

# **¿Reforma agraria en Argentina? Entre el desarrollo rural y la modernización excluyente. Políticas, corporaciones y conflictividad social**

*Silvia Lázzaro*

Instituto de Investigaciones en Humanidades y Ciencias Sociales (IdIHCS)  
Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET)  
Universidad Nacional de La Plata (UNLP)

## **A modo de introducción**

El presente trabajo procura realizar aportes en torno a los intentos y propuestas para llevar a cabo la reforma agraria en Argentina entre mediados de la década de 1950 hasta la de 1970: condicionantes, políticas públicas, dinámica de las corporaciones agrarias más concentradas y algunos aspectos de la conflictividad social.

En América Latina, frente al generalizado fenómeno de concentración de la tierra, se fueron generando intentos de redistribución de la misma en diferentes países, condicionados por presiones de los sectores menos favorecidos, por intereses políticos o por un marco internacional que buscaba el cambio de las estructuras agrarias (casos de México, Bolivia, Guatemala, Cuba, Venezuela, con diferentes propósitos y resultados en cada caso). Pero, en general, los objetivos eran mejorar las condiciones de vida de los campesinos, permitirles la posibilidad de la demanda interna en el mercado para la industrialización, atemperar situaciones sociales conflictivas y evitar la reiteración de procesos revolucionarios al estilo cubano. Ya en los años cincuenta la situación socioeconómica y política de varios países latinoamericanos tendió a cambiar y se fue instalando la convicción de que era inevitable la necesidad de enfrentar el problema agrario mediante una transformación

estructural (en la doble perspectiva de la justicia redistributiva y del aumento de la productividad) con una connotación cada vez más integral, lo que explica que la reforma agraria adquiriera su significación como instrumento de desarrollo socioeconómico en todos los procesos que se realizaron a partir de la década de 1960 (Ortega, 1990).

Mediando la década de 1960 los intentos de reforma agraria se debilitaron dando paso a la revolución verde, al predominio de nuevas tecnologías y al desarrollo rural integrado. Ya en los años 1970 el tema de la redistribución de la tierra se fue desvaneciendo, a lo que no fue ajena la multiplicación de regímenes autoritarios con fuertes perfiles de ideas neoliberales que pusieron énfasis en procesos tales como la modernización capitalista, el rol del mercado como asignador de recursos y la necesidad de producción agraria para enfrentar el endeudamiento externo (Chonchol, 2003). La reforma agraria se constituyó en un mecanismo jurídico de cambio social que se institucionalizó desde el Estado y, por ende, la indicación respecto a qué se reformaba, cómo y para qué dependió en cada caso del proyecto político del gobierno respectivo y de las concertaciones entre los diferentes grupos de interés (Ortega, 1990).

La difusión que tuvo la reforma agraria como proceso susceptible de modificar la estructura agraria latinoamericana no impactó en Argentina, fundamentalmente porque en la región más dinámica no había una estructura agraria muy polarizada, por la carencia de una presión campesina por la tierra y por la ausencia en los partidos políticos más importantes de programas de reforma agraria. En países como Argentina, de avanzada urbanización y relativa industrialización, la presión más intensa desde el punto de vista económico y político, no es la “presión campesina” sobre la tierra, sino la “presión nacional”, originada en la confluencia de factores sociales como el crecimiento demográfico, la acelerada urbanización, 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 (García, 1973).

Sin embargo, sí impactaron procesos externos, fundamentalmente la política exterior norteamericana manifestada en la Alianza para el Progreso que legitimó la reforma agraria como una estrategia no revolucionaria de cambio social. En efecto, en Argentina en función de una explícita división entre una región rica y fértil que produce para la exportación y otra hetero-

génea, azarosa y produciendo en general para el mercado interno, la concepción y/o especulación respecto a que no es oportuna ni primordial una reforma agraria, proviene de los intereses de la región pampeana (Reboratti, 1989).

Intentamos rescatar, entonces, el análisis histórico de la continuidad de instancias en torno a la necesidad de generar una “reforma agraria” en Argentina en el marco de los procesos de políticas agrarias de los diferentes gobiernos que se suceden a partir de la caída del peronismo, en 1955, en los que predominaron un criterio pragmático y la constante de una ideología que rechazaba de plano la posibilidad de transformaciones en la distribución de la tierra, en favor de una línea de política productivista que, de hecho, desligaba el problema de la baja productividad del tamaño de las explotaciones.

Las reformas estructurales y las políticas de ajuste han influenciado a Argentina como lo hicieron con el resto de los países de la región. No obstante, es necesario resaltar las particularidades de la estructura agraria en Argentina en el marco de las tendencias generales. El sector de pequeños productores minifundistas en Argentina nunca tuvo la misma relevancia que en países como Bolivia, México o Perú (Giarraca, 1990). La principal disparidad recae sobre la heterogeneidad geográfica entre diferentes regiones. Mientras la región pampeana, con las tierras más fértiles y con mejor dotación de agua, se convirtió desde 1870 en la región más rica y moderna; las otras regiones (Nordeste, Noroeste, Cuyo y Patagonia), con deficientes condiciones en cuanto a calidad de suelos, régimen de precipitaciones o disponibilidad de agua para riego, se convirtió desde ese entonces en otra gran región (el “Interior”), la más pobre y menos desarrollada del país (Sawers, 1996).

En los años de posguerra, el surgimiento del sistema agroalimentario fordista y la expansión de la llamada revolución verde, favorecieron el incremento productivo y el poder económico de la región pampeana, ensanchando la brecha con el resto de las regiones del país. El papel dominante asignado a esta región para que Argentina se integre social y económicamente en el orden mundial, ha negado históricamente al sector de la pequeña agricultura y las realidades y problemas de las otras regiones del interior del país (Manzanal, 1917 y Sawers, 1996). No es excesivo aseverar que con el tiempo Argentina se fue transformando en un país con altos niveles de acumulación -en comparación con el resto de los países de la región- pero con un creciente nivel de desigualdades y pobreza rural. Si a esto se le suma la inexistencia de reformas agrarias importantes (Kay, 2000), entonces es legítimo concluir que

las reformas estructurales y los planes de ajuste contribuyeron a exacerbar las heterogeneidades entre e intra-regiones.

Es reconocida la importancia de las políticas generadas y puestas en práctica durante los gobiernos peronistas. La política en torno a la propiedad de la tierra durante el primer peronismo, sobre todo la de arrendamientos, aseguró en principio un régimen de mayor estabilidad y de pérdida de peso de la libertad contractual, que benefició al arrendatario tradicional –ligado estrictamente a la producción agrícola- proporcionándole un contexto propicio para una potencial capitalización; y favoreció también a aquellos propietarios mixtos que recurren al arrendamiento, en tanto cauce coyunturalmente auspicioso para la expansión de la actividad ganadera en incesante auge (Blanco, 2007).

Desde el triunfo “revolucionario” antiperonista de mediados de la década de 1950, los sectores económicos internos que habían sido desplazados del poder; aquellos que habían concordado antes con el país oligárquico y liberal, se encontraban ahora en una situación de inserción dependiente en el ámbito de la expansión capitalista de posguerra. Era necesario, entonces, modernizar a la economía y a la sociedad argentina, pero conviviendo en medio de condiciones conflictivas: una importante inestabilidad institucional protagonizada por la alternancia de gobiernos militares y civiles en el período aquí considerado; políticas estabilizadoras sugeridas por organismos económicos internacionales; presiones inflacionarias crónicas; la penetración de empresas transnacionales; un importante proceso de concentración y centralización del capital; y nuevas funciones del Estado, tanto económicas como represivas. Queda así de manifiesto que en todos los intentos de reforma agraria que se propusieron se advierte explícitamente el objetivo fundamental: que se convierta en el principal instrumento de desarrollo económico.<sup>1</sup>

El proceso de la redistribución de la tierra en Argentina tuvo especiales condicionamientos. La producción agraria no era de subsistencia como en otros países latinoamericanos sino que se producía fundamentalmente para el mercado; el régimen agrario se basaba en general sobre el latifundio y el ausentismo; y el país no se caracterizó por contener a una densa población rural. Pero como en todos los casos se intentó institucionalizar estos procesos de reforma desde el Estado, se advierten algunas diferencias respecto al qué,

---

1 Entendido aquí en su sentido más amplio: proceso que genera el crecimiento sostenido de las fuerzas productivas, profundizando la capacidad tecnológica y productiva con el propósito de mejorar los niveles de vida de la población

al cómo y al para qué, lo que dependió del proyecto político correspondiente, en función de los requerimientos más inmediatos.

Si bien es a partir de la década de 1960 cuando se replicaron con más frecuencia tentativas de reforma agraria, no constituyeron en el país una novedad. El primer peronismo, a partir de la formulación de su proyecto económico, se refirió a la necesidad de generar una “reforma agraria tranquila”, en aras de lograr el “bienestar común (...) en un ambiente de armonía y concordia” (Lázzaro, 2015). Desde fin de la década de 1950 y durante toda la de 1960, la ideología liberal y el desarrollismo enmarcaron la posición del país en el ámbito nacional e internacional. Es precisamente durante este período cuando la propuesta de la reforma agraria cobró más relieve. La estructura latifundista adoptó ciertas formas de modernización tecnológica y empresarial, pero acentuando la cohesión de los sectores terratenientes, consolidando su poder, incrementando su control sobre los mecanismos institucionales, tratando de preservar los métodos tradicionales de distribución del ingreso rural (García, 1972).

Es así que se propusieron y generaron planes de transformación agraria, de promoción, de desarrollo rural tecnocrático, con énfasis en la modernización y la eficiencia; pero abiertamente distanciados de propósitos redistribucionistas, tal como lo enunciaban desde los discursos respectivos.<sup>2</sup> El peronismo que regresa en 1973 intenta reavivar en parte el proyecto primigenio de los *años cuarenta*, pero en un marco mucho más convulsionado internamente y en el complejo contexto internacional. Regresa la idea en torno a dar la tierra a quien la trabaja, tratando de reeditar la política social del período anterior con muy escasas posibilidades de concreción. Sin embargo, en la práctica retorna la propuesta de estrategias que se articulan con incremento de productividad, eficiencia, asistencia tecnológica, etc., quedando aislado nuevamente el fundamental tema de la distribución equitativa de la tierra, pero recurriendo también discursivamente a la tan mentada reforma agraria.

En efecto, el primer peronismo profundiza el proceso de acumulación de capital industrial por sustitución de importaciones que había comenzado en la década de 1930 y que continuó durante el período de guerra y posguerra. A partir de 1955, y con algunas variantes, la estrategia de acumulación se orienta hacia el reordenamiento del sistema internacional, basado en la

---

2 En los fundamentos de la propuesta de Planes de Transformación Agraria de 1956, 1958 y 1963; y en la formulación de la política en torno a la redistribución de la tierra durante el protagonismo de A. Krieger Vasena.

integración y dependencia del sistema capitalista, en cuyo marco la burguesía agraria mantenía una primordial función en tanto proveedora de divisas. En 1966 y hasta 1973 la estrategia de acumulación estaba ya instalada en la fracción de la burguesía ligada al capital extranjero, con el protagonismo de la tecnocracia. El peronismo intentó revertir este proceso de acumulación a favor de un proyecto de capitalismo nacional autónomo, pero las condiciones no lo permitieron.

En síntesis: en el contexto de estas diferenciaciones, la propuesta de reforma agraria estuvo presente sistemáticamente, con objetivos explícitos divergentes respecto a su enunciación; pero sobre la base de una constante: la intención de la distribución equitativa de la tierra fue la gran ausente, enmascarada con proyectos que tienden a un propósito opuesto: la mayor concentración.

## **Primeras formulaciones políticas: la “transformación agraria”**

La “transformación” -que debería realizarse con “un alto sentido social”, es decir, desprovista completamente de cualquier tipo de proceso que implicara “el quebranto o despojo de propietarios”- tenía como objetivo fundamental 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 a quien la trabaja”.<sup>3</sup> Independientemente de estos promisorios pronósticos este Plan, como los que se reiterarán en los próximos años, no alcanzó los resultados esperados, permaneciendo un panorama complejo.

Es de destacar al respecto una convocatoria dirigida a los “propietarios de campos arrendados”, publicada en los *Anales* de la Sociedad Rural Argentina (SRA) en 1957. Se aludía allí a la exigencia de lograr un alto porcentaje de “arreglos”, de estimular el “espíritu de empresa”, sobre la base de contar con la seguridad de que “el derecho de propiedad será respetado”. Fue precisamente en defensa de ese derecho que se apelaba a la “serenidad” y “buena voluntad” de los propietarios y, fundamentalmente, a su buena disposición para poder arribar a soluciones razonables para ambas partes, “(...) ya que con su intransigencia harán ambiente propicio para que con el slogan de ‘dar

---

3 *Plan de Transformación Agraria. Presentado por el ingeniero agrónomo Diego Ibarbia, presidente de la Cámara Central de Arrendamientos*, 1956 (mimeo), folio 2, 6-7, 12, 21.

la tierra a quien la trabaja', las fuerzas de izquierda aprovechen para solicitar medidas que hagan peligrar en forma absoluta el derecho de propiedad.“ (SRA, *Anales*, 1957, p. 8)

Era el mismo sector propietario el que estimulaba este sistema negociado que propiciaba el acceso del arrendatario a la propiedad de la tierra; y ello ante la certeza de que por esa vía no se arribaría seguramente a una modificación en la estructura misma de la tenencia de la tierra sino que tan sólo se alcanzarán mejoras en las normas de funcionamiento del sistema.

Estos planes de transformación agraria se reiteraron, con algunas modificaciones menores, en 1958 y en 1963 y 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 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 sino que se reduce a una operación táctica de colonización, modernización tecnológica y redistribución de ingresos por medio de políticas de regulación, de rentas y aparcerías (García, 1973).

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. Se han formulado distintas interpretaciones historiográficas 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.<sup>4</sup>

Las soluciones que se proponían desde el desarrollismo desacreditaban aquellas concepciones según las cuales la tenencia de la tierra, concentrada en manos de la oligarquía terrateniente, era el elemento fundamental del problema agrario argentino; procuraban considerarlo dentro de la problemática general del subdesarrollo, siendo el objetivo transformar las explo-

---

4 Para el acercamiento a esta variedad de interpretaciones, ver: CIDA (1965); Foni & Tort (1984); Flichman (1978); Slutsky (1968); Llovet (1988); Mascali (1986); Balsa (2006)

taciones 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” (Fronidzi, 1965). Reducir el tamaño de las explotaciones no ofrecía soluciones como sí lo generaban la eficiencia, la tecnología, la variación de los costos y de la productividad.

### **“Transformadora iniciativa”: articulación entre arrendamiento y renta normal potencial. Reforma agraria sin redistribución**

Con la llegada de la autodenominada Revolución Argentina avanzó un régimen de transición “ordenador”, con el propósito de ejercer una dominación autoritaria orientada a transformar las estructuras socioeconómicas y político-institucionales. Seguridad y desarrollo económico, propuestos e implementados por el Consejo Nacional de Seguridad y el Consejo Nacional de Desarrollo respectivamente, eran prioritarios. En efecto, el régimen militar instaurado en Argentina en 1966 tuvo como objetivo consolidar la hegemonía del sector industrial de la gran burguesía, liderado por el capital extranjero y las grandes firmas multinacionales.

Durante el gobierno de Juan C. Onganía se sancionó la ley que creó el Impuesto a las Tierras Aptas para la Explotación Agropecuaria (ITAEA), consistente en un porcentual fijo de su valuación fiscal y no venal, con carácter de anticipo del impuesto a los réditos, lo que amerita a presumir más razones de índole fiscal que social. En el contexto de su promulgación, el entonces ministro Lorenzo Raggio, afirmaba que la fórmula arrendamiento / renta presunta era el eje de la reforma en el régimen agrario (Lázzaro, 2005). Nuevamente la apelación a la reforma agraria, en el marco del intento de instauración de un impuesto al valor potencial de la tierra, cuyo principal propósito estaba asociado a lograr mayor productividad y eficiencia, eludiendo todo proceso redistributivo.

El rol del sector agrario en el contexto de un programa económico sostenido por la alianza entre los sectores más concentrados del capital nacional y del capital extranjero fue significativo, en tanto se manifestaba como el generador más sólido de las divisas. Pero dada su situación de subordinación en relación a los intereses de las empresas transnacionalizadas, se requería la acción de un Estado con la suficiente capacidad política y administrativa para diseñar, poner en práctica y controlar las políticas públicas necesarias, lo que se tradujo en una particular forma de intervención estatal (O'Donnell,



1982). Como resultado de esta ola de inversiones extranjeras en la industria, se modifican las relaciones de fuerza de la sociedad, experimentando la clase dominante argentina grandes cambios; ahora el capital extranjero será un nuevo agente socioeconómico del país; esta burguesía internacional o internacionalizada, es la que va a liderar al empresariado argentino. Del resultado de este proceso y del nuevo rol del Estado, emergerá una nueva capa social en relación a las otras capas dominantes en el control del aparato del Estado; esa capa encontrará en Krieger Vasena en los años próximos a su mayor exponente (Quiroga, 1985; Kossacoff y Azpiazu, 1989).

En este contexto, el agro debía encarar su modernización a través de estrategias que derivaran en organizaciones empresariales eficaces.<sup>5</sup> Resistieron las retenciones a las exportaciones y el tan vapuleado impuesto a la tierra. Su propósito era obtener una creciente producción con reducción de costos pero dentro de la lógica de la empresa agropecuaria que inevitablemente suponía el logro de una mayor rentabilidad, sin la cual no podía subsistir. Más allá del grado de concreción que tuvo la puesta en práctica de estas políticas estatales sobre la estructura socioeconómica agraria, ellas demostraban la fuerte presencia de una gestión normalizadora a través de la capacidad del Estado para intervenir selectivamente en la actividad económica y normalizar precisamente su funcionamiento (O'Donnell, 1982). Los terratenientes tradicionales fueron favorecidos por algunas medidas estatales -fin de la legislación de emergencia de los arrendamientos que perduraba con modificaciones desde la década de 1940-, pero al mismo tiempo relativamente perjudicado por un sistema de devaluación compensada por cargas impositivas. Se devolvía la seguridad jurídica y la libre disponibilidad de sus tierras a los propietarios arrendadores pero, simultáneamente, éstos quedaban al margen de los beneficios de la política, que amparaba esencialmente a los sectores industriales asociados al capital extranjero y al sector financiero.

El Estado se empeñó en suprimir todas aquellas protecciones de naturaleza social o política que pudieran obstruir la libre competencia y/o la formación de capital, siendo éste el contexto en el cual se inscribe la legislación relativa a arrendamientos. La política sobre arrendamientos rurales y la referida al impuesto a la renta normal potencial —que en realidad se constituyó en un impuesto sobre las tierras aptas para la explotación agropecuaria— conformaban un binomio estrictamente funcional, según el discurso

---

5 *La Nación*, 5 agosto de 1966, p.1, col. 1-6; Confederaciones Rurales Argentinas, *Órgano informativo de Confederaciones Rurales Argentinas*, 11 agosto de 1966, p. 2

oficial. Independientemente del objetivo fiscal del impuesto a la tierra, es de destacar que se lo concibió, además, como una estrategia que tendía a evitar que la tierra quedase fuera del alcance del productor eficiente y que se convirtiese tan sólo en un bien de especulación. Se aseguraba que los campos desocupados por los arrendatarios mantendrían o aumentarían su nivel de eficiencia productiva. Por tanto, la combinación arrendamiento / impuesto a la tierra despuntaba como el eje de la reforma en el ámbito agrario.<sup>6</sup> *Más aún, se concebía a estas políticas como estrategias convenientes para generar la restitución de la movilidad social en el campo, a través de un mecanismo de promoción de los más aptos.* Discurso bastante alejado de una acción concreta de gobierno, liderado por la gran burguesía industrial, que, en nombre de la tan mentada normalización, no escatimó esfuerzos en disciplinar a los asalariados y a los productores agropecuarios menos concentrados como método para destrabar cualquier tipo de obstáculo que dificultara el proceso de acumulación.<sup>7</sup>

## **¿La tierra como bien de producción y no de renta o especulación?**

Durante las décadas de 1960 y 1970 el desarrollo tecnológico y la terciarización de las actividades, fundamentalmente a través del contratismo, generan modificaciones significativas con las consabidas secuelas en torno a la dinámica productiva, laboral, financiera, científica. Se trata de un claro avance capitalista que introduce nuevas formas de producción, paquetes tecnológicos, moderada intensificación agrícola, consolidación relativa de la producción familiar capitalizada y persistencia de la renta del suelo (Azcuy Ameghino, 2011). El propósito primordial de la propuesta agraria del peronismo a partir de 1973 y hasta fin de 1974 era la obtención de aumentos sig-

---

6 *Primera Plana*, Buenos Aires, 28 de marzo de 1967, n° 222, pp.48-49; Víctor Funes, “El impuesto a la renta potencial de la tierra”, *Anales de la Sociedad Rural Argentina*, mayo de 1967, pp.12-14

7 En los tramos finales del gobierno de la *Revolución Argentina*, el entonces Secretario de Agricultura y Ganadería, Ernesto Lanusse, elevó al Poder Ejecutivo una propuesta para implantar un impuesto nacional sobre el valor fiscal de las tierras, que reemplazaría al impuesto a los réditos y a todo tributo susceptible de sustitución. Los considerandos señalaban los perjuicios derivados de tierras insuficientemente explotadas, así como la necesidad de castigar al productor ineficiente y premiar al eficiente. El nuevo impuesto se implantaría a partir de 1973. Sin embargo, a fin de 1972, desde la subsecretaría de Hacienda se declaró la imposibilidad de actuar dentro del plazo previsto “por inconvenientes técnicos y por falta material de tiempo”. “El impuesto como impulsor de la actividad agropecuaria”, *Realidad Económica*, n° 59, 1984, pp.46-47

nificativos en la producción y en la productividad y una mejor distribución de los ingresos, a través esencialmente de un incremento de la “eficiencia”.

Las instancias que se fueron sucediendo desde el período preelectoral reiteran sistemáticamente categorías tales como “acuerdos”, “coincidencias programáticas”, “consensos”, “compromisos”, “planificación concertada”; procesos que se articulaban con el sustrato de la política basada sobre el Pacto Social. Pero el resultado fue una cada vez más perfilada y aguda confrontación entre la gran burguesía agraria y el gobierno (Sidicaro, 1982) que se profundizó ante el conocimiento del anteproyecto de Ley Agraria, formulada por el entonces Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación, Horacio Giberti.

El peronismo a comienzos de los años setenta mantuvo una definición política amplia y general de sus objetivos, lo que había facilitado la coexistencia en su seno de distintos sectores carentes de unidad en sus propósitos y programas. Pero esta situación se desmorona al acceder al gobierno, en tanto comienzan a generarse conflictos internos, lo que derivó en una crisis y debilitamiento del Estado. Es en este marco en el que adquiere plena definición e interpretación la política agraria del peronismo durante la década de 1970 con la Ley Agraria nunca sancionada, pero como epicentro de las mayores polémicas en el espacio de las corporaciones agrarias y de los enfrentamientos políticos internos en el ámbito del gobierno peronista.<sup>8</sup>

Señala al respecto la SRA:

“Parte de una realidad agropecuaria que no es la nuestra, sino la de países con muy poca movilidad en la tenencia de la tierra; mostrando la realidad argentina que la tierra se subdivide permanentemente, sea por simple herencia o por ventas. Lo importante es 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

---

8 A favor del anteproyecto, aunque con algunas modificaciones aconsejadas en particular, se manifestaron la Confederación General del Trabajo (CGT), Confederación General de la Producción (CGP), Confederación General Económica (CGE), FAA y Unión de Productores Agropecuarios de la República Argentina (UPARA) Y se opusieron la SRA y CRA. Estas entidades centraron sus cuestionamientos en la arbitrariedad y la fractura del ordenamiento jurídico vigente, controles, presión impositiva, política de precios, sistema de comercialización y hasta posibilidad de llevar a cabo una reforma agraria. Para el posicionamiento de las entidades mencionadas en torno al anteproyecto de Ley Agraria (Lázzaro, 2014).

realidad argentina fracasa desde su base”.<sup>9</sup>

La propuesta agraria del peronismo en 1973 perseguía la necesidad de elevar los niveles de producción y productividad. Ello suponía superar ciertas deficiencias permanentes de la estructura agraria, especialmente el sistema de tenencia de la tierra y la subutilización del suelo. 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 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.

En las diferentes y sucesivas instancias de programación y concertación era una constante la referencia a lo que denominaban “Reforma Agraria Integral”. En setiembre de 1973 -y en el marco de un período caracterizado por los pactos, acuerdos, concertaciones, planificaciones, etc.- 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. La “planificación concertada” era el medio para una efectiva participación de todos los interesados en el quehacer rural, a fin de que los programas adoptados cuenten con el compromiso y apoyo solidario de quienes eran responsables de los mismos, tratando de dejar en claro que la programación no excluía la concertación, sino que por el contrario la perseguía. El *Acta de Compromiso del Campo*, como generalmente se lo denominó, fijó las bases de un programa de “auténtica revolución en paz” para el campo, puesto 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 alcance.<sup>10</sup>

Todos los contenidos de las instancias mencionadas, tuvieron un tratamiento más sistematizado en el denominado *Plan Sectorial Agropecuario 1974-1977*, elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Na-

---

9 Sociedad Rural Argentina. *Anales*, Bs. As., 1974, pp. 54-67. *Prejuicio y realidad del campo argentino. Conferencia pronunciada por el presidente de la SRA, Celedonio Pereda en la Escuela de Guerra Naval, el martes 1º de octubre de 1974*

10 Presidencia de la Nación (1975) *Reseña general de actividades desde el 25 de mayo de 1973*, Buenos Aires, pp.170-171

ción, a cargo del Ing. Horacio Giberti. El problema en torno a la propiedad de la tierra y al *régimen impositivo* fueron los que generaron más conflictividad entre el gobierno y los sectores agrarios. El Gobierno contaría con un instrumento jurídico específico para la puesta en práctica de los anteriores propósitos: la *Ley Agraria*, que reuniría en forma articulada los principios doctrinarios y las normas que hacen a los sistemas de tenencia, uso y conservación de la tierra.<sup>11</sup> Pero el anteproyecto propuesto no alcanzó la meta esperada.<sup>12</sup>

## **Estrategias de las principales organizaciones agrarias: “uniones” y “enlaces” defensivos**

Es conveniente analizar los reposicionamientos de los sectores agrarios más concentrados frente a las diversas políticas generadas por el Estado.<sup>13</sup> Frente a situaciones más o menos coyunturales pero susceptibles de afectar sus intereses sectoriales en el marco de complejas y contradictorias realidades sociales, apuestan estas corporaciones a estrategias coordinadas, conjuntas y esencialmente defensivas en favor de no alterar las relaciones sociales de producción.

---

11 La Ley Agraria proponía la expropiación de la tierra improductiva, definiéndola como aquella que no hubiese estado en producción durante los últimos 10 años, o hubiera producido menos que el 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 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 (Di Tella, 1983 p. 57).

12 Congreso Nacional. Cámara de Diputados de la Nación . *Suplemento*. 1974, p.4863, tomo 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 redacta la versión definitiva que fue elevada por el Ministerio de Economía a la Presidencia de la Nación en setiembre 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 presentan como suyo a la Cámara de Diputados, respetando su redacción original, sin que ésta finalmente lo tratara.

13 Creo imprescindible aclarar que aún continúan abiertas cuestiones en torno a cómo se fragmentan las corporaciones agrarias respecto a sus estructuras organizativas y a la composición de sus bases sociales, desintegración que suponemos se advierte en el contexto en el que cada una de ellas surgió y en las divergencias entre los diferentes grupos de intereses agrarios, fundamentalmente en torno a tres ejes: diferencias en la base social, en la actividad productiva y en las estrategias respecto a las estructuras de comercialización (cooperativas de servicios/empresas de capital).

Desde la conformación de la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias a fin de la década de 1950 hasta la denominada Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Agropecuarias en los años setenta, se reconocen varias instancias de distanciamientos, pero también de acercamientos, en favor de generar consensos frente a iniciativas estatales y/o procesos de conflictividad. Estos procesos se advierten desde la autodenominada Revolución Libertadora hasta el gobierno de Humberto Illia; durante el protagonismo de A. Krieger Vasena a partir de 1966; y en el transcurso de los gobiernos peronistas a desde 1973.

Desde mediados de los años cincuenta para sectores de la vida política y económica directamente comprometidos con la generación y evolución de las estrategias agrarias, ya los mecanismos clásicos de intervención con miras al desarrollo agrario (crédito, asistencia técnica, organización de la comercialización) se manifiestan como insuficientes para el logro de los incrementos de producción y productividad. Si de redistribución de ingresos se trata, la política tributaria y las modificaciones estructurales en el sistema de tenencia, son dos vías privilegiadas. En este contexto -y con el agravante de ciertos avances legislativos fundamentalmente en la provincia de Buenos Aires en favor de la reforma agraria durante el gobierno desarrollista de Oscar Alende<sup>14</sup> la reacción defensiva de las corporaciones de los propietarios más concentrados se afirma, derivando hacia una más sólida homogenización. A fin de 1957 se realiza una primera asamblea que convoca a las corporaciones más concentradas, con el objetivo explícito de iniciar un plan destinado a la defensa de los intereses agropecuarios y de constituir una fuerza agraria que consiga gravitar sobre la opinión pública, los partidos políticos y el gobierno nacional.

En función de ello es que se realiza la convocatoria: para un acercamiento de las distintas confederaciones, federaciones, y sociedades rurales, explicitando que el objetivo no es constituir un nuevo organismo, ni un “nuevo partido político”, sino para demostrar: “(...) con la fuerza que puede

---

14 La política agraria en la provincia de Buenos Aires concede prioridad a la redistribución en favor de pequeños y medianos agricultores, que puedan acceder a una explotación de tipo familiar. Se genera 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 comercial de la tierra. En efecto, durante este período, la reforma agraria aparece legitimada en el marco de desarrollo capitalista de la época, como un mecanismo que garantiza en alguna medida, tanto la justicia social como la eficiencia productiva y también como medio para evitar la insurgencia en el ámbito rural (Lázaro, 2013).

proporcionarles su conjunto, que todos los hombres del campo piensan en materia rural de una sola manera (...) Aquí no existe la política (...) sólo nos preocupa la política agropecuaria (...) y la formación de un conjunto fuerte y unido que gane la calle, porque es indispensable ganar la calle a fin de salir en nuestra propia defensa“.<sup>15</sup>

Es este el paso previo para la publicación de una significativa solicitada -ampliamente difundida en los periódicos de tirada nacional- dirigida “A los productores agropecuarios, a la opinión pública, los partidos políticos y los gobiernos de la nación y de las provincias”. Sobre la base de una dura crítica a todas y cada una de las medidas dirigistas que integraron la política agraria durante el peronismo, la solicitada asevera que: “Se ha hecho cada día más evidente que la labor cumplida por la Revolución no ha llegado a conmover la estructura burocrática heredada y no podemos, en consecuencia, permanecer en silencio ante la inoperancia del gobierno frente a estos hechos y ante la falta de soluciones claras para sus problemas, por parte de los partidos políticos“.<sup>16</sup>

A partir de entonces queda constituida la denominada “Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias”, un hecho nuevo -según expresión de su primer presidente, Enrique Pellegrini- “en la historia de nuestro movimiento gremial”.<sup>17</sup> Esta Comisión Coordinadora, quedó conformada en principio por SRA, CRA, entidades rurales independientes y por entidades de cultivos intensivos. En principio surge como plataforma de oposición a la política agraria de Oscar Alende en la provincia de Buenos Aires (Lázzaro, 2013).

Una preocupación central domina la dinámica de la Comisión Coordinadora en estos momentos: la proposición -a nivel de distintos gobiernos provinciales, pero especialmente de la provincia de Buenos Aires- de concretar “reformas *agrarias*”; el rechazo, el temor y la actitud defensiva ante la “amenaza de la reforma agraria”: por su inconstitucionalidad, por su incon-

---

15 Fragmento del discurso del entonces presidente de la SRA, Juan M. Mathet, en, *La Res*, enero 1958, p.18

16 *La Nación*, 10 enero 1958, p. 9. Col.7-9

17 *La Res*, agosto 1958, p 56. La comisión directiva queda constituida de la siguiente manera: Presidente, E. Pellegrini (Confederación de Sociedades Rurales del Litoral); vicepresidente 1\* Carlos Steiger (Sociedad Rural de Rosario); vicepresidente 2\* Juan Mathet (SRA); secretarios, Jaime Clusellas (Asociación Argentina de Productores de Hereford) y Alfredo Peralta Ramos (Asociación Argentina Criadores de Corriedale); tesoreros, Jorge Aversano (Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona) y Armando Noir (Sociedad Rural de Junin).

sistencia económica, por su falta de adecuación a la realidad nacional, por el avasallamiento a las libertades que implica y, fundamentalmente, por su contradicción con el plan de estabilización del gobierno nacional que había implementado el equipo económico de A. Frondizi.

Estas corporaciones de grandes propietarios -en pleno camino hacia una más densa aglutinación sectorial- promueven formulaciones tecnocráticas y modernizantes, en un proceso necesariamente disociado de la cuestión de la propiedad de la tierra y de la naturaleza de la estructura de tenencia. La preocupación no era infundada, pues a partir de la década de 1960 se consolidó un proceso de monopolización de los sectores fundamentales de la economía y de creciente control de las actividades productivas y financieras por parte del capital extranjero; y se instala como fracción de clase predominante en el interior de los grupos propietarios a la gran burguesía industrial y financiera asociada al capital extranjero, desvaneciendo el predominio tradicional de la gran burguesía agraria (Portantiero, 1973).

El régimen militar instaurado en 1966 tuvo como objetivo consolidar la hegemonía del sector industrial de la gran burguesía, liderado por el capital extranjero y las grandes firmas multinacionales. A comienzos de 1967 el ministro de Hacienda A. Krieger Vasena anuncia la “gran transformación de la economía argentina”,<sup>18</sup> cuya estrategia inmediata era un plan de estabilización de corte netamente liberal (Lázzaro, 2004). El papel del sector agrario en medio de la trama de un programa económico sostenido por la alianza entre los sectores más concentrados del capital nacional y del capital extranjero fue significativo, en función de erigirse en el generador más sólido de divisas.

Las corporaciones de grandes propietarios agrarios apoyaron al comienzo el plan económico de la “Revolución Argentina”, en tanto promovía la productividad y la eficiencia, el apoyo a la empresa privada, la libertad económica y el respeto a las condiciones del juego del libremercado. Pero también exhibían una realidad plagada de dificultades: incremento en los costos de producción; precios agropecuarios casi inmóviles; iliquidez generalizada; inseguridad respecto a la propiedad de la tierra por la vigencia casi ininterrumpida de una dinámica de arrendamientos rurales fundada en las continuas prórrogas de los contratos; y carencia de una política agropecuaria nacional coherente y permanente.

---

18 “Un programa para diez años”, en *Primera Plana*, año IV, edición especial, Buenos Aires, 30 junio 1966, pp. 12-13



La resistencia de la gran burguesía agraria frente a las políticas de A. Krieger Vasena no se demoró y, tal como había sucedido en décadas previas, tal resistencia adquirió carácter defensivo, constituyendo un frente agropecuario en noviembre de 1970, del que participaron SRA, CRA, FAA, CONINAGRO, denominado Comisión de Enlace, intentando poner fin a una situación de crisis que se venía gestando desde 1955. Estancamiento del agro, política fiscal y de precios, transferencias del agro a la industria: principales procesos que la Comisión de Enlace cuestionó. Pero el sector agrario no se descapitalizó; por el contrario, incrementó su producción, sus rendimientos y los saldos exportables. No obstante, la crisis de acumulación se profundizaba y la renta diferencial de la tierra era ahora tomada por el Estado (Sanz Cerbino, 2014).

La Comisión de Enlace se disolvió en 1973, en un contexto signado por la apertura democrática y por una situación óptima en el sector externo a causa del incremento de los precios internacionales. Dieron a conocer entonces un programa común,<sup>19</sup> suscripto por la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, CRA, CONINAGRO, FAA y SRA. En el mismo plantearon varias cuestiones de carácter general relacionadas con la situación económica y social y su impacto sobre el agro; la “racionalidad” en torno a la política industrial que debería promover la “integración” entre la producción primaria y la industria; y plasmaron una fuerte crítica al “centralismo”, argumentando que: “(...) el interior fue sometido a una descapitalización que se ha prolongado durante décadas y que ha provocado la pauperización de las zonas de menores recursos (...) El monopolio de las decisiones y el poder económico ejercidos por la metrópoli provocan una concentración distorsionante de la cual es tributario el resto del país en condiciones de servidumbre (...)”.<sup>20</sup> Exigen, además, la participación del sector en la formulación de políticas públicas. Se advierte una precisa demanda en torno a los problemas específicos del ámbito agropecuario (precios, producciones, régimen crediticio e impositivo, trabajo rural, tenencia de la tierra, infraestructura, técnica e investigación, etc.) e incluyen los discursos de los presidentes de las cinco entidades organizadoras, que no analizamos aquí, pero que son susceptibles de análisis puntuales en favor de reparar en las potenciales heterogeneidades y/o matices.<sup>21</sup>

---

19 *El agro y el desarrollo nacional. Conclusiones*, 17 de noviembre de 1979 (folleto)

20 *El agro y el desarrollo nacional. Conclusiones*, 17 de noviembre de 1979 (folleto), pp.6-7

21 Celedonio Pereda (presidente de la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias; Juan A. Pirán (vicepresidente primero de CRA); Alberto Beltramone (CONINAGRO); Antonio Di Rocco

En suma, lo que se propone es generar una sólida oposición a todas las estrategias del Estado orientadas a apropiarse de la renta agraria y, eventualmente, distribuirlas en favor de otros ámbitos. Sin embargo, en 1973 la Comisión se disuelve, proceso que se relaciona con la articulación entre las corporaciones y el poder político. En efecto, en 1971 durante la presidencia de Lanusse, se le ofrece a Antonio Di Rocco, presidente de la FAA y uno de los promotores de la unidad corporativa, la cartera de Agricultura y Ganadería de la Nación. En principio, los sectores agrarios advirtieron un logro de su línea política; pero no fue así, en función de que el nuevo Ministro renuncia al poco tiempo, fracasando en su gestión, precisamente porque no pudo manejar los procesos de retenciones, imposiciones, ni control de precios. Ante este fracaso, la Comisión de Enlace se quiebra, a lo que no es ajena la apertura democrática en 1973 y las óptimas condiciones internacionales por el incremento de los precios de la producción agropecuaria.

He referido antes las ideas, propósitos y ambiciones en torno a la política agraria del peronismo que retorna en 1973 y al proceso más álgido desde mediados del año 1974: el conocimiento del anteproyecto de Ley Agraria. A partir de este momento estallaron las tensiones y conflictos tanto entre los sectores rurales y el gobierno, como al interior de esta alianza policlasista que era el peronismo gobernante. Ello coincide con la muerte de Perón -“principal límite continente de la alianza”-, y es entonces cuando se constituyeron en una instancia *más de confrontación entre los distintos sectores del peronismo, ávidos por ocupar el poder vacante.*<sup>22</sup>

Un proceso tendiente a la “unión agropecuaria” comenzó a revitalizarse desde mediados de 1974, a partir de la decisión de distintas entidades de unirse en una institución de 4º grado, con suficiente representatividad del sector “para actuar ante el gobierno y el resto de la economía”. 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 Confedera-

---

(FAA) Y Luis Firpo Miró (SRA)

22 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 que el 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 a cabo expropiaciones; y establecía la posibilidad de organizar grandes unidades, con participación empresarial por parte de los trabajadores; si bien nunca llegó a aplicarse, acentuó el ya marcado antagonismo de todo el sector agropecuario (Di Tella, 1983, p. 57).

ción 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)<sup>23</sup>. Se mencionaron varias motivaciones, 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”, dominado por funcionarios públicos omnipotentes que decidirá por él “desde sus tareas hasta el futuro de sus hijos, como establece el proyecto de ley agraria”.<sup>24</sup>

En el mismo derrotero, en julio de 1974, se publicó una solicitada en el diario *La Nación*, dirigida a los “productores agropecuarios y a la opinión pública”, suscripta por las principales corporaciones agrarias;<sup>25</sup> allí se instaba a la creación de una entidad central agropecuaria, que reúna a las entidades del agro en función de su representatividad. Esta “Unión del Agro” manifestaba como objetivo prioritario “acabar con la frustración del agro motivada por la ausencia de una acertada y coherente política agropecuaria” y participar en las grandes decisiones económicas y sociales, junto al Estado y las organizaciones de los trabajadores, la industria y el comercio. Los aspectos concretos sobre los que se debería operar eran la correcta retribución de la producción; una estructura impositiva justa y simplificada; el respeto a la propiedad privada para que pueda ejercer su verdadera función social; la obtención de un auténtico desarrollo y el acceso a la tecnología agropecuaria; la generación de políticas de educación, comunicación e infraestructura que fomenten el arraigo del productor a la tierra y detenga el éxodo a las ciudades.

Esta posición es compartida por, entre otras, CRA, CONINAGRO y SRA que han demostrado –aseguran– su “vocación de entendimiento y diálogo”.<sup>26</sup> Pocos días después se realizó una asamblea de productores convocada por CARBAP, en la que se ratificó la voluntad de unión de todos los sectores agropecuarios. Se expresaron allí miembros de la Sociedad Rural de 25 de

---

23 *La Nación*, 25 de agosto de 1974, p.1, col. 7-8

24 *La Nación*, 25 de agosto de 1974, p.1, col. 7-8

25 La solicitada fue firmada por Antonio Di Rocco, Ignacio García Cuerva, Juan Pirán, Horacio Saint André, Arturo Zaffirio y Jorge Zorreguieta. *La Nación*, 10 de julio de 1974, p.11, col. 7-9

26 SRA, Memoria 1973-1974, Buenos Aires, p.102

Mayo, de CRA, de la SRA, de CARBAP, de la Confederación de Sociedades Rurales del Litoral, de Confederaciones Rurales del Litoral Oeste, destacándose en todas las alocuciones la referencia a las “arbitrariedades” de las autoridades del sector; a la “demagogia, el dirigismo estatal y los errores de orientación y de las tendencias ideológicas importadas”. Entre las mociones que se presentaron, se aludió a la expresa voluntad de unión de los sectores agropecuarios y a la exigencia de “reclamar” ante el Presidente de la Nación y ambas Cámaras legislativas por la cuestionada política oficial impuesta al sector agropecuario.<sup>27</sup> Las corporaciones agrarias que nucleaban a los propietarios más concentrados comenzaron 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 quizá desequilibrara su tradicional base de sustentación.

Luego del retiro de Gelbard y su equipo del ámbito ministerial, y ya durante el gobierno de Isabel Perón, surgieron nuevas lógicas que tendieron a adaptar al movimiento peronista a las políticas más duras de ajuste y a los planteos de los sectores más concentrados del capital, acrecentándose la crisis de dominación que se había abierto a fines de los años sesenta con el Cordobazo. Si bien no se generaron cambios significativos en el ámbito agrario, la situación de conflicto se mantenía entre la gran burguesía agraria y el gobierno. Los principales cuestionamientos tenían que ver fundamentalmente con las retenciones a las exportaciones y la regulación de los precios. En este contexto, a comienzos de 1975 se creó el Comité de Acción Agropecuario, integrado por SRA, CRA y CONINAGRO, que posteriormente sufrió modificaciones en su convergencia por disputas entre las corporaciones y que al poco tiempo deviene en la Asamblea Permanente de Entidades Gremiales Agropecuarias (APEGE)

En efecto, en agosto de 1975 las organizaciones empresarias ligadas al gran capital local y extranjero se unieron para conformar la mencionada, la que generó varias movilizaciones patronales que alcanzaron al conjunto de la actividad económica: la opción era ejecutar acciones contra la intervención estatal proindustrial para contener al creciente poder sindical. La APEGE se nutrió de representantes del ámbito financiero, comercial, de la construcción y naturalmente del sector agrario (SRA y CRA) (Sidicaro, 1982). Como consecuencia, entre la renuncia de Gelbard y el final del gobierno peronista primó la agudización conflictiva con la gran burguesía agraria.

---

27 *La Nación*, 21 de julio de 1974, p. 1 col. 1-3; p. 6, col. 5

Durante el gobierno de Isabel Perón los ruralistas no ocultaron su adhesión a las líneas de acción que llevaban al golpe militar. Las Entidades Gremiales Empresarias continúan con las críticas al gobierno; realizaron paros tipo *lockout* ganaderos que disparan los precios de la carne, afectando al mercado interno en un contexto signado por la hiperinflación y el desabastecimiento, durante 1975 y en febrero de 1976 (Tarruela, 2012). Pero el impacto no fue sólo económico, sino también político: el apoyo masivo de la burguesía agraria al paro y, por ende, al programa golpista impulsado por APEGE.<sup>28</sup> Todas estas entidades apoyaron el golpe de Estado de 1976, pues la vía autoritaria transformaría la estructura y la dinámica de la economía; y la articulación entre el control represivo de los conflictos sociales y la plena libertad de mercado garantizaban un “estilo de desarrollo que permitiría superar la mayoría de los problemas que habían surgido del dirigismo económico y de la demagogia política” (Sidicaro, 2010).

Recapitulando, durante todo el período considerado se propuso y/o adoptó una amplia gama de medidas políticas con el propósito de modernizar al sector agrario y también para intentar resolver contradicciones y tensiones sociales previas. Estas políticas exhibieron variaciones institucionales, pero sobre la base de una lógica central: promover la productividad a través de la implementación de condiciones técnicas avanzadas con el fin fundamental de profundizar las relaciones de mercado. Ante este desafío la gran burguesía agraria pampeana enfrenta las diferentes instancias institucionales, sin resignar de ningún modo sus intereses corporativos y promueve acciones conjuntas que dejan de lado las pasadas divergencias, ejerciendo “resistencias” en las controversias por la tierra, la renta, los impuestos, en la búsqueda de las más favorables condiciones sociales de producción y reproducción.

En todo este período las corporaciones agropecuarias exigen en favor de sus intereses sectoriales -como sistemáticamente lo venían reclamando- la supresión de transferencias de ingresos desde el agro a la industria urbana, con la particularidad de ir generando instancias hacia la unidad. Históricamente la división era lo que había primado en esta fracción de la clase dominante, en función del enfrentamiento entre la burguesía de menor tamaño, generalmente arrendataria, y los grandes terratenientes. Sin embargo, una serie de procesos económicos que se dieron entre la década de 1940 y 1970 conducen a la confluencia. Por un lado, la concentración de la producción que

---

28 Para una descripción y análisis de los paros agrarios durante 1975 se puede consultar: Sanz Cerbino (2012).

había achicado la brecha entre “grandes” y “chicos”; y por otro la pérdida de peso del arrendamiento como vía de acceso a la propiedad de la tierra para los pequeños capitales agrarios<sup>29</sup>. Como consecuencia de estos procesos las explotaciones agropecuarias adquirieron mayor homogeneidad dando lugar al debilitamiento de las contradicciones que tiempo atrás habían enfrentado a las diferentes capas de la burguesía agraria (Barsky y Pucciarelli, 1991) y generando las diferentes instancias de cohesión mencionadas.

Como ya se afirmó este aporte deja líneas de investigación abiertas que no son menores: en primer lugar, el proceso de fragmentación y tensiones dentro de las corporaciones agrarias, partiendo de la naturaleza y composición de sus bases sociales; en segundo lugar, la interrelación entre la burguesía agraria pampeana y los gobiernos de turno, sobre todo la intensidad de la presión de aquella sobre el poder político; y finalmente la conexión con otras organizaciones empresariales. En síntesis, la interacción entre el Estado y los intereses de las organizaciones agrarias a través de las políticas públicas.

Lo que sí puede afirmarse es que cuando este sector de la clase dominante percibe que la coerción arbitraria del Estado conduce a una mayor apropiación de la renta agraria vía retenciones, mecanismos cambiarios y/o controles de precios, no vacila en apostar a la unidad, aún a costa de contribuir al quiebre del orden constitucional. En el trasfondo de estos procesos, diferenciados en su naturaleza, es ostensible la problemática agraria en el contexto de la contradicción estructural del capitalismo, que genera a la par concentración de riqueza y expansión de la pobreza. En este marco, era equívoco concebir un proceso de reforma agraria estructural que se asocie y asimile al incremento de la eficiencia en la agricultura, en tanto no alteraba básicamente ni la distribución del ingreso ni la estructura político-institucional: los esfuerzos para aumentar la eficiencia deben aplicarse además de la reforma agraria, no en vez de ellas (Flores, 1972).

Se mencionó antes que la repercusión que tuvo el tema de la reforma agraria no fue significativa en Argentina como sí en otros países latinoamericanos; pues en la región económica más dinámica no existía una estructura agraria con gran polarización ni una presión campesina sobre la tierra. En

---

29 A partir de la década de 1950 el arrendamiento comienza a perder peso como vía de acceso a la producción por la desaparición del arrendamiento tradicional, la expulsión de las capas más débiles de la producción y el acceso a la propiedad de los que lograron sortear exitosamente el proceso de concentración (Sanz Cerbino, 2014).

este marco, y reflexionando sobre qué es la reforma agraria, hoy, en el siglo XXI, puede corroborarse que la misma sólo se “justifica” cuando hay una cuestión agraria; y existe una cuestión agraria cuando las relaciones económicas, sociales, políticas y culturales del campo son un impedimento para el desarrollo (Grosso, 1997): “(...) tal desarmonía se manifiesta en las relaciones entre los factores productivos: la tierra, el capital, la mano de obra y el progreso tecnológico, considerados bajo los aspectos de la eficiencia económica y de la justicia social. Cuando se reconozca la existencia de esta desarmonía, se pondrá en obra un conjunto de operaciones...para modificar las relaciones sociales (...)”.

Argumento, controversia y disputa que sigue vigente debido a que al presente continúa el incremento de la concentración de la tierra, utilizando tradicionales maniobras, con nuevas estrategias y designaciones tales como: acaparamiento, extractivismo, monocultivos y agro-negocio; con la soja y sus derivados como origen y causa del cambio de paradigma pampeano con todas las implicancias que conlleva ¿Por qué es un tabú tan grande hablar de reforma agraria, hablar de la tierra en Argentina? Los fríos números del Censo Nacional Agropecuario de 2018 -afirman hoy desde la Unión de Trabajadores de la Tierra- reflejan lo que arde tierra adentro: desde el año 2002, se perdió la cuarta parte del total de establecimientos agropecuarios (EAPs). Desde 1988, el 41,5%. Mientras la superficie promedio por EAP pasó de 550 a 690 hectáreas, en la punta de la pirámide el 1% concentra el 36,4% de la propiedad cuando, abajo, casi el 55% de los productores tienen sólo el 2,25% de la tierra. Y estamos hablando de propiedad... que ya es decir mucho. “Hoy el problema alrededor de la tierra es la presión que ejerce el modelo sojero. Ayer fue el trigo, anteayer fue la ganadería. La concentración de la tierra (sea a través de la propiedad nacional o extranjera, a través de arrendamientos) obviamente dificulta el acceso a la tierra para la agricultura familiar y campesina de los pequeños productores que, sin embargo, producimos la mayoría de los alimentos. Así que la lucha por la tierra en UTT se dio desde el momento cero, cuando surge la organización”.<sup>30</sup> Conflictos históricos vigentes. Desafíos a enfrentar.

---

30 Unión de Trabajadores de la Tierra, *Del verdurazo a la soberanía alimentaria*, en, *Biodiversidad*, Buenos Aires, 1 de junio de 2020

## Referencias bibliográficas

- Azcuy Ameghino, E (2015). “La cuestión agraria en Argentina”, en: *IX Jornadas Interdisciplinarias de Estudios Agrarios y Agroindustriales*, Buenos Aires, Argentina: CIEA/FCE/UBA
- Balsa, J. (2006). *El desvanecimiento del mundo chacarero, Transformaciones sociales en la agricultura bonaerense, 1937-1988*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Barsky, O. & Pucciarelli, A. (1991). “Cambios en el tamaño y el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeanas”, en AA. VV. *El desarrollo agrario pampeano*. Buenos Aires, Argentina: Grupo Editor Latinoamericano.
- Basualdo, E. (2010). *Estudios de Historia económica argentina desde mediados del siglo XX a la actualidad*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI
- Blanco, M. (2007). *Reforma en el agro pampeano: arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires, 1940-1960*. Bernal, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.
- Chonchol, J. (2003). *La reforma agraria en América Latina*, en Proceso agrario en Bolivia y América Latina. La Paz, Bolivia: CIDES-UMSA, Plural editores.
- CIDA (1965), *Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola*, Washington, Estados Unidos: Unión Panamericana.
- Di Tella, G. (1983). *Perón – Perón 1973-1976*. Buenos Aires, Argentina: Hyspamerica.
- Flichman, E. (1978). Notas sobre el desarrollo agropecuario en la región pampeana (O por qué Pergamino no es Iowa). *Estudios CEDES*, 1 (4/5).
- Flores, E. (1970). “La teoría económica y la tipología de la reforma agraria”, en AA.VV. *Reformas agrarias en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Juárez Ed.
- Forni F. & Tort, M (1984). *Las explotaciones familiares en la producción de cereales de la región pampeana argentina*. Buenos Aires, Argentina: CEIL.



- Fronidzi, A. (1965). *El problema agrario argentino*. Buenos Aires, Argentina: Editorial Desarrollo.
- García, A. (1972). *Atraso y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*. Buenos Aires, Argentina: El Ateneo.
- García, A. (1973). *Sociología de la Reforma Agraria en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: Amorrortu.
- Giarraca, N. (1990). *El campesinado en Argentina: Un debate tardío. Realidad Económica*, n° 94
- Giarraca, N. (1999). *Estudios rurales. Teorías, problemas y estrategias metodológicas*, Buenos Aires, Argentina: La Colmena.
- Kay, C. (2001). “Los paradigmas de desarrollo rural en América Latina”, en García Pascual, F. (Comp.). *El mundo rural en la era de la globalización: incertidumbres y potencialidades*, Lérida, España: Universitat de Lleida.
- Kossacoff, B. & Azpiazu, D. (1989). *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, Buenos Aires, Argentina: CEAL.
- Lázzaro, S. (2013). Acuerdos y confrontaciones: la política agraria peronista en el marco del Pacto Social. *Historia Crítica*, 51.
- Lázzaro, S. (2015), “La política agraria del peronismo. El acceso a la propiedad de la tierra: arrendamientos y colonización”, en Graciano, O. & Olivera, G. (Comps.). *Agro y política en Argentina*, tomo II, *Actores sociales, partidos políticos, e intervención estatal durante el peronismo, 1943-1955*. Buenos Aires, Argentina: Ciccus.
- Lázzaro, S. (2017). Reforma agraria y práctica política en el contexto del desarrollo y la modernización, Argentina 1955-1975. *América Latina en la Historia Económica*, 24.
- Lázzaro, S. (2003). *La política agraria y la experiencia desarrollista en Argentina durante el gobierno de Arturo Frondizi (1958-1962)*. *Revista Humanitas*, 5, (12).
- Lázzaro, S. (2004). “La política agraria de la autodenominada Revolución Argentina”, en Galafassi, G. (Comp). *El campo diverso. Enfoques y perspectivas de la Argentina agraria del siglo XX*, Buenos Aires, Argentina: Universidad Nacional de Quilmes.

- Lázzaro, S. (2012). El desarrollismo y el problema agrario durante las décadas de 1950 y 1960. *Secuencia. Revista de historia y ciencias sociales*, 84.
- Lazzaro, S. (2013). Inequidad rural, desarrollismo y políticas de reforma agraria. El caso de la provincia de Buenos Aires en la década de 1950. *Revista de Historia Americana y Argentina*.
- Lázzaro, S. (2014). Acuerdos y confrontaciones: la política agraria peronista en el marco del Pacto Social. *Historia Crítica*, 51.
- Lázzaro, S. (2005). “*El Estado y las políticas agrarias: concepciones y estrategias en el contexto de la crisis hegemónica de la clase dominante (1955-1969)*”, en Lázzaro, S. & Galafassi, G. (Comps.). *Sujetos, política y representaciones del mundo rural. Argentina 1930-1975*, Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- León, C. & Rossi, C. (2003). Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina. El Consejo Agrario Nacional. *Realidad Económica*, 198.
- Llovet, I. (1988). Agricultura pampeana. Origen y función de los contratistas rurales. *El Bimestre*, 4.
- Llovet, I. (1988) “Tenencia de la tierra y estructura social en la provincia de Buenos Aires”, en AA.VV. *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*. Buenos Aires, Argentina: FCE-II-CA-CISEA.
- Manzanal, M. (2017). Desarrollo, territorios y políticas públicas. Una perspectiva desde el desarrollo rural y territorial. *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*, 46.
- Mascali, H. (1986). *Desocupación y conflictos laborales (1940-1965)*, Buenos Aires, Argentina: CEAL.
- O’Donnell, G. (1982). *El Estado burocrático autoritario*. Buenos Aires, Argentina: Editorial de Belgrano.
- Orlansky, D. (2007) Investigación social y políticas públicas. *Sociedad, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*.
- Ortega, E. (1990). De la reforma agraria a las empresas asociativas. *Revista de la CEPAL*, 40.

- Oszlak, O. (1978). “Capitalismo de Estado ¿Forma acabada o transición?”, en Boneo, H. *et al*, *Gobierno y empresas públicas en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: SIAP.
- Portantiero, J. (1985). “Clases dominantes crisis políticas en la Argentina actual”, en Quiroga, H. (Comp.). *Estado, crisis económica y poder militar (1880-1981)*, Buenos Aires, Argentina: CEAL.
- Reboratti, C. (1989). *Ajuste macroeconómico y pobreza rural en América Latina*. Buenos Aires, Argentina: IICA.
- Sanz Cerbino, G. (2014). *Notas sobre la intervención política de la clase dominante en la Argentina*, *Revista de economía del Caribe*, 14.
- Sanz Cerbino, G. (2012). Burguesía agraria, conflictividad política y quiebres institucionales. Argentina, 1975-2008. *Polis. Revista de la Universidad Bolivariana*, 11 (31).
- Sawers, L. (1996). *The Other Argentina: The Interior and National Development*. Boulder, United States: Westview Press.
- Sidicaro, R. (1982). “Poder y crisis de la gran burguesía agraria argentina”, en Rouquié, A. *et al*, *Argentina, hoy*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Sidicaro, R. (2010). *Los tres peronismos. Estado y poder económico*. Buenos Aires, Argentina: Siglo XXI.
- Slutzky, D. (1968). Aspectos sociales del desarrollo rural en la pampa húmeda argentina. *Desarrollo Económico*, 8 (29).
- Tarruela, A. (2012). *Historia de la Sociedad Rural Argentina. De la colonización española a nuestros días: radiografía de la oligarquía terrateniente*. Buenos Aires, Argentina: Planeta.

