados que se orientaron hacia el logro de una reconversión agropecuaria sobre la base de la eficiencia¹⁵. La producción agropecuaria había crecido a ritmo muy lento durante la década de 1960¹⁶, proceso que incidía en la economía nacional y amenazaba con generar una severa crisis en el sector externo. Por ello, el desafío para el equipo económico era palmario: incrementar la producción primaria en el corto y mediano plazos. No obstante, el período considerado se caracterizaba por la presencia de una sociedad civil movilizada y con fuertes esperanzas de cambio, y es allí donde se asentaba la primordial inquietud de los principales factores de poder; y no sobre las bases del Plan Económico de Gelbard —moderado en sus perfiles—, ni por la política agropecuaria entonces propuesta por el secretario de Agricultura, Horacio Giberti¹⁷.

13 Mario Lattuada, *La política agraria peronista*, 215.

14 Estas “Pautas Programáticas” eran una profundización de la Plataforma Electoral Básica del Partido Justicialista de Liberación, de enero de 1972. Al respecto: Mario Lattuada, *La política agraria peronista*, 216.

15 La “reforma agraria integral” se asocia aquí con el concepto de “reforma agraria marginal”, que no apunta hacia la ruptura del monopolio latifundista, sino que opera en una línea de reformas superficiales o periféricas; intenta desviar la presión sobre la estructura agraria a través de operaciones como la colonización en tierras periféricas, el mejoramiento de tierras, etcétera; apoyándose políticamente en sistemas conservadores y populistas de partidos y en las normas institucionales. Remitirse a: Antonio García, “Tipología de las reformas agrarias latinoamericanas”, en *Reformas agrarias en América Latina*, eds. Edmundo Flores et al. (Buenos Aires: Juárez Editor, 1970), 70-71.

16 La producción agropecuaria creció durante la década de los sesenta a una tasa anual acumulativa de 1,9%. Consejo Nacional de Desarrollo (CONADE), *Plan Nacional de Desarrollo, 1970-1974* (Buenos Aires: CONADE, 1970), citado por Marcelo Rougier y Martín Fiszbein, *La frustración de un proyecto económico*, 180.

17 Horacio Giberti era ingeniero agrónomo, y se desempeñó como presidente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) durante los años del gobierno de A. Frondizi, caracterizándose por el impulso sistemático que imprimió en esta institución a los trabajos de extensión y transferencia de tecnología. Abiertamente relacionado con la CGE, acompañó al ministro Gelbard como secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación durante las presidencias de Cámpora y Perón.

2. Coincidencias, compromisos y programación con concertación

A finales de 1972, pocos meses antes de las elecciones que dieron el amplio triunfo al peronismo, se firmó un acuerdo, denominado *Coincidencias Programáticas del Plenario de Organización Sociales y Partidos Políticos*, entre la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación General Económica (CGE) y los principales partidos políticos nacionales y movimientos provinciales. En este acuerdo se partió de un diagnóstico de la situación social y económica que incluía desde la capacidad industrial ociosa hasta un mercado interno depresivo, ambos procesos nodales en el marco del proyecto socioeconómico de este gobierno¹⁸.

En materia de desarrollo agropecuario, el acuerdo apuntó a una vigorosa política en torno al sector, tendiente a obtener aumentos en la producción, una más justa distribución de los ingresos y la participación real de la población rural en el proceso de desarrollo económico y social. En este aspecto, y en el marco de las *Coincidencias Programáticas*, se hacía referencia a aspectos relevantes que se verán luego reflejados en la acción de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación entre 1973 y 1974. En tanto, nada quedaba sujeto al azar ni a la improvisación. Todos estos programas que abogaban por las coincidencias, la planificación, la concertación, los consensos y los compromisos estaban sustentados en sólidos estudios previos y específicos, en los que intervinieron técnicos especializados, naturalmente influenciados por la voluntad política generada por el propio Perón y su Ministro de Economía.

Este acuerdo, y siempre en el contexto más general de ir sumando consensos, se ratificó el 30 de mayo de 1973 con la firma de la denominada *Acta del Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social*, suscripta por el ministro de Hacienda, José B. Gelbard, el secretario general de la CGT, José I. Rucci, y el presidente de la CGE, Julio Broner. Estado, trabajadores y empresarios proclamaron claros objetivos: implantar como sistema de política salarial todas las medidas destinadas a una justa distribución del ingreso que derivara en salarios con creciente poder adquisitivo; eliminación de la marginalidad social mediante la acción efectiva del Estado en materia de vivienda, educación, salud y asistencia social; absorción de la desocupación y el subempleo de los trabajadores; mejoramiento de la asignación regional del ingreso y finalización del descontrolado proceso inflacionario y la fuga de capitales¹⁹.

18 Ministerio de Economía, "Coincidencias programáticas del Plenario de organizaciones Sociales y Partidos Políticos, 7 de diciembre de 1972", en *Política económica para la reconstrucción y la liberación nacional. Legislación económica* (Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1975), 213-222.

19 Ministerio de Economía, "Acta de Compromiso Nacional, 30 de mayo de 1973", en *Política Económica y Social*, 201-211.

En julio de 1973 el ministro de Hacienda, José Gelbard, dirigió un mensaje con motivo de la celebración de la *Segunda Reunión de Gobernadores del Gobierno del Pueblo*. Allí se advertía una referencia explícita y ya reiterada en torno a los objetivos y estrategias de la política para el sector agrario²⁰. Al término de esta reunión, fue creada el *Acta de Compromiso del Estado* entre el poder ejecutivo nacional y los gobernadores de las distintas provincias, en donde se fijaron algunas pautas para las asignaciones presupuestarias, medidas de austeridad, tributarias, de control de la evasión fiscal, entre otras. La declaración fue firmada por todos los mandatarios provinciales, en el marco del respeto a los lineamientos dados por el *Acta del Compromiso Nacional* previa, concertada entre el Estado, la CGT y la CGE²¹.

Con la creación de estas actas era evidente la dinámica de la concertación que se daba entre las fuerzas políticas, las organizaciones sociales, los sectores del trabajo y del empresariado. En este proceso de transformación no podía faltar el acuerdo y compromiso con el ámbito agrario. Ciertamente, en septiembre de 1973 se firmó el *Acta de Compromiso del Estado y los Productores para una Política Concertada de expansión Agropecuaria y Forestal*, entre integrantes del equipo económico y los representantes de los sectores relacionados con la producción agropecuaria: desde la Sociedad Rural Argentina (SRA) hasta Ligas Agrarias y Federación Agraria Argentina (FAA) estuvieron involucradas²².

El *Acta de Compromiso del Campo*, como generalmente se le denominó, tenía sus puntos de partida y su fundamento en las *Coincidencias Programáticas* entre las organizaciones sociales y los partidos políticos, de diciembre de 1972, a las que ya se hizo referencia. Pero en este caso, de manera particular, se fijaron las bases de un programa de “auténtica revolución en paz para el campo”, ya que el Estado aseguraba a los productores asistencia financiera y tecnológica, vivienda y acceso a la propiedad de la tierra, a cambio del compromiso de incrementar la producción dentro de un programa de largo alcance²³. Respecto al régimen de la tierra, los representantes de los productores se comprometían a realizar un aprovechamiento pleno y racional de la misma con un pacto agropecuario y forestal, que debía producir con *eficiencia*, al mismo tiempo que el Gobierno nacional reafirmaba “el ejercicio pacífico del derecho de

20 José B. Gelbard, “Mensaje del señor Ministro de Hacienda y Finanzas Don José B. Gelbard, con motivo de celebrarse la 2ª Reunión de Gobernadores del Gobierno del Pueblo, el 31 de julio de 1973”, en *Política Económica y Social: Ruptura de la Dependencia. Unidad y Reconstrucción Nacional con Justicia Social para la Liberación* (Buenos Aires: Presidencia de la Nación/Secretaría de Prensa y Difusión, 1973), 16.

21 José B. Gelbard, “Acta de Compromiso del Estado”, en *Política Económica y Social*, 45-47.

22 Mario Lattuada, *La política agraria peronista*, 222.

23 Presidencia de la Nación, *Reseña General de actividades desde el 25 de mayo de 1973* (Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1975), 170-171.

propiedad privada en función social”²⁴. En este marco, instrumentos tales como la colonización, todas las formas de asociación de capital y trabajo, y los mecanismos de acceso a la propiedad a través del Consejo Agrario Nacional y el Banco de la Nación Argentina, serían reglamentados y puestos en ejecución.

De igual forma, el tema del minifundio ocupaba un sitio relevante en el *Acta de Compromiso del Campo* —junto con el de los productores—, haciendo explícita la intención de liberar efectivamente al productor directo de la estructura minifundiaria, posibilitando que el trabajo productivo ingresos suficientes para el alcance de “una vida digna”, a través de programas de colonización, incorporación y distribución de tierras, creación y mantenimiento de unidades de carácter familiar y el desplazamiento de la frontera agropecuaria²⁵. No obstante, el sector agrario enfrentaba una serie de problemas estructurales. Los relativos a la tierra eran de gran significación, por su efecto sobre el funcionamiento del aparato productivo y por su fuerte incidencia sobre las relaciones económicas y sociales dentro del sector. Como también la existencia de estructuras agrarias desequilibradas, donde coexistían el latifundio y el minifundio, así como métodos de explotación extensiva que derivaban en rendimientos unitarios sensiblemente debilitados tanto para la agricultura como para la ganadería, que imponían un esfuerzo tendiente a la transformación de las mismas, con el objetivo de la instauración de la tan mentada *justicia social* en el campo²⁶.

En este contexto, por otro lado, se constituye la *Comisión de Política Concertada*, cuya misión sería asesorar y seguir de cerca el cumplimiento de los objetivos establecidos en el *Acta de Compromiso del Campo*, organismo integrado en su gran mayoría por productores, y del que dependerían subcomités regionales que se ocuparían de los temas sectoriales y específicos. Sin duda, era una flamante y original instancia que proporcionaba herramientas en la implementación de la política orientada al ámbito agrario, debido a las estrategias que se establecieron para su integración. Con la implementación de estos mecanismos legales parecía que el diálogo entre el Estado y los productores se había formalizado, quedando a partir de ahora a la espera de las concreciones necesarias para que los ambiciosos objetivos propuestos pudiesen alcanzarse, superando una estéril declaración de buenas intenciones. No obstante, por el momento, la idea que orientaba estos procesos era que “el gobierno del pueblo y las entidades del agro se han dado la mano y han puesto la firma,

24 “Acta de compromiso del Estado y los Productores para una Política Concertada de expansión agropecuaria y forestal”, 7 de septiembre de 1973, en *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977* (Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional, 1973), 329.

25 “Acta de compromiso del Estado y los Productores”, 332.

26 “Giberti responde”, *Dinámica Rural* (1974): 9-11.

coincidiendo en un objetivo común: la Argentina Potencia²⁷. Por consiguiente, aún no se hacía palmariamente visible la instancia de mayor confrontación entre el poder político y los intereses agrarios más concentrados²⁸.

3. El Plan Sectorial Agropecuario 1974-1977: la tenencia de la tierra y el régimen impositivo, claves de confrontación

En el marco de un contexto coyuntural pleno de alternativas tensas —subrayado por el rechazo de las entidades ruralistas a la política oficial en torno a la comercialización²⁹, la iniciativa del Ministerio de Economía demandó largas discusiones. Tras varias deliberaciones, el proyecto oficial fue aprobado por la mayoría de los delegados de las entidades representadas³⁰. Por ejemplo, la SRA —entidad que aglutinaba los intereses más concentrados en el sector agrario—, si bien firmó el Acta y aceptó integrar una Comisión de Política Concertada, puso reparos en torno a los proyectos de leyes impositivas en vías de sanción, a los que consideró abiertamente confiscatorios. Esto contribuyó —expresó su presidente, Celedonio V. Pereda— a la extensión de la “inquietud y la inseguridad en el sector rural”, dificultando el avance tecnológico y el aumento de la producción. Esta política resultaba contradictoria con los objetivos nacionales que habían sido sostenidos por las entidades agrarias y que “han sido reafirmados al proyectar a la Argentina como potencia productora de alimentos y materias primas en un mundo cada vez más necesitado de ellas”³¹.

Los contenidos de las instancias mencionadas tuvieron un tratamiento más sistematizado en el denominado *Plan Sectorial Agropecuario 1974-1977*, elaborado por la Secretaría de

27 *La Nación*, Buenos Aires, 21 de septiembre, 1973, 12, columna 1-8.

28 El peronismo accedió al gobierno integrando una coalición política, el FREJULI, que sostenía una serie de reivindicaciones programáticas en general favorables al desarrollo económico y a la defensa de los sectores asalariados y del empresariado de capital nacional. No obstante, durante los primeros meses la relación no se tensó dramáticamente con los grandes propietarios rurales, siendo el punto de inflexión en este sentido la ya mencionada Ley Agraria. Es que la producción agropecuaria —y por ende, los saldos exportables— había experimentado una lenta dinámica durante la década de los sesenta, lo que conllevaba el serio riesgo de derivar en el efectivo y temido estrangulamiento externo. Gelbard no desconocía este problema, por lo que su política apuntó a generar el incremento de la producción y de la productividad, líneas de acción política que beneficiaban al sector agrario, aunque en el ideario camporista y de la CGE descollaba el propósito de transferir recursos del ámbito agrario al industrial de capital nacional.

29 El Estado peronista controlaba una parte considerable de los beneficios provenientes de la comercialización externa de productos primarios, intentando también disminuir la participación del sector rural en la distribución del crédito, y reglamentaba precios máximos para la comercialización interna de los principales productos de origen agrario, con lo cual disminuían los ingresos de los propietarios rurales.

30 “El compromiso del campo”, *El Campo en Marcha* (1973): 10-12.

31 Sociedad Rural Argentina (SRA), *Memoria 1973-1974* (Buenos Aires: SRA, 1974), 60.

Agricultura y Ganadería de la Nación, a cargo del Ing. Horacio Giberti. Se proponía realizar la *concertación* en el sector agrario a través de la puesta en práctica de cinco objetivos: 1) Transformar el aparato productivo y los sistemas de comercialización e industrialización; 2) Mejorar la estructura agraria, a fin de asegurar la vigencia de la justicia social, difundiendo la propiedad de la tierra entre los auténticos productores y perfeccionando el sistema de tenencia, lo que se traduciría en relaciones sociales más equitativas; 3) Asegurar una justa distribución del ingreso en el sector agrario, que mejorara la posición relativa de los pequeños y medianos productores frente a los sectores de alta concentración económica; 4) Promover la integración regional, superando los desequilibrios existentes mediante el desarrollo de las zonas rezagadas, la incorporación de tierras ociosas, la diversificación de la producción y la plena integración de las áreas fronterizas; 5) Asegurar “el fundamento de la lucha contra la dependencia económica”, a través del control nacional de las estructuras de comercialización externas y la reversión del proceso de desnacionalización de las industrias de base agropecuaria³².

De estos propósitos, los que van a generar conflictividad con determinados sectores agrarios son los relativos a la tenencia de la tierra y al régimen impositivo. En lo que respecta a este último punto, los fines por lograr eran el aumento de la producción, el incremento de la eficiencia productiva y la recaudación acorde con la capacidad imponible de los contribuyentes del sector. Sobre esta base, se propuso el *impuesto a la renta normal potencial de las explotaciones agropecuarias*, sancionado por el Congreso Nacional en septiembre de 1973. Como surge de su denominación, el impuesto consistía en determinar la renta sujeta al Impuesto a las Ganancias (antes, Impuesto a los Réditos) en las explotaciones agropecuarias, basándose en los resultados de una explotación media de similares características a la del contribuyente. De esta forma, el impuesto incidiría como una suma fija por hectárea, independientemente de la intensidad con que el predio fuera explotado. La tasa por aplicar era progresiva y dependía del monto total de la renta del contribuyente, por lo que este impuesto de fuente agropecuaria no variaba en función de la intensidad de explotación, sino del tamaño de la misma y del producto potencial³³.

La implantación de este impuesto constaba de dos etapas: la primera, denominada de *emergencia* —vigente hasta cuando se concretara la estructura de información necesaria para la determinación de la renta potencial de cada predio—, consistía en un impuesto nacional de emergencia sobre las tierras libres de mejoras, que podía calcularse teniendo en cuenta el

32 Ministerio de Economía. Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, *Plan sectorial agropecuario 1974-1977* (Buenos Aires: Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, 1974), 38-40.

33 Ministerio de Economía. Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, *Plan sectorial*, 62-63.

Impuesto a las Ganancias y que tendría vigencia durante el año 1974³⁴. Durante la segunda etapa, que comenzaría a regir a comienzos de 1975, se aplicaría el impuesto a la renta normal potencial. Mientras que, respecto a la política de tierras, se debía ante todo generar un ordenamiento del espacio económico agrario en todo el territorio, que fijara como meta final el cumplimiento de todos los objetivos establecidos por el Gobierno Nacional³⁵.

En tal sentido, se contaría con un instrumento jurídico específico para la puesta en práctica de sus propósitos: la *Ley Agraria*, que reuniría en forma articulada los principios doctrinarios y las normas relacionados con los sistemas de tenencia, uso y conservación de la tierra. Los instrumentos básicos de la política estatal en materia de tierras mantenían su coherencia: el régimen impositivo sobre la tierra y explotaciones agropecuarias, el crédito, las normas sobre la subdivisión de la tierra, los programas de colonización y reconversión agropecuaria, y el nuevo régimen de arrendamientos.

En este artículo ya se ha hecho referencia al impuesto que comenzaría a regir en 1975. Respecto a la subdivisión de la tierra, el acento se puso en ésta una vez más, sobre los problemas acarreados por el minifundio. A partir de esta base, la propuesta era sancionar normas que impedían la subdivisión de la tierra agraria por debajo de límites inferiores a los de su racional utilización económica. Con esto, el Gobierno Nacional se comprometía a prestar asistencia técnica y financiera a las provincias, para la puesta en marcha de un programa nacional tendiente a corregir las deficiencias estructurales originadas en el tamaño inadecuado de las explotaciones —según las cambiantes condiciones económicas y tecnológicas—.

La *Ley Agraria* dedicaría especial atención a la colonización como política fundamental en el proceso de subdivisión de la tierra y expansión de la frontera agropecuaria. La colonización abarcaría tanto las tierras fiscales como aquellas de propiedad privada que se declararan afectadas, en función de ser retenidas en forma improductiva o deficientemente explotadas. Asimismo, se atendería a la promoción de proyectos de reconversión agropecuaria, sobre todo en las zonas de minifundios, incluido el desarrollo de sistemas cooperativos de producción. En efecto, en las regiones donde el problema del minifundio asumía dimensiones relevantes, se crearían servicios de asistencia técnica, económica, financiera, social y jurídica para la organización de cooperativas de trabajo que permitieran alcanzar el objetivo de consolidar pequeñas áreas productivas en

34 Este impuesto de *emergencia* se diferenciaba del Impuesto a las Tierras Aptas para la Explotación Agropecuaria (ITAEA), creado en 1969, durante el período de la autodenominada Revolución Argentina, en donde aquél impone una tasa progresiva sobre el valor de la tierra, y éste una tasa fija. En el caso del ITAEA, en efecto, se trató de un impuesto fijo que quedó, en sus resultados, parcialmente anulado, por cuanto se pagaba a cuenta del Impuesto a los Réditos, con lo cual el gravamen total siguió variando en relación con el nivel de producción real, y no con el potencial. A partir de 1974, el impuesto a los réditos tomó la denominación de impuesto a las ganancias, lo que anunciaba la absorción de las ganancias eventuales.

35 Ministerio de Economía. Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, *Plan sectorial*, 67.

unidades económicamente eficientes, aspirando con ello a beneficiar los sectores menos concentrados, fundamentalmente pequeños propietarios, arrendatarios, y asalariados rurales marginales.

La iniciativa proponía modificar la legislación sobre arrendamientos, a efectos de ajustarse a los objetivos de la política agraria nacional, propendiendo a una mejor explotación de la tierra arrendada y a la promoción de quien la trabaja. Por lo que, a fin de 1973 se presentó el *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*, que proponía líneas de acción tanto en los ámbitos económico y social como en el político institucional, todas ellas articuladas con los principios tradicionales del peronismo. El Plan Trienal se insertaba dentro de un contexto político donde la *concertación* operaba como un punto central alrededor del cual se estructuraban las medidas de política económica y social conducentes al logro de sus metas. Y este proceso de *concertación* se fundamentó en las denominadas *Actas de Compromiso*, que se erigían en un claro instrumento de acción, por cuanto constituían en lo formal una expresión de conformidad y concomitancia altas. En efecto, para el poder ejecutivo nacional, la “política concertada entre el Estado, los trabajadores, los empresarios y los productores rurales da participación en la decisión a todos los sectores responsables de hacer, construir y producir”³⁶.

En síntesis, este Plan incluía tres órdenes de instrumentos: 1) los que manifestaban el compromiso de voluntades entre los diversos sectores sociales y el Estado, siendo las Actas de Compromiso mecanismos a través de los cuales se expresaba la política de concertación; 2) los de ordenamiento y transformación institucional, que daban el marco jurídico para la implementación del Plan y que permitían transferir poder de decisión; 3) y los de política económica, que constituían estrategias de acción directa sobre las variables socioeconómicas que permitían efectivizar el logro de las medidas propuestas para el período 1974-1977. Sin embargo, no se explicitaban ni las fuentes de financiamiento ni los cauces de ejecución concreta en el corto plazo: la opción a favor de esta alternativa política se mostraba ampliamente condicionada por procesos relacionados con los cálculos de costo/beneficio, la factibilidad técnica y, esencialmente, la viabilidad política, en un contexto de intenso conflicto social e institucional³⁷.

4. Fin de la concertación y tendencia a la aglutinación

Las políticas para el sector agropecuario se convirtieron pronto en uno de los procesos más discutidos y cuestionados. El secretario de Agricultura, Horacio Giberti, no tenía conexión con los grupos tradicionales, “quienes lo consideraban un técnico [término de

36 *Plan Trienal*, 29.

37 Dora Orlansky, “Investigación social y políticas públicas”, *Sociedad* 26 (2007): 97.

connotaciones despectivas] de inspiración izquierdista”. No obstante, a mediados de 1974 se dio a conocer el anteproyecto de Ley Agraria elaborado por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación. A partir de esta instancia se desencadenaron tensiones y conflictos, tanto entre los sectores rurales y el Gobierno —focalizado en el equipo de la Secretaría de Agricultura— como dentro de esa alianza policlasista que era el peronismo gobernante³⁸.

El conocimiento del proyecto de Ley Agraria coincidió con la muerte del presidente Perón, principal límite de aquella alianza y base del poder político del ministro de Economía, José Gelbard; al tiempo que las posiciones contra el anteproyecto se constituyeron en una instancia más de confrontación entre los distintos sectores del peronismo, ávidos de ocupar el poder vacante³⁹. Se derrumbaba así el muro de contención a la ultraderecha —afirma Giberti—, encabezada por el secretario privado del Presidente y ministro de Acción Social, José López Rega, convertido en virtual jefe de gobierno tras la pantalla de la nueva presidenta, María Estela Martínez: la ofensiva “lopezreguista” alcanzó un claro triunfo en octubre de 1974, cuando el ministro Gelbard y todos los titulares de las secretarías de su cartera presentaron sus renunciaciones, imposibilitados de seguir adelante, por cuanto las tramitaciones quedaron sistemáticamente bloqueadas en la Presidencia, sin poder cristalizarse⁴⁰.

Ahora bien, en la política agraria peronista del período 1973-1976 se distinguen dos etapas: la de “la acción”, entre 1973 y 1974, y la de la “inactividad total”, que se extiende desde finales de 1974 hasta la caída del Gobierno, en 1976⁴¹. Los procesos y las iniciativas aquí

38 El proyecto primigenio de Perón, orientado a recomponer relaciones con las fuerzas no peronistas y a profundizar el acuerdo entre sindicatos y empresarios, fracasa por disidencias que se originaban, paradójicamente, en el seno mismo del partido gobernante. En el aspecto político se advierten las tensiones entre la derecha y la izquierda peronista, que atraviesan todo el período 1973-1976; y respecto a la economía, las pujas redistributiva y política luego de la muerte de Perón sellan la caída del Pacto Social. Al respecto, consultar: Mariela Ceva, Aníbal Jáuregui y Julio Stortini, comps., *Manual de historia social argentina* (Buenos Aires: Prometeo, 2010), 148-152.

39 La Ley Agraria proponía la expropiación de la tierra improductiva, definiéndola como aquella que no hubiese estado en producción durante los últimos diez años, o hubiera producido menos del 30% de su “rendimiento normal” estimado. El precio sería fijado de acuerdo con la productividad anterior, y pagado en bonos especiales del Gobierno. Se facultaba al CAN para llevar adelante expropiaciones, y se establecía la posibilidad de organizar grandes unidades, con participación empresarial por parte de los trabajadores; si bien ello nunca llegó a aplicarse, acentuó el ya marcado antagonismo de todo el sector agropecuario. Remitirse a: Guido Di Tella, *Perón-Perón. 1973-1976* (Buenos Aires: Hyspamérica, 1983), 57.

40 Horacio Giberti, “Cambiantes posiciones de la SRA, CRA y la CGT respecto al proyecto de Ley Agraria”, *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 19 (2003): 179.

41 Mario Lattuada, *La política agraria peronista*, 245-246.

analizados se ubican con claridad en el período de la “acción”, a pesar de que sectores internos dentro del gobierno peronista protagonizaron y llevaron adelante la dura oposición a la política llevada a cabo por Horacio Giberti, identificados fundamentalmente con los sectores terratenientes más concentrados. En este contexto, y para aprehender los fundamentos del anteproyecto de Ley Agraria, hay que volver de nuevo a la documentación mencionada, como un punto de partida para la puesta en marcha de esta iniciativa, lo que permite advertir la congruencia con las propuestas electorales del peronismo en 1973.

Lo novedoso de este anteproyecto radica en que por primera vez se pretendió regular en forma orgánica todo lo concerniente a la tenencia y el uso de la tierra, con un criterio concreto y definido por la ley. Para Horacio Giberti, el compartir o no lo expresado en el primer artículo de la documentación promulgada resultaba de gran importancia para el análisis posterior, ya que en él se pretendía reunir la concepción ideológica que inspiraba la ley⁴². Este artículo establecía que el dominio, la tenencia y el uso de la tierra apta para explotación agropecuaria “quedaban sujetos a las limitaciones y restricciones que se determina en esa ley con el objeto de garantizar la función social de la misma”. Pero también, que la tierra cumplía su *función social* cuando daba satisfacción a tres objetivos fundamentales: ser explotada en forma acorde con su productividad, es decir, tener una adecuada eficiencia técnica; asegurar la conservación del suelo; y por último —y no por ello menos importante—, que esa forma de explotación asegurara una justa distribución de la riqueza⁴³.

El Estado tendría un papel predominante en todo este proceso, sin convertirse en un *nuevo latifundista*, ya que su actividad fundamental habría de ser la de un *administrador*: recibiendo la tierra ociosa o mal trabajada y distribuyéndola entre quienes la merecieran, para que ellos —mediante la ayuda técnica y financiera necesaria— la hicieran producir en todo su potencial⁴⁴. A favor de este anteproyecto, con algunos cambios aconsejados en particular, se manifestaron, entre otras organizaciones, la CGT, la Confederación General de la Producción (CGP), la CGE, la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Unión de Productores

42 “La Ley Agraria. Opina Horacio Giberti”, *El Campo en Marcha* (1974): 8.

43 “Suplemento”, en Congreso Nacional, *Diario de Sesiones*, t. IX. Es de destacar que el anteproyecto de Ley Agraria fue enviado por la Secretaría de Agricultura a la Comisión Nacional de Política Concertada a fin de mayo de 1974. Luego del estudio de todos los dictámenes y opiniones, la Secretaría redactó la versión definitiva, que fue elevada por el Ministerio de Economía a la Presidencia de la Nación en septiembre de 1974, solicitando su tratamiento en sesiones extraordinarias del Congreso. Esto no sucedió. Es entonces cuando un sector del bloque de diputados del Partido Intransigente —Vicente Musacchio, Rafael Marino, Tomás Arana, Héctor Portero y Mariano Lorences— lo presenta como suyo a la Cámara de Diputados, respetando su redacción original, sin que ésta finalmente lo tratara.

44 “La Ley Agraria. Opina Horacio Giberti”, 9.

Agropecuarios de la República Argentina (UPARA). Y se opusieron al mismo Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Sociedad Rural Argentina (SRA)⁴⁵.

Estas discordias conllevaron a que en junio de 1974 la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP) enviara un telegrama al Presidente de la Nación, en el que claramente denunciaba la *grave infiltración izquierdista en la Secretaría de Agricultura*, por sabotear sistemáticamente la producción desalentando el espíritu del hombre de campo y restándole medios para toda posibilidad de reinversión⁴⁶. En este documento, suscripto por el presidente de la entidad, Bartolomé Naón, y por el prosecretario, Jorge Aguado, se denunciaba igualmente la política de comercialización, almacenamiento, sanitaria, la *infiltración ideológica en el INTA*, y por supuesto, el Proyecto de Ley Agraria, que deliberadamente lesionaba los legítimos intereses de todo productor agropecuario, abriendo un vasto cauce a la arbitrariedad y la fractura del ordenamiento jurídico vigente, “promoviendo con irresponsabilidad la desunión y quizá la violencia en la comunidad nacional”⁴⁷.

Más aún cuando el anteproyecto de Ley Agraria pretendía modificar la estructura de la explotación agropecuaria, afirmaba CARBAP, pues todo lo que allí se expresaba con relación a la productividad, al manejo de la explotación y su rentabilidad, como base para determinar medidas que iban desde los controles hasta la expropiación, no estaba claramente definido, o lo estaba con tal margen de discrecionalidad que lo hacía susceptible de interpretaciones confusas⁴⁸. Un año más tarde, la SRA, en un intento de balance de la gestión económica llevada a cabo desde

45 La Sociedad Rural Argentina (SRA) es la entidad más antigua del sector, fundada en 1866, y la de mayor presencia social. Esta entidad vincula a los más grandes propietarios, especialmente a los localizados en la región pampeana, y entre sus principios fundantes se destacan la defensa irrestricta de la propiedad privada, la libertad de empresa y la subsidiariedad del Estado. Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) es una entidad de tercer grado, creada en 1942, que agrupa a varias confederaciones regionales de todo el país. La mayor de estas últimas, y con fuerte predominio en el conjunto, es la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP), que, a su vez, agrupa sociedades rurales locales de dicha región; en general agrupa propietarios medianos y grandes, de producción relativamente diversificada, y tiende a competir por la representatividad de los grandes con la SRA, y de los más pequeños con la Federación Agraria Argentina (FAA). Esta última entidad nació en 1912 representando a chacareros, básicamente arrendatarios, aunque luego del desvanecimiento del sector arrendatario pasó a representar pequeños y medianos productores, muchos de ellos con explotaciones mixtas. La Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), creada en 1953, es una entidad confederal, no estrictamente gremial, sino orientada hacia la organización de cooperativas en diferentes ámbitos productivos. Ver: Mirta Palomino, “Las organizaciones empresarias frente al gobierno constitucional”, en *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, eds. José Nun y Juan C. Portantiero (Buenos Aires: Puntosur, 1987); Jorge Schvarzer, *Estructura y comportamiento de las grandes corporaciones empresarias argentinas (1955-1983). Un estudio “desde adentro” para explorar su relación con el sistema político* (Buenos Aires: CISEA, 1990).

46 *La Nación*, 18 de junio, 1974, 5, columna 5-6.

47 *La Nación*, 18 de junio, 1974, 5, columna 5-6.

48 CARBAP, *Cuatro años de acción gremial* (Buenos Aires: CRA, 1977), 95-96.

1973 hasta octubre de 1974 —momento en que cambia el equipo económico—, afirmó que entonces se generaron medidas que tarde o temprano llevarían a la decadencia total del sector agropecuario: una presión impositiva agobiante, una política de precios equivocada, sistemas de comercialización totalmente ineficaces y un proyecto de ley agraria de *neto corte marxista*⁴⁹.

El proyecto de ley agraria —afirmó la SRA en 1974— actualizó una vieja discusión sobre el problema de la tenencia de la tierra, porque era parte de una realidad agropecuaria que no era la suya, sino la de países con muy poca movilidad en la tenencia de la tierra; y mostró la realidad argentina, en donde la tierra se subdividía permanentemente, ya fuera por simple herencia o por ventas. Lo importante, concluyó esta entidad, era que la sociedad argentina, y especialmente la sociedad agraria, “es una sociedad sin clases sociales, de modo que el esquema de lucha de clases que los ideólogos quieren aplicar a la realidad argentina fracasa desde su base”⁵⁰.

De igual forma, la entidad agraria justificaba su crítica a la conducción de la política agropecuaria de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, alertando sobre un potencial destino nefasto. Por ejemplo, consideraba que si esta conducción agraria cumplía con sus objetivos, la producción se detendría, se ahuyentaría la inversión, se hipotecaría el futuro, y entonces, “empresarios, trabajadores y gobierno verán frustradas sus esperanzas de una Argentina convertida en Potencia”. En este contexto, es posible afirmar que disentir de la política agropecuaria significaba para la SRA dar todo el apoyo a la continuidad institucional, al denunciar particularmente “la infiltración de ideas contrarias a la nacionalidad donde ellas existen”⁵¹, en clara alusión a la gestión de Giberti y sus colaboradores.

Los cuestionamientos a su gestión fueron la constante, profundizándose en las instancias donde una nueva *Ley Agraria* despuntaba como lejana posibilidad. Es una política agropecuaria de fuerte contenido ideológico colectivista —reiteraba la SRA—, que se manifestaba en un proyecto de ley agraria, que unificaba muchas disposiciones legales existentes; pero que creaba al mismo tiempo bases jurídicas para una *reforma agraria* consistente en expropiar, confiscar y subdividir campos, con amplia facultad de decisión por parte del Consejo Agrario Nacional. Aparentemente, el proyecto de ley se dirige contra explotaciones improductivas o mal trabajadas, pero la autoridad de aplicación tiene, en virtud de una redacción intencionalmente ambigua, facultades tan amplias —y el propietario afectado tan pocas posibilidades efectivas de defensa jurídica frente al abuso y a la discrecionalidad— que una ley de este tipo

49 SRA, *Anales* (Buenos Aires: SRA, 1975), 9.

50 “Prejuicio y realidad del campo argentino. Conferencia pronunciada por el presidente de la SRA, Celedonio Pereda en la Escuela de Guerra Naval, el martes 1° de octubre de 1974”, en SRA, *Anales*, 54-67.

51 SRA, *Memoria 1973-1974*, 103.

se prestaba perfectamente para una reforma agraria como la de Chile, la cual, curiosamente, se inició con los mismos buenos propósitos que enunciaba este proyecto⁵².

La FAA, por otro lado, publicó un comunicado a mediados de 1974, en el que expresó que el proyecto de Ley Agraria interpretaba los reiterados reclamos de la entidad respecto a conformar políticas equitativas en torno a la propiedad y tenencia de la tierra, y estaba dentro de la línea histórica que marca su programática. Pese a ello, el proyecto adolecía de omisiones, deficiencias o imprecisiones que debían ser corregidas, a criterio de la entidad⁵³. En agosto de ese mismo año, el denominado *Parlamento Agrario*, creado por el Segundo Congreso Nacional de Ligas Agrarias, sesionó con la participación de unos 10.000 pequeños y medianos agricultores de todo el país. En este ámbito se solicitó al Gobierno la promulgación del anteproyecto de ley agraria, rechazando en todos sus términos la postura *antinacional de la SRA* y reclamando un régimen de comercialización que terminara con las empresas monopólicas y la distribución de los créditos, en función no sólo del capital, sino de la capacidad personal y familiar del trabajo⁵⁴.

Un proceso tendiente a la *unión agropecuaria* comenzó a revitalizarse desde mediados de 1974, y se consolidó al año siguiente, a partir de la decisión de distintas entidades de unirse en una institución de cuarto grado, con suficiente representatividad del sector, *para actuar ante el Gobierno*. La nueva entidad se denominaría Confederación General Agropecuaria y estaría constituida por SRA, CRA y CONINAGRO. Esta voluntad de *unión* del agro se reiteró en agosto de 1974 en la Concentración Agropecuaria Nacional, realizada en la Sociedad Rural de Concordia y convocada por la Confederación de Sociedades Rurales del Litoral. Se destacó allí la máxima voluntad de producir la unión del campo argentino a través de sus entidades representativas, y se constituyó la mesa de la Asamblea, presidida por representantes de la Confederación de Sociedades Rurales del Litoral (Alberto Mihura), de la SRA (Celedonio Pereda), de CARBAP (Jorge Aguado), de CRA (Edgardo Biava), de la filial Concordia de la FAA (Néstor Sabelli) y de la Sociedad Rural de Concordia (Esteban Hunt). Se mencionaron varias motivaciones (precios, salarios, impuestos sobre la tierra), pero era evidente que el proceso central que los aglutinaba era el anteproyecto de ley agraria. Al hombre libre —afirmaba Mihura— “se lo quiere reemplazar por un esclavo estatal”,

52 SRA, *Memoria 1975-1976* (Buenos Aires: SRA, 1976), 14.

53 *La Nación*, Buenos Aires, 23 de junio, 1974, 13, columna 1-2.

54 *La Nación*, Buenos Aires, 23 de junio, 1974, 13, columna 1-2. Esta posición aislada a favor de la Ley, y en realidad con nulo peso político, es entendible en virtud de los perfiles de su principal base social. No obstante, la posición de las Ligas Agrarias frente a la política orientada por Giberti no se caracterizó por su absoluto apoyo; por el contrario, y en opinión del propio Giberti: “[...] siempre objetaron todos nuestros proyectos por poco avanzados. Los apoyaban pero siempre los criticaban”. Y respecto a la Ley Agraria: “[...] reaccionaron tíbicamente. No les gustó mucho”. Ver: Juan Iturburu, “Entrevista a Horacio Giberti, Secretario de Agricultura en 1973 durante el gobierno de Héctor Cámpora”, *Política, Cultura y Sociedad en los 70* 3: 1: 9 (1974): 19-20.

dominado por funcionarios públicos omnipotentes que decidirían por él “desde sus tareas hasta el futuro de sus hijos, como establece el proyecto de ley agraria”⁵⁵.

Esta posición es sostenida particularmente por CRA, CONINAGRO y SRA, entre otros, que pretendían exhibir su *vocación de entendimiento y diálogo*⁵⁶, por sobre sus temores ante una eventual pérdida de rentabilidad o debilitamiento de su base tradicional de sustentación, particularmente a través de las *arbitrariedades* de las autoridades del sector; la “demagogia, el dirigismo estatal y los errores de orientación y de las tendencias ideológicas importadas”. Entre las mociones que se presentaron, la más firme aludía a la expresa voluntad de unión de los sectores agropecuarios y a la exigencia de reclamar ante los poderes públicos por la cuestionada política oficial impuesta al sector agropecuario⁵⁷.

Resulta certero que la tendencia de las corporaciones agrarias que nucleaban a los propietarios más concentrados comenzó a disponer de todas aquellas estrategias que le permitieran aglutinarse en sus reclamos, sobre todo ante una potencial medida —como el anteproyecto de Ley Agraria— que pudiese lesionar sus arraigados privilegios. No obstante, Giberti desestima con rigor histórico la concepción en torno a considerar su iniciativa de Ley Agraria como un intento de reforma agraria, al expresar: “[...] Yo no la llamaba reforma agraria, sino que para mí era una evolución agraria fuertemente inducida por el Estado [...] Y en el tiempo que demoramos en hacer el proyecto, ya la derecha se había vigorizado y estaba en condiciones de resistir [...]”⁵⁸.

Consideraciones finales

El propósito principal de la propuesta agraria del peronismo a partir de 1973 y hasta finales de 1974 era la obtención de aumentos significativos en la producción y en la productividad, y una mejor distribución de los ingresos a través esencialmente de un incremento de la *eficiencia*. El Estado luchaba por lograr la *justicia social* en el campo, por medio de formas asociativas de producción y tenencia de la tierra; acceso de los productores directos a la propiedad, mediante estímulos impositivos, crediticios, financieros y tecnológicos; mejoramiento en los sistemas de arrendamientos y aparcerías rurales; y estrategias de control adecuadas para evitar la atomización de la propiedad rural. El objetivo era lograr entonces el *ejercicio pacífico del derecho de propiedad privada en función social*, que garantizara una *auténtica revolución en paz* en el ámbito agrario.

55 *La Nación*, Buenos Aires, 25 de agosto, 1974, 1, columna 7-8.

56 SRA, *Memoria 1973-1974*, 102.

57 *La Nación*, Buenos Aires, 21 de julio, 1974, 1, columnas 1-3 y 5-6.

58 Diego Ramírez, *Horacio Giberti: memorias de un imprescindible* (Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación/ Universidad Nacional de Quilmes, 2011), 299-300.

Por tanto, era palpable el intento de generar un orden político legítimo y estable, susceptible de convertirse en el ámbito propicio para que las distintas clases sociales pudieran dirimir sus enfrentamientos. Pero no se alcanzaron los resultados previstos durante tan compleja coyuntura, siendo precisamente las políticas públicas orientadas al sector agropecuario las cuestionadas con más fuerza. En tal sentido, las instancias que se fueron sucediendo desde el período preelectoral reiteraban de modo sistemático categorías tales como *acuerdos*, *coincidencias programáticas*, *consensos*, *compromisos*, *planificación concertada*, aludiendo a procesos que se articulaban con el sustrato de la política basada en el Pacto Social.

No obstante, el resultado fue perfilando y agudizando cada vez más la confrontación entre la gran burguesía agraria y el Gobierno. La propuesta reformista del peronismo, en el período aquí trabajado, no tuvo secuelas significativas en relación con los propósitos enunciados, situación a la que coadyuvó el frágil y limitado desempeño del peronismo en la arena política, que se debatía en un proceso creciente de radicalización social. Este escenario de discrepancia creciente se profundizó ante el conocimiento del anteproyecto de Ley Agraria, elaborado por la Secretaría de Agricultura de la Nación, a cargo de Horacio Giberti. El mismo fue cimentado sobre la base de los distintos documentos programáticos previos, lo que evidenciaba la coherencia de esta iniciativa con las propuestas iniciales del peronismo.

El criterio que subyacía se centraba así en las *limitaciones y restricciones* al derecho de propiedad que se estipulaban en la ley, con el objeto de garantizar la tan mentada *función social de la tierra*. Se contemplaba la posibilidad de la expropiación estatal de las superficies ociosas, y se acordaba el derecho de las autoridades económicas a adquirir campos pagándolos con bonos rescatables en plazos de 20 y 30 años. Medidas que, si se hubiesen concretado, seguramente habrían implicado modificaciones relevantes en la estructura agraria. De ahí que defensores y detractores cuestionaran la iniciativa de Horacio Giberti y su equipo. En un contexto donde se manifestaron con más fuerza las resistencias que los apoyos, de manera especial por parte de las corporaciones agrarias más concentradas, que nuevamente se autorrepresentaron como *amenazadas* por procesos, es decir, la expropiación, la subdivisión y la confiscación, procesos que paulatina y constantemente derivaron hacia fallidos intentos de profundizar el modelo agrario.

El anteproyecto de Ley Agraria fue perfilado por aquellas corporaciones de *neto corte marxista*; y como tal no tenía cabida en una sociedad agraria como la de Argentina, caracterizada precisamente por ser una *sociedad sin clases sociales* y, por ende, desprovista de luchas y conflictos. Esta situación condujo a las entidades agrarias más comprometidas a un claro proceso de aglutinación y cohesión, en el que se disiparon las potenciales divergencias y se intentó poner en marcha prácticas corporativas esencialmente defensivas, basadas en su *vocación de entendimiento y diálogo*, contra la arbitrariedad oficial, la demagogia, el dirigismo estatal y las *tendencias ideológicas importadas*.

Es claro que el anteproyecto de Ley Agraria, que reconocía como principal mentor a Horacio Giberti, se constituyó en el límite que la burguesía agraria tradicional no iba a permitir traspasar. Así, por primera vez, desde la conformación del Estado intervencionista, los grandes propietarios rurales se enfrentaron a un gobierno que parecía dispuesto a realizar transformaciones que habían sido planteadas sin éxito en otras oportunidades. Durante estos años, nunca los sectores agrarios más concentrados abandonaron la crítica sistemática frente a las medidas propuestas por el peronismo, pero la Ley Agraria, a la que identificaban como una verdadera reforma agraria, se visibilizó como particularmente amenazante, punto de partida para una constante estrategia de invalidación respecto a la política agraria peronista, que fenecía aceleradamente, ya sin posibilidades de retorno.

Por último, hacia finales de 1974, cuando la política del equipo económico experimentaba una muy débil consistencia, hubo esperanzas de recuperar la iniciativa y apostar a la continuidad. Pero ya no era posible, por cuanto los conflictos se agudizaron, y la acumulación de tensiones culminó con la retirada definitiva de Gelbard del Ministerio de Hacienda. Si la *concertación* es el método de la diversidad y, por tanto, implica consensuar, conceder y compartir⁵⁹, el propósito de la política agraria que se intentó implementar no reconocía otro destino más que la adversidad y el fracaso, fundamentalmente por la existencia de un frente de colisión generado por los sectores agrarios más concentrados, que profundizaban su tendencia al acuerdo y a la aglutinación, y que en el mediano plazo generarían un clima de inquietud y de zozobra que culminaría en un *nuevo golpe liberal de palacio*⁶⁰, que dará inicio a la Dictadura de 1976.

Bibliografía

Fuentes primarias

Documentación primaria impresa:

“Acta de compromiso del Estado y los Productores para una Política Concertada de expansión agropecuaria y forestal”. En *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional, 1973.

59 Carlos Leyba, *Economía y política en el tercer gobierno de Perón* (Buenos Aires: Biblos, 2003), 170-171.

60 Carlos Leyba, *Economía y política*, 141-144. Carlos Leyba, miembro del Partido Demócrata Cristiano, en la tercera presidencia de Perón fue Subsecretario general de Programación y Coordinación del Ministerio de Economía de la Nación, responsable de la concertación, y como vicepresidente del Instituto Nacional de Planificación Económica tuvo a su cargo el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación (1974-1977).

- Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP). *Cuatro años de acción gremial*. Buenos Aires: CRA, 1977.
- Congreso Nacional. *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, tomos I, IX. Buenos Aires: s/e. 1972-1975.
- Gelbard, José B. "Acta de Compromiso de Estado". En *Política Económica y Social: Ruptura de la Dependencia. Unidad y Reconstrucción Nacional con Justicia Social para la Liberación*. Buenos Aires: Secretaría de Prensa y Difusión, 1973, 317-320.
- Gelbard, José B. "Mensaje del señor Ministro de Hacienda y Finanzas Don José B. Gelbard, con motivo de celebrarse la 2ª Reunión de Gobernadores del Gobierno del Pueblo, el 31 de julio de 1973". En *Política Económica y Social: Ruptura de la Dependencia. Unidad y Reconstrucción Nacional con Justicia Social para la Liberación*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación/Secretaría de Prensa y Difusión, 1973, 10-19.
- Ministerio de Economía. "Acta de Compromiso Nacional, 30 de mayo de 1973". En *Política económica para la reconstrucción y la liberación nacional. Legislación económica*. Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1975, 310-318.
- Ministerio de Economía. "Coincidencias programáticas del Plenario de organizaciones Sociales y Partidos Políticos, 7 de diciembre de 1972". En *Política económica para la reconstrucción y la liberación nacional. Legislación económica*. Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1975, 297-309.
- Ministerio de Economía, Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación. *Plan sectorial agropecuario 1974-1977*. Buenos Aires: Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, 1974.
- Presidencia de la Nación. *Reseña General de actividades desde el 25 de mayo de 1973*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1975.
- Sociedad Rural Argentina (SRA). *Anales*. Buenos Aires: SRA, 1975.
- Sociedad Rural Argentina (SRA). *Memoria 1973-1974*. Buenos Aires: SRA, 1974.
- Sociedad Rural Argentina (SRA). *Memoria 1975-1976*. Buenos Aires: SRA, 1976.

Publicaciones periódicas:

- Dinámica Rural*. Buenos Aires, 1974.
- El Campo en Marcha*. Buenos Aires, 1973-1974.
- La Nación*. Buenos Aires, 1973-1974.

Fuentes secundarias

- Ceva, Mariela, Aníbal Jáuregui y Julio Stortini, compiladores. *Manual de historia social argentina*. Buenos Aires: Prometeo, 2010.
- Di Tella, Guido. *Perón-Perón. 1973-1976*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1983.
- García, Antonio. "Tipología de las reformas agrarias latinoamericanas". En *Reformas agrarias en América Latina*, editado por Edmundo Flores, Solón Barraclough, Arthur Domike, Luis Antezama Eguino y Guillermo Gallo Mendoza. Buenos Aires: Juárez Editor, 1970, 47-71.

- Giberti, Horacio. "Cambiantes posiciones de la SRA, CRA y la CGT respecto al proyecto de Ley Agraria". *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios* 19 (2003): 179-184.
- Girbal-Blacha, Noemí. *Mitos, paradojas y realidades en la economía peronista (1946-1955)*. Bernal: Universidad Nacional de Quilmes, 2003.
- Iturburu, Juan. "Entrevista a Horacio Giberti, Secretario de Agricultura en 1973 durante el gobierno de Héctor Cámpora". *Política, Cultura y Sociedad en los 70's* 1: 9 (1974): 11-16.
- Lattuada, Mario. "El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia de las relaciones de producción". *Mundo Agrario* 3: 5 (2002): s/p. <<http://www.scielo.org.ar/pdf/magr/v3n5/v3n5ao2.pdf>>.
- Lattuada, Mario. *La política agraria peronista (1943-1983)*. Buenos Aires: CEAL, 1986.
- Leyba, Carlos. *Economía y política en el tercer gobierno de Perón*. Buenos Aires: Biblos, 2003.
- O'Donnell, Guillermo. "Estado y alianzas en la Argentina, 1956-1976". En *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratizaciones*, editado por Guillermo O'Donnell. Buenos Aires: Paidós, 1997, 31-68.
- Orlansky, Dora. "Investigación social y políticas públicas". *Sociedad* 26 (2007): 85-101.
- Palomino, Mirta. "Las organizaciones empresarias frente al gobierno constitucional". En *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*, editado por José Nun y Juan C. Portantiero. Buenos Aires: Puntosur, 1987, 195-224.
- Paz, Pedro. "Proceso de acumulación y política económica". En *Crisis de la Dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*, editado por Eduardo Jozami, Pedro Paz y Juan Villarreal. Buenos Aires: Siglo XXI, 1985, 17-106.
- Ramírez, Diego. *Horacio Giberti: memorias de un imprescindible*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación/Universidad Nacional de Quilmes, 2011.
- Rapoport, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi, 2000.
- Riz, Liliana de. *Retorno y derrumbe. El último gobierno peronista*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1987.
- Rougier, Marcelo y Martín Fiszbein. *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Buenos Aires: Manantial, 2006.
- Schvarzer, Jorge. *Estructura y comportamiento de las grandes corporaciones empresarias argentinas (1955-1983). Un estudio "desde adentro" para explorar su relación con el sistema político*. Buenos Aires: CISEA, 1990.
- Schvarzer, Jorge. *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2000.
- Seoane, María. *El burgués maldito*. Buenos Aires: Planeta, 1998.
- Sidicaro, Ricardo. "Poder y crisis de la gran burguesía agraria argentina". En *Argentina, hoy*, compilado por Alain Rouquié. México: Siglo XXI, 1982, 50-104.
- Sidicaro, Ricardo. *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955/1973-1976/1989-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002.