

Silvia Lázzaro

La burguesía agraria en la Argentina durante la década de 1960

Introducción

Entre mediados de la década de 1950 y durante la década 1960, se generan transformaciones significativas en el contexto internacional que condicionan las estrategias de la gran burguesía agraria en la Argentina, que modifican su peso en la estructura económica nacional y su poder de intervención en el ámbito político. El propósito de este trabajo es analizar la congruencia entre los paradigmas vigentes empleados para analizar los procesos de desarrollo rural en América Latina desde el fin de la Segunda Guerra Mundial,¹ el proceso histórico en torno a las concepciones políticas sobre el rol del ámbito agrario, y los posicionamientos de esta burguesía que intenta conservar su ya fragmentada posición de dominación, sus intereses y privilegios sectoriales (Sidicaro, 1982, p. 66).

El paradigma estructuralista de desarrollo rural es parte de un paradigma más general en el ámbito de los estudios de desarrollo. Tal como fue formulado por la Cepal, este enfoque implicaba un Estado desarrollista que interviniese activamente en la economía y en el mercado mediante la planificación, la protección arancelaria de la industria, el control de precios, la inversión estatal, las empresas conjuntas con capital extranjero, el establecimiento de mercados regionales comunes, entre otras cuestiones. Desde esta perspectiva, la estrategia de desarrollo requiere la creación de una alianza política entre la burguesía industrial, la clase media y algunos elementos de la clase trabajadora. Esa alianza multiclasista desplazaría del poder a la antigua coalición entre los terratenien-

¹ Kay (2001) distingue cinco paradigmas de desarrollo rural: estructuralismo, modernización, dependencia, neoliberalismo y neoestructuralismo, indicando que existe una cierta secuenciación de estos paradigmas, ya que el estructuralismo y el paradigma de la modernización tuvieron influencia sobre todo desde los cincuenta hasta mediados de los sesenta, el de la dependencia durante el final de los sesenta y a lo largo de los setenta, el neoliberalismo durante los ochenta y noventa, y el neoestructuralismo a partir de esos mismos noventa.

tes, la burguesía de capital extranjero y la clase tradicional de comerciantes dedicados a la importación y exportación.

Los estructuralistas esperaban que la industrialización no se limitara a reemplazar el antiguo orden oligárquico, sino que condujese al desarrollo de una sociedad y un Estado modernos, democráticos y eficientes. Se advierte en sus postulados un fuerte cuestionamiento a los perversos efectos del capitalismo en la periferia y a las desigualdades que resultaban de las disposiciones económicas institucionales, pero sin abogar en ningún momento por un cambio revolucionario.

Para el período en cuestión, el *desarrollismo*, como corriente del pensamiento económico, concibe al desarrollo como un cambio de *estructuras*. Las principales elaboraciones en este sentido fueron realizadas por la Cepal desde fines de la década de 1940. A partir de una especial interpretación de los procesos que reglan las relaciones entre los países *centrales* y los *periféricos*, pone énfasis en un conjunto de reformas *estructurales*, que es necesario encarar de manera global para superar, precisamente, “los obstáculos para el desarrollo”. En función de ello elabora un diagnóstico de la situación de la economía latinoamericana: se destaca su condición *periférica* y, a partir de esta, los efectos en la economía internacional, y deriva luego hacia la formulación de prescripciones generales y específicas para superar los principales problemas. Partiendo de la división internacional del trabajo y de la constatación empírica de la existencia de términos de intercambio negativos para los países exportadores de productos primarios, se verifica que se dan fuertes oscilaciones en el volumen de la demanda y de los precios internacionales; ello provoca altas contracciones en la capacidad de importación, y por lo tanto un alto grado de vulnerabilidad externa y grandes desequilibrios en el ritmo de funcionamiento de la economía. También se advierten severas restricciones estructurales en la transferencia del progreso técnico de los países centrales a los periféricos, debido a la mayor concentración de innovación tecnológica en los productos industriales que estos importaban. Ante este estado de la cuestión, la solución no podía ser otra que la industrialización, comenzando por aquel tipo de industria que fuese capaz de sustituir los bienes importados más escasos y estratégicos. En estas condiciones el funcionamiento de la economía no podía ajustarse a los dictados del mercado ni moverse erráticamente conforme al interés privado de los empresarios capitalistas, sino que era imperativo que lo hiciese en el sentido necesario para cerrar los baches del comercio exterior e incorporar procesos productivos complejos que elevasen el valor agregado nacional, absorbiendo el mayor progreso técnico posible. Esta

industrialización planificada tenía además la ventaja de crear puestos de trabajo en las ciudades, en un momento en que la población se urbanizaba aceleradamente. Es así como la industrialización se convierte en el eje del proyecto desarrollista, que perseguía la incorporación masiva de la técnica moderna, la reforma agraria y la democratización política. En efecto, el desarrollismo combinó políticas de modernización y de expansión industrial con la vigencia de instituciones parlamentarias y prácticas electorales. En el primer período doctrinario de la Cepal (1948-1955) las ideas básicas fueron la concepción centro-periferia, la teoría del deterioro de los términos del intercambio y la interpretación del proceso de industrialización de los países latinoamericanos. A partir de este conjunto de ideas, la Cepal abrió el debate en torno a la necesidad de una política deliberada y específica de industrialización, capaz de promover la acumulación y el desarrollo de la región; y también en su calidad de organismo supranacional de orientación y consulta, generó una serie de recomendaciones de política económica, cuyos tópicos concernían a la planificación del desarrollo, la protección del mercado interior, la integración latinoamericana y el financiamiento externo, entre otros. Entre 1955 y mediados de la década de 1960 la corriente cepalina, al amparo del marco teórico desarrollado en la etapa precedente, profundizó el análisis de lo que denominó “los obstáculos estructurales al desarrollo”. Por un lado atacó las cuestiones contenidas en el concepto de estrangulamiento externo: los desequilibrios de las balanzas de pago de los países latinoamericanos, la asistencia exterior, etc.; y por otro, centró su atención sobre los obstáculos internos al desarrollo latinoamericano: el subempleo, la distribución regresiva del ingreso, la marginalidad.

En síntesis, la política de desarrollo pondrá el acento sobre un conjunto de reformas estructurales, en la función del Estado como orientador, promotor y planificador y en un cambio y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional. Esta corriente de ideas tuvo probablemente su culminación política en 1961 en la *Carta de Punta del Este* y en la concepción inicial, y nunca realizada, de la Alianza para el Progreso, ocasión durante la cual los gobiernos latinoamericanos –dentro de un nuevo esquema de cooperación internacional multilateral con Estados Unidos– expresaron su decisión de impulsar y realizar ese conjunto de políticas, utilizando la planificación como instrumento para plasmarlas en la realidad. Desde comienzos de la década de 1950, el atraso relativo de América Latina es creciente. En vísperas de lanzarse la Alianza para el Progreso, a comienzos de 1961, el escenario económico y social no había variado; más aun, el

momento en el que surge este programa coincide con una creciente inquietud popular, y con un proceso de inestabilidad política que a partir de entonces se acentúa en Brasil, El Salvador, Guatemala, Santo Domingo, Colombia, Venezuela, Argentina y Perú; todo ello en el contexto de una etapa de consolidación y avance de la Revolución Cubana.

En la *Declaración de los Pueblos de América*, donde efectivamente se acuerda constituir la Alianza, los firmantes se comprometen a perfeccionar y fortalecer las instituciones democráticas; acelerar el desarrollo económico y social; impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria; asegurar a los trabajadores una justa redistribución; acabar con el analfabetismo y extender la educación a todos los niveles; reformar las leyes tributarias para exigir más a quienes más tienen; mantener una política monetaria y fiscal que defienda el poder adquisitivo de las mayorías; dar rápida y duradera solución al problema de las variaciones excesivas de los precios de los productos latinoamericanos de exportación, y acelerar la integración de América Latina (Aguilar Monteverde, 1979, p. 31). No cabe duda de que los procesos que aquí se enuncian son gravitantes, pero admitir la significación de tales medidas resulta mucho más fácil que comprobar su viabilidad (Lázzaro, 2012).

La cuestión agraria y el desarrollismo

El período del gobierno de Frondizi, en el ámbito de la política socioeconómica, es susceptible de ser dividido en dos etapas. En primer lugar, los meses iniciales, en los cuales la administración de la UCRI intenta llevar a la práctica el programa eleccionario. En segundo lugar, el resto del período, hasta el nuevo protagonismo en la vida política del país de las fuerzas armadas, en 1962, durante el cual se aplicaron planes de estabilización monetaria sobre la base de las recomendaciones del FMI.

A partir de la reorganización de los partidos políticos, autorizados después de la veda impuesta por el gobierno del general Ramírez, en 1943, la UCR comienza un proceso tendiente a su reestructuración. Y es este el punto de partida para el surgimiento de dos líneas dentro del partido: el unionismo y la intransigencia. El primero, más proclive a imponer la unidad partidaria excluyendo núcleos internos, propicia la formación de la Unión Democrática con otras fuerzas políticas para enfrentar al peronismo en las elecciones. En cambio, la intransigencia rechaza todo pacto o acuerdo electoral y propone la renovación del programa de la

UCR, conformándose el Movimiento de Intransigencia y Renovación, a comienzos de 1945. Este lanzamiento se produce con un documento denominado *Declaración de Avellaneda*. Esta, conjuntamente con los documentos *Profesión de fe doctrinaria*, *Bases de Acción Política*, y *Declaración política*—que se promulgan en 1947 en el marco del Primer Congreso Nacional del MIR— constituye lo que se conoce como la *Carta de Avellaneda*. Fue este el manifiesto indiscutido de los dos partidos que surgieron de la división de la UCR en 1956, y de hecho se constituirá en la plataforma electoral de los años venideros. Mencionamos este documento porque allí se manifiestan cuestiones que son centrales para el tema que nos ocupa, tales como la “cuestión agraria”, asociada al principio de que la tierra será para los que la trabajan, individualmente o sobre bases cooperativas, y dejará de ser utilizada en negocios especulativos; y en este contexto se hace explícita referencia a la necesidad de una “reforma agraria inmediata y profunda”; la necesidad de alcanzar un desarrollo industrial global, pero no basado en el “bajo nivel de la vida de los trabajadores”, ni cuando resultara perjudicial para “los intereses generales”. En este sentido debía arribarse a una “democratización industrial”, a través de la participación de técnicos, empleados y obreros en la dirección y utilidades de las empresas, con libertad sindical y derecho a huelga.

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

Pero en el corto plazo los cambios de concepciones son evidentes. El giro dado por Frondizi en este ámbito se hace manifiesto ya en el mensaje inaugural ante la Asamblea Legislativa el 1 de mayo de 1958.² Sobre la base de un diagnóstico acerca del panorama económico del momento—en el que remarca la “situación dramática” de la economía, el desequilibrio entre las reservas del Banco Central y las obligaciones de forzoso cumplimiento y la vigencia de un proceso inflacionario agudo— enumera y analiza los problemas esenciales que han de afrontarse de manera inmediata: el gasto público y el déficit presupuestario, la balanza

² Aparentemente, los cambios que se produjeron en el pensamiento de Frondizi, y que lo condujeron a desnaturalizar la plataforma del partido, comenzaron a partir de su encuentro con Rogelio Frigerio, a comienzos de 1956, al parecer exitoso hombre de negocios y defensor a ultranza de los intereses de la burguesía industrial argentina. Tuvieron coincidencias importantes en lo que se refiere a los problemas nacionales: ambos consideraban que había que superar los errores de la vieja política argentina, particularmente en lo que se refiere a la estrategia de los gobiernos *populares* que históricamente concentraron su lucha contra el librecambismo conservador sobre la base de programas caracterizados por una gran intervención estatal con el objetivo de lograr una *redistribución* del ingreso nacional que tuviera en cuenta los intereses de las clases más bajas. Para Frigerio y Frondizi la prioridad no es la distribución, sino la *producción*, ya que no es suficiente una justa distribución populista sin una verdadera generación de nueva riqueza (Acuña, 1984).

de pagos, la inflación creciente y los “males de la burocracia”, a la que debe enfrentarse y combatirse dándole un fuerte impulso a “la actividad privada de carácter productivo” (Frondizi, 1978, pp. 20-27).

Al referirse al ámbito agrario, ubica a esta actividad dentro de un cuadro de “integración económica que constituye la clave del desarrollo nacional”. Dentro de este marco, el agro amplía y profundiza su función económica y cobra nueva significación como factor de progreso técnico y social (Frondizi, 1978, p. 37). Por haberse demorado en exceso el desarrollo energético e industrial —expresa Frondizi en mayo de 1958— la economía argentina sigue descansando en gran parte sobre lo que produce el sector agropecuario, que actualmente ocupa el 20% de la población; de la riqueza generada por este sector provienen los recursos externos del país, que son aprovechados por toda la población; y esta transferencia de ingresos acarrea crecientes penurias económicas al productor agrario; el remedio para esta situación pasa por elevar la capacidad productiva de todos los sectores económicos, “promoviendo un crecimiento armónico e integral de todo el país; [...] ese desarrollo significará también progreso para el agro”, en tanto permitirá tecnificar y mecanizar, diversificar la producción e “incorporar a la vida del hombre de campo todas las ventajas de la civilización”; elevación del nivel de vida que implicará seguramente, una ampliación del mercado del consumo interno. Pero más allá de las conquistas técnicas —dice Frondizi— deberá resolverse “el más agudo problema que aqueja actualmente a trabajadores y productores rurales: el acceso a la tierra por cuantos quieran hacerla producir, y la estabilidad del hombre de campo y su familia en la tierra que trabaja” (Frondizi, 1978, p. 37). Es evidente la transición desde una “reforma agraria inmediata y profunda”, hacia otro proceso en el que lo central es la búsqueda de una solución al problema del acceso a la tierra, que brinde los requisitos indispensables para todo progreso, tales como “la seguridad y la estabilidad”.

Estos conceptos de Frondizi son ampliamente reforzados en años posteriores, erigiéndose en el sustento de líneas de acción ineludibles para resolver el problema agrario, la necesidad de incrementar la producción a través de la incorporación masiva a la tierra de capital y de alta tecnología, para terminar con “el doloroso anacronismo del carácter extensivo de nuestras explotaciones” (Frondizi, 1965, p. 13); la articulación entre *propiedad* y *estabilidad*, aunque con algunos reparos que son significativos: de hecho la propiedad es una condición de *seguridad* y *estabilidad*, pero no en un sentido absoluto, en tanto que la estabilidad es un problema de carácter económico social y no jurídico contractual;

es decir, que el sistema de arriendos, perfectamente puede ser “tan estable como el de propiedad”, siempre y cuando se vigoricé la relación entre *propiedad* y *tecnificación*. El problema agrario nacional tiene una estrategia susceptible de expresarse de esta manera: “mejor productividad, mayor producción”. Es en función de esta estrategia que deben atenderse todos los problemas existentes, entre los cuales uno muy relevante es el de asegurar la “estabilidad del arrendatario en el predio”; si bien es este un viejo problema nacional, en torno del cual existe una legislación bastante completa, la realidad social y económica no es tan alentadora. La estabilidad genuina del arrendatario habrá de depender del desarrollo de la explotación, de su capitalización, la que le permitirá defender su seguridad desde una posición sólida; esta seguridad supone, también, atender las exigencias de los nuevos precios del arrendamiento, que no pueden sustraerse indefinidamente a las leyes de mercado, tanto por razones equitativas como por razones de interés general en lo relativo al mejor y más eficiente aprovechamiento del campo argentino.

Nosotros consideramos –dice Frondizi– que sigue siendo un principio teóricamente correcto el de que la tierra debe ser para quien la trabaja. Pero ello dentro de un espíritu de dinámica transformación de un país en desarrollo, esto es para que produzca más y mejor, lo cual no depende, ni mucho menos, del cambio de relación jurídica que va del arrendatario a la propiedad (Frondizi, 1965, p. 28).

Las soluciones para el problema agrario se reducen a conseguir que la tierra produzca en las mejores condiciones posibles, para lo que hay que desalentar al latifundio y al minifundio improductivo, incrementar la tasa de capital-hombre ocupado y dotar al campo de instrumentos modernos de producción; en este sentido, “la verdadera reforma agraria es la que en su aspecto económico”, provee al productor los recursos financieros y técnicos necesarios para hacer de su actividad una verdadera empresa moderna y de alto rendimiento; “es la que en el aspecto social” transforma la comunidad rural proveyéndola de energía, caminos, vivienda, transportes, escuelas, teatros, radio, televisión, dando a la familia campesina idénticos sentimientos de seguridad y de constante perfeccionamiento de su vida material y espiritual del que gozan las comunidades urbanas desarrolladas (Frondizi, 1965, p. 42).

Rogelio Frigerio³ analiza el problema agrario desde una perspectiva particular, definiendo de entrada sus ideas como “enteramente diferentes” respecto a las que vienen postulando “[...] desde

³ Frigerio fue nombrado en la Secretaría de Relaciones Económico-Sociales, cargo que Frondizi le otorga a la medida de quien debería manejar la negociación con los inversores extranjeros. El frigerismo se convirtió, con la anuencia de Frondizi, en un grupo de oposición dentro de la UCR al Programa de Avelaneda, de orientación socializante, y que en la opinión del nuevo grupo se caracterizaba por su vocación “estatista y populista”.

hace muchos años los teóricos de la llamada reforma agraria, caballito de batalla de la programática reaccionaria de las tituladas izquierdas argentinas”. No solo en este tema del agro, sino en todo su planteo económico y social –afirma Frigerio– “[...] la izquierda criolla –desde los comunistas y socialistas hasta los Radicales del Pueblo– se coloca en un terreno cada día más anacrónico y divorciado de la realidad” (Frigerio, 1965, p. 137). El tema de la reforma agraria ha sido repetido hasta el cansancio por socialistas, comunistas, demócratas progresistas y honrados reformistas agrarios: se ha preconizado desde la expropiación lisa y simple de los latifundios, sin ningún tipo de indemnización, hasta la parcelación de las grandes propiedades, transformándolas en chacras y poniéndolas al alcance del hombre de campo mediante un sistema de crédito flexible. El error en el que se incurre es “aislar el problema agrario, que es un problema de desarrollo, del problema que implica el desarrollo nacional en su totalidad” (Frigerio, s/f, p. 145), es el común denominador de todos ellos que hacen del problema agrario un problema tan solo de propiedad de la tierra, sin preocuparse por emplazarlo dentro de un marco nacional, y circunscribiéndolo a un conflicto jurídico de propiedad. Lo que los “reformistas agrarios” actuales no han de perder de vista es que el agro está íntima e indisolublemente unido a toda la economía nacional. Sin industrialización –asevera– no hay desarrollo de la agricultura, lo que equivale a afirmar que toda concepción científica de una reforma agraria parte de la industria pesada y no de la inversión de estos términos como lo plantean los reformistas: “reforma agraria para llegar a la industrialización”, contra la tesis correcta “industrialización para llegar al desarrollo del campo” (Frigerio, s/f, p. 149). En un análisis objetivo y real de los problemas del campo, la propiedad de la tierra no aparece como razón determinante en las soluciones que se pueden arbitrar; en cambio, aparece como pretexto para aislar los problemas del campo de los problemas del desarrollo general del país que, porque los contienen, implican una solución.

El agro es *uno* de los factores de desarrollo, dependiendo su progreso de los otros ya enunciados; y la solución, en todos los casos, es una sola: el desarrollo económico, esto es, capitales, tecnología, industria pesada (Frigerio, 1965, p. 139). En este contexto, también el problema social es uno solo; en efecto, el nivel de vida de la población rural no mejora ni cuando se divide la tierra ni cuando se convierte en propietarios a los arrendatarios: mejora cuando la tierra se explota como una fábrica, con capitales suficientes, con dimensiones económicas y fundamentalmente “con organización empresarial, no importa quién sea el propietario del fundo”. En efecto, el pequeño propietario, hipotecado al banco, trabajando con su familia en una

chacra carente de electricidad y de implementos mecánicos, “es más esclavo de la tierra y vive peor que el asalariado de las grandes explotaciones agrícolas modernas o que el obrero industrial”. El problema del atraso, tanto en la Argentina como en otros países de América Latina, no reside en la cuestión de la mala distribución de la tierra, sino que tiene su punto central en la escasa productividad de la tierra, y esto no depende de que la posean pocos o muchos individuos, sino de la relación capital-hombre ocupado.

Sobre la base de estas concepciones, es evidente la exigencia de archivar definitivamente la imagen de una Argentina fundamentalmente agropecuaria y de un sector industrial que abastece normalmente el consumo interno: esta imagen idílica de la Argentina simplemente ya no existe. Pero la realidad muestra otro panorama, en tanto persiste un país agropecuario incapaz de incrementar su producción y de colocarla en los mercados externos a precios competitivos, con una industria liviana que está estancada y que ya no satisface las necesidades del mercado interno. El agro y la industria –asevera Frigerio– “necesitan hoy, no dentro de 20 años”, el vigoroso desarrollo de la industria pesada, de fuentes de energía, transportes y caminos. “Estas son las bases ineludibles de la supervivencia y expansión de la economía argentina en el mundo de la década del 60” (Frigerio, 1962, p. 223). Es imprescindible incrementar la producción agropecuaria, en tanto sus exportaciones siguen constituyendo el mayor valor total de nuestras ventas en el exterior; y en tal sentido la orientación del desarrollismo es inequívoca: transformar nuestra economía agraria atrasada en una economía dominada por las formas industriales, con alta tecnología, así como sustituir la rémora de la explotación familiar hoy dominante, por el concepto empresario moderno de la explotación rural. “En lugar de intentos demagógicos de reformas que solamente parcelan miserias, buscamos la efectiva movilización de nuestro potencial agropecuario” (Frigerio, *s/f*, p. 152).

Intento de concreciones y fracasos anunciados

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

industriales. Debía encararse una nueva etapa en desarrollo económico, durante la cual la producción agraria habría de tener perfiles preponderantes.

En mayo de 1958, se presenta en la Cámara de Diputados un proyecto –suscripto por los diputados oficialistas Rodolfo Carrera y Luis Mac Kay– que tiende a la creación e implementación de un plan agrario destinado a poblar el interior del país, subdividir y explotar la tierra racionalmente, industrializar el campo, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y generar mayor bienestar a los trabajadores agrarios. La propiedad de la tierra –acota el proyecto– queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley, “de acuerdo con el interés colectivo y la función social que debe cumplir” (Congreso Nacional, 1958, p. 109).

En la fundamentación de este proyecto se exhiben varios de los principios que el radicalismo había incluido en la *Carta de Avellaneda*: reforma agraria inmediata y profunda, esencialmente, apuntando hacia la modificación de la estrategia extensiva tradicional que ha beneficiado a “los afortunados dueños de estas insolentes riquezas” que, con sus diferentes estrategias, lleva fatalmente a la concentración capitalista de tipo monopolístico. En síntesis, el derrotero que plantea este proyecto apunta a

[...] emancipar nuestra economía agraria de la dependencia de los mercados monopolistas foráneos y de sus aliados internos: terratenientes y frigoríficos extranjeros; luego crear altos niveles de consumo nacional y americano con una política económica de integración continental; y así emanciparnos del imperialismo que nos oprime y nos mantiene en calidad de país económicamente poco desarrollado [...] (Congreso Nacional, 1958, p. 7687).

A los pocos meses el PEN presenta un proyecto de ley bastante similar al anterior –el que queda trabado en la instancia de la Comisión de Agricultura y Ganadería–, aunque con algunas diferencias de fondo, que permiten percibir el giro que el frondizismo está experimentando en la concepción y generación de políticas agrarias.

Esta Ley Agraria –como la denomina Bernardino Horne, a la sazón a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, que mantenía la primitiva posición reformista– no es sancionada por el Congreso (Horne, 1962, p. 13). Y si bien genera ciertas expectativas en este sector del gobierno en torno a una organización política que se erija en el sustento para lograr cambios,

los resultados son nulos. Si los “trabajadores del campo hubiesen tenido la participación orgánica que deben tener en el gobierno”, sus representantes habrían impuesto la sanción de aquella ley. Es por ello que Horne, en 1962 se moviliza para auspiciar la fundación del Partido Social Agrario y, entre sus preocupaciones, manifiesta la urgente necesidad de realizar y consolidar una reforma agraria que –en vistas de la indiferencia de cierto sector del gobierno– “hoy consideramos casi imposible si los habitantes de la campaña no se organizan hasta constituir una fuerza política, además de económica y social, capaz de gravitar directamente sobre el gobierno” (Horne, 1962, p. 11). En este sentido, el Partido Social Agrario ha de ser un instrumento político-social para la “gente de trabajo”, tanto la del campo –“sin cuya liberación nada podría solucionar el país”– como la de la industria; y se propugna como único medio para sanear la economía argentina, “la liberación del campo y su desarrollo orgánico progresivo, en condiciones de igualdad con el resto de las fuerzas productoras del país” (Horne, 1962, p. 13). El gobierno aplica a partir de mayo de 1958 ideas de un plan de desarrollo –dice Horne– que comprende especialmente la extracción de petróleo, apoyo a la industria, a la siderurgia y ampliación de la producción de energía; frente a esta política de expansión industrial,

[...] ¿qué medidas se han tomado para que a la vez se adopten resoluciones o se planifique en el terreno agrario, con el objeto de impulsar una producción abundante...? [...] ¿Puede el país continuar así? ¿Puede hablarse de desarrollo o de expansión sin un plan agrario o una política agraria que impulse el progreso del campo, que aumente el área sembrada y los índices de productividad y que busque el afianzamiento de la ganadería en forma equilibrada...? [...] ¿Puede el país permanecer impasible ante la paralización de su crecimiento agropecuario y a la evasión continua y permanente de la juventud campesina a las ciudades? (Horne, 1962, p. 13).

Sobre la base del análisis de esta situación, el Partido Social Agrario propone un proceso de *transformación agraria*, que conduzca al desarrollo integral del agro, fundado en la práctica de una auténtica democracia que seguramente acabará con aquella vieja estructura agraria, que solo sirve para hacer perdurar un régimen económico que produce poco, y que fomenta el urbanismo desmedido, en desmedro del bienestar social.⁴ La “reforma agraria” –afirma Horne en este contexto– significa fundamentalmente “innovaciones en las prácticas rurales [...] no se la concibe como una

⁴ La transformación agraria propuesta tiene como puntos fundamentales los siguientes: propiciar el régimen de propiedad privada con sentido social; dividir latifundios improductivos; agrupar los minifundios en unidades de producción adecuadas a la familia rural; fomento de las organizaciones cooperativas de los productores; defensa de los intereses de la industria nacional vinculada al medio agrario; precios sostenidos o subsidios para los productores; regulación del crédito y de la imposición fiscal; eliminación del monocultivo y propensión a diversificar los cultivos; construcción de caminos y de obras públicas; tecnificación del campo.

simple subdivisión de la tierra”, siendo su base de sustentación la propiedad concebida en “función social”.

El malestar creciente de los grandes propietarios rurales

Se le cuestiona al gobierno, ya avanzado el año 1958, la excesiva debilidad frente a una presión sindical fuertemente perturbadora, una desacertada política de salarios que ha fomentado la inflación, y el mantenimiento de una frondosidad burocrática, que solamente genera rémoras. En este contexto, y en lo que concierne directamente al agro, es indispensable fomentarlo al máximo. El país necesita más exportación agraria para hacer frente a la compra de los suministros industriales

[...] pero si se dedica a vender más heladeras y más ventiladores y se abandona en la crianza de vacas o en el cultivo de los granos, llegará el momento en que tampoco podrá fabricar heladeras ni ventiladores (Mendez Delfino, 1958, p. 1).

La Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias,⁵ “considerando el sistemático ataque que se viene realizando contra el derecho de propiedad, la libertad de comercio y la libertad de asociación”, resuelve movilizarse, convocando a otras sociedades rurales de primer grado (*Hereford*, octubre de 1958, p. 485). En octubre de 1958 se realiza la Primera Asamblea de Productores Rurales, organizada por aquella entidad, en cuya Declaración de Principios denuncia irregularidades y situaciones de riesgo que se deben esencialmente a los errores de una política de “intervención estatal, progresiva y creciente, de una burocracia discrecional y de la intromisión de la política y la demagogia en la conducción de la economía nacional”; estos factores han destruido “el capital campesino y lo que es más grave, el espíritu de progreso y de empresa de los productores rurales, amenazados hoy en sus derechos” (*Hereford*, noviembre 1958, p. 355). Para la superación de esta situación, las entidades rurales están dispuestas a organizar un auténtico y pujante *movimiento gremial* que haga respetar la legitimidad de los derechos que representan. En este contexto insisten sistemáticamente, a través de sus cuestionamientos, sobre la necesidad de hacer respetar el derecho de propiedad sobre la tierra, sus bienes y el producto de su trabajo; lograr que se pague a los productores el precio real, eliminando la interferencia del Estado en los cambios y los precios políticos, que subsidian al consumo y gravitan en for-

⁵ La Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias se crea en 1958 y está conformada en este momento por SRA, CRA, entidades independientes y de cultivos intensivos.

ma exclusiva e injusta sobre el sector agrario; asegurar la libertad de comercio y el restablecimiento de la libre competencia en la distribución, comercialización e industrialización de los productos agrarios; encarar la urgente mecanización y tecnificación, que el campo exige de manera ineludible para aumentar la producción y bajar costos; lograr, mediante la capitalización de las actividades agropecuarias, una mejora simultánea de los salarios y de las condiciones de vida del trabajador rural, única forma de evitar el constante éxodo a las ciudades. Independientemente de los distintos factores de perturbación para el agro a los que se alude, hay un tema específico que es el que más preocupa a estos sectores en este momento inicial de la política agraria frondicista: el ya mencionado proyecto de Ley Agraria Nacional que, reiteramos, no avanza más allá de la instancia legislativa. No obstante, la sola posibilidad de que el mismo sea tratado en sesiones extraordinarias, conduce a una reacción virulenta, que se orienta hacia el cuestionamiento de lo que ellos mismos denominan “reforma agraria”. Dicho proyecto tiene aristas extremadamente lesivas: “vulnera el derecho de propiedad”; se toman todos los recaudos necesarios para que el “expropiado reciba un precio vil por su predio”, hasta el punto de convertirse en una “expropiación-despojo”;⁶ y porque no existen en el país fundados motivos económicos ni sociales que justifiquen la reforma agraria, sobre todo cuando el mismo Secretario de Agricultura ha reconocido públicamente que el Estado posee vastísimas extensiones, poniendo así en evidencia la realidad del país, donde sobra tierra y faltan brazos para trabajarla: en efecto, el Estado, “principal latifundista”, está en deuda con la sociedad por esta razón esencial. La Comisión Coordinadora propone, en cambio, un “plan de promoción agraria”, que encare el problema de la tierra y de su producción “sobre bases económicas y no políticas”:

La Comisión Coordinadora [...] no es una entidad política, ni tiene ideologías políticas, y le resulta penoso [...] denunciar la maniobra que se prepara para sancionar esta legislación contraria a nuestra estructura jurídica, social y económica [...] Pero la amenaza que se cierne sobre el campo sigue siendo otra irrealidad más, que un grupo de ideólogos infiltrados en el gobierno quiere llevar adelante para servir a sus sectarismos (*Hereford*, enero de 1959, p. 22).

La reforma agraria de la que se habla –afirma Pablo Hary– es una *operación política*. La coherencia y posible aplicación de la reforma agraria –“la tierra para quien la trabaja”– está en el plano político, sobre todo en el sentido de socialización de la tierra, gran objetivo

⁶ Lo que concretamente se cuestiona respecto a la expropiación es lo siguiente: al relacionar el precio con el rendimiento promedio de los últimos diez años, no se tiene en cuenta que durante ese lapso el gobierno fijó políticamente el valor de la producción, manejando para ese fin los cambios aplicados a la exportación de los productos del agro, subsidiando al consumo interno a expensas de los productores y disminuyendo su poder adquisitivo con un incontenido proceso inflacionario (*Hereford*, enero de 1959).

y vía de acceso para llegar a la socialización universal. Esto conduce, por un lado, a la liquidación de los terratenientes, grandes y medianos, que son los que obstaculizan la socialización, que estorban, que son capaces de resistir. Y por otro, con el apoyo de los más chicos y de aquellos cuyo número es infinito, que esperan recibir algo en el reparto. Se trata, indudablemente, “de la lucha de clases en el campo, y la pulverización de los medios de producción”. Con el objeto de salir del círculo infernal de sus elevados costos, los nuevos productores atomizados, entran en el juego de la cooperación: cooperativas de consumo, de producción, de maquinaria, banco, etc. Sin duda, se está asistiendo al período de las grandes facilidades dadas por el Estado a las cooperativas, las que extralimitan su misión —que es económica— e invaden el campo de la política gremial, y luego el campo de la política, se hacen cada vez más grandes, más absorbentes, entran cada vez más en la órbita del Estado (créditos, fijación de precios, estatización del comercio, etc.) y luego, bajo su dependencia (Hary, 1959, p. 631).

En enero de 1959, el secretario de Estado de Agricultura y Ganadería, Bernardino Horne, emite un mensaje dirigido a todos los productores del país para explicitar la función del campo en el marco del Plan de Racionalización y Austeridad, que fue anunciado a fin de 1958 y preparado sobre las bases de las recomendaciones del FMI. Se alude allí a los esenciales problemas del ámbito agrario: descenso de las áreas sembradas con los principales cultivos, disminución de existencias ganaderas vacunas, decaimiento de la rentabilidad económica de la empresa rural e incremento de la población, que no es correlativo a un aumento de la producción. Ante este panorama —y teniendo presente “la extraordinaria significación de la producción agropecuaria en el saldo de nuestra balanza comercial”, además de su relevancia en el plan del gobierno, que apunta a una “integración racional donde se balanceen adecuadamente el desarrollo energético, siderúrgico, químico, junto con el de la producción agraria, dando a esta un poder de compra perfectamente correlacionado con las demás actividades” (Horne, 1959, p. 12)— las soluciones que se proponen priorizan el acrecentamiento de la producción y de la productividad, sobre la base del perfeccionamiento tecnológico; el incremento de la rentabilidad de la empresa agraria, no solo a través de los precios, sino conjugando armónicamente la relación de estos con los costos y buscando la diversificación o integración de la producción.

El cuestionamiento de los productores es inmediato, fundamentalmente porque consideran que en dos años —hacia fin de 1960— poco se ha hecho para concluir con las verdaderas causas de la improductividad e ineficiencia que traban el avance de la pro-

ducción: impuestos elevados, burocracia excesiva, prácticas anti-productivas, articuladas con la política cambiaria.

Tanto la producción agrícola como la ganadera se mantuvieron estancadas durante el período frondicista. En lo que hace a la distribución de la tierra, las medidas tomadas no dieron los resultados propuestos durante el período electoral, lo que quedó de manifiesto en el giro de las concepciones de los protagonistas del momento. La subdivisión equitativa de la tierra no era el problema a superar para los ideólogos del desarrollismo, en tanto el país necesitaba la integración del sector agropecuario, cuyas explotaciones, organizadas como empresas capitalistas, padecían las mismas limitaciones y carencias que los establecimientos industriales. En este contexto, el problema agrario era, según Frigerio, el bajo nivel de capitalización, la falta de infraestructura, las dificultades para acceder al crédito y el atraso tecnológico; con estos argumentos Frigerio ensaya la refutación de los *reformistas agrarios*, llamando la atención respecto de la confusión ideológica de quienes describen presuntas supervivencias feudales en un sector que desde sus orígenes, al menos en la Argentina, había asumido un papel de gran dinamismo precisamente por apelar de manera dominante a la explotación capitalista.

En términos similares define Frondizi a la agricultura argentina dentro de los marcos de las formas capitalistas de explotación: no se trata —afirma— como en otros países subdesarrollados, de superar, modificar o transformar estructuras socioeconómicas precapitalistas, ni de resolver el problema social de un alto índice de concentración de propiedad dentro de un cuadro de población predominantemente campesina: el problema es convertir o transformar las explotaciones agrarias en verdaderas empresas, cuya diferencia con la empresa propiamente industrial no sea otra que el objeto al que están dedicadas; el problema agrario en la Argentina es un problema de incremento de la productividad; allí se encuentra “el sentido de cualquier postulación de reforma agraria” (Frondizi, 1965, p. 10).

Ante las medidas que exhibe el Plan de Estabilización respecto al sector agrario, las corporaciones de grandes propietarios, nucleados en la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, plantean sus acuerdos parciales al respecto, así como marcan sus pronunciadas diferencias, en defensa del desarrollo integral del agro, en tanto pilar fundamental de la riqueza nacional, aún sin ignorar que el país aspira al crecimiento de sus industrias. La Comisión no desconoce los aspectos positivos de la política sectorial, pero a la vez advierte sobre “el retardo, la dualidad o la flaqueza en la ejecución de esa política”, que incluso puede derivar

en el regreso a regímenes, cuyo retorno el país repudia, o “lo que es más grave aún [...] puede producirse una crisis que será aprovechada por ideologías repugnantes, que ya han logrado abrir una puerta en América” (*Hereford*, enero de 1961, p. 34). No se está cumpliendo con la promesa realizada en su oportunidad de anunciar públicamente la estabilización monetaria y de precios, de lograr un equilibrio presupuestario. La política fiscal no responde, en los hechos, a ese anuncio; se han creado nuevas cargas impositivas y elevadas las existentes, sin considerar que su incidencia en costos y precios, descolocan el producto argentino en el mercado exterior; el incremento de 25% en el impuesto a las ventas es demostrativo del criterio fiscalista que inspiran medidas de este perfil. En este contexto es importante entender que el agro no puede regular a voluntad los precios, tal como ocurre en la industria o el comercio. El precio de los productos agropecuarios está regido por el mercado internacional dentro del cual cada vez se puede competir menos, en razón de los elevados costos, lo que induce a la pérdida de muchos clientes y a la imposibilidad de ganar nuevos compradores. Pero además de perder mercados, el proceso fiscal provoca desaliento en el hombre de campo, que hasta llega a malvender sus tierras a fin de invertir su capital en otras actividades más remunerativas; la reducción del área sembrada y el éxodo campesino son los procesos más demostrativos de esta realidad. Las retenciones a las exportaciones que gravan casi exclusivamente al agro, y mantenidas solamente por razones fiscales, importan una sustracción de recursos al productor en beneficio del Estado, lo que impide también competir en el exterior y posterga, de hecho, la modernización de los procesos productivos. También hay otros asuntos que requieren urgente solución, tales como el alto valor de adquisición de maquinarias e implementos para el agro; la carestía del combustible, energía y transportes, y el manejo del crédito no siempre favorable al fomento agropecuario. Sobre la base de este diagnóstico, la Comisión propone, entre otros puntos: eliminar todas las trabas que se oponen a un mayor incremento de la producción agropecuaria; suprimir todas las retenciones que gravan la exportación, devolviendo al productor el justo precio de su trabajo, de modo que al capitalizarse le sea posible usar las técnicas más modernas; atacar con energía los vicios que impiden reducir los déficits presupuestarios, tales como la burocracia, los gastos públicos superfluos, y las empresas estatales.

En síntesis, el Plan de Estabilización si bien procura contribuir a la meta final de la expansión de la economía y el mejoramiento de las condiciones materiales de vida, su finalidad directa es otra. No es su propósito inmediato aumentar la productividad o elevar

el nivel de vida de la población. Su objetivo consiste en establecer un mínimo de orden previo que suministre las bases indispensables para un plan de desarrollo económico. Se ha entendido que cualquier política expansiva tropezaría con dificultades insalvables y que todos los esfuerzos quedarían en la nada mientras no se hubiera logrado resolver previamente algunos problemas fundamentales que afectan peligrosamente el funcionamiento mismo de la economía. Estos problemas, cuya solución constituye el objetivo propio del plan de estabilización, se pueden reducir concretamente a tres: el equilibrio del balance de pagos, la eliminación de la inflación y el aumento de la capitalización. Para el desarrollismo la fortaleza de la expansión se asienta en la gran empresa privada, aunque el Estado no ha de asumir una posición neutral; debe promover el desarrollo, favoreciendo la capitalización privada en los sectores considerados claves; de allí que se utilicen los resortes estatales para promover la inversión extranjera, a través de la devaluación, y de ventajas crediticias e impositivas. Entre las finalidades del plan económico oficial, una de las fundamentales era proporcionar estímulos de desarrollo a la economía agropecuaria, principalmente a aquella que produce saldos exportables y que puede proveer las divisas que se requieren. El país necesita la integración del sector agrario al proceso de desarrollo, en tanto elemento dinámico de la economía, no solo por su vinculación con el problema del balance de pagos, sino también por la potencial disminución de saldos exportables, e inadecuado abastecimiento del mercado interno. Sin embargo el sector de los terratenientes vio favorecida su capitalización a través de la implementación de mayores precios relativos, créditos y paulatina desgravación impositiva.

Las corporaciones de grandes propietarios rurales mantienen una actitud expectante frente a la política agraria del frondizismo. Plantean sus parciales acuerdos con el Plan de Estabilización en general, pero realizan fuertes cuestionamientos a las líneas del programa económico relativas a los precios, derecho de propiedad, libertad de comercio, cargas impositivas, especialmente las retenciones a las exportaciones, prórroga de los arrendamientos rurales, y la nunca sancionada Ley Agraria Nacional. En 1959 ocupa la Secretaría de Agricultura Ernesto Malacorto, socio de la SRA, quien reemplaza al reformista Bernardino Horne; no obstante, el tono de las grandes corporaciones siguió siendo opositor, en tanto la cartera de Agricultura dependía del Ministerio de Economía, controlado por industriales.

Lo que se manifiesta primordialmente, tanto a nivel del análisis de las políticas públicas agrarias, como en el ámbito del discurso de las corporaciones representativas de los sectores más concentra-

dos, es la existencia de una aguda disputa entre fracciones de la clase dominante, en tanto se van generando cambios en las relaciones de fuerza al interior de esta clase, en función del tránsito hacia un nuevo régimen de acumulación.

La burguesía agraria y el nuevo modelo estatal

El advenimiento de la autodenominada “Revolución argentina” va a profundizar las orientaciones de la política agraria, vigentes desde 1958 (Lázzaro, 2004).

En el mismo contexto que impulsó todo el proceso de transformaciones estructurales –iniciado a mediados de la década de 1950– en junio de 1966 las Fuerzas Armadas se hacen cargo, otra vez, de los destinos del país. En este período, el gobierno militar representó con mayor determinación los intereses de los sectores más concentrados y a la alianza social dirigida por el capital financiero; y en este marco generó una estrategia más ofensiva tendiente a imponer una rígida disciplina social y política dentro de los marcos estructurales económicos ya delineados entre 1955 y 1959. En los primeros años de este gobierno, el equipo económico estuvo liderado por funcionarios vinculados directamente a los grandes grupos económicos, los que se empeñaron en la aplicación de una estricta política de estabilización y control social. El predominio del capital monopolista se transformó en dominante dentro del bloque hegemónico, mientras el capital industrial no cartelizado y la burguesía agraria comenzaron a supeditarse políticamente a él (Asborno, 1993). La finalidad declarada de esta política era controlar la inflación, rebajar los costos industriales y atraer capitales extranjeros, para lo que se adoptaron distintas medidas tendientes a crear el clima de confianza indispensable para la atracción de inversiones, facilitar el reequipamiento de las empresas privadas y la acumulación de capital. Se apunta a cerrar el paréntesis con tenues perfiles nacionalistas del anterior gobierno radical, reimplantando condiciones más favorables para las compañías extranjeras de la época frondicista.

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

entre el 16 y el 20% para exportaciones tradicionales; para promover una mayor eficacia industrial, disminuyó los aranceles aduaneros, buscando incrementar la competencia de los productos extranjeros; y con el objetivo de promover la inversión en el sector de la industria y alentar una rápida expansión de las exportaciones no tradicionales, se establecieron numerosos incentivos fiscales. Se consideró que existía un desfasaje entre el grado de desarrollo económico y la situación social. En efecto, la Argentina era un país rico que se había modernizado antes de industrializarse; su legislación social redistributiva excedía la fase de desarrollo industrial alcanzado, al que le impedía crecer; siendo la fuerte sindicalización y los salarios relativamente elevados, las principales manifestaciones de ese asincronismo que impedía acelerar el crecimiento industrial. En este sentido, la modernización de la economía implicaba regresión social, en tanto la formación de capital no se concebía sin una redistribución regresiva del ingreso nacional que favoreciera la concentración de la riqueza. Krieger Vasena afirmó que su objetivo era “construir un país abierto, competitivo y moderno” (Rouquié, 1982).

En este contexto, la política agraria tuvo como objetivos más inmediatos incrementar la productividad de las explotaciones y terminar con el régimen transitorio de arrendamientos. Sin embargo, la devaluación de la moneda no fue un estímulo para el crecimiento de la producción agraria, en tanto se establecieron retenciones a las exportaciones equivalentes al porcentaje de la devaluación, de modo que fue el Estado el que se apropió de esos ingresos. Además, Krieger Vasena promulgó un impuesto de emergencia sobre la tierra, a fin de 1968. El fin manifiesto de la ley era poner fin a la tremenda evasión de los terratenientes, y fue concebida como solución técnica a un problema fiscal que acosaba al gobierno. Se fijó una tasa de 1,6% sobre el valor de la tierra, independientemente de las mejoras introducidas, la que si ya no había sido pagada como impuesto a las ganancias, debía serlo en forma de impuesto a la tierra. Esta decisión unilateral del gobierno –en tanto obvió la consulta a los sectores afectados–, de aplicar el impuesto sobre la tierra marcaba la pérdida de influencia del sector agrario en el contexto de la nueva política económica. Durante el gobierno de Onganía, en mayor medida que con ninguno de sus predecesores, la política agraria dependía del poderoso Ministerio de Economía, que consideraba al Secretario de Agricultura como a uno de sus numerosos subordinados (Wynia, 1986).

La única decisión algo alentadora para los grandes propietarios fue la relacionada con la política de arrendamientos, en tanto Onganía terminó drásticamente con el régimen de emergencia,

mediante la ley que dispuso el vencimiento de los contratos de arrendamientos y aparcerías. Luego del derrocamiento de Illia, las corporaciones agrarias de los propietarios más concentrados actualizaron su pedido respecto a la necesidad de acabar con los arrendamientos congelados y con las prórrogas de los contratos. Y en este momento contaron con el apoyo del gobierno militar y sus asesores económicos que –especialmente preocupados por la *eficiencia*– argumentaban que las intervenciones en este ámbito de los arrendamientos habían desalentado las inversiones de capital y la planificación a largo plazo de la producción, generando un clima de incertidumbre generalizado. No obstante, el problema del arrendamiento subsiste, no solo por los arrendatarios que no han llegado a hacerse propietarios, sino por la generalización de los contratos accidentales, nueva forma de contratación, que no garantizaba ni estabilidad ni protección legal.

Consideraciones finales

En primer lugar, la política agraria del frondizismo está enmarcada en un particular contexto internacional, en cuyo centro se halla la doctrina de la Cepal, que, después de un diagnóstico certero respecto a la realidad socioeconómica de los países latinoamericanos, pone énfasis en la necesidad de realizar una serie de reformas estructurales que se orienten a superar los “obstáculos para el desarrollo”. Así propone la industrialización planificada, la reforma agraria, la democratización política: nada se deja librado al azar ante la realidad de la región latinoamericana que presenta fisuras significativas como para encarar un proceso dinámico de desarrollo. Planificación del desarrollo, protección del mercado interno, integración latinoamericana, financiamiento externo, son los propósitos a lograr, pero también las adecuadas respuestas a la situación del estrangulamiento externo (balanza de pagos, asistencia exterior), y de los obstáculos internos al desarrollo (subempleo, distribución regresiva del ingreso, marginalidad). Evidentemente, a medida que en los Estados Unidos y varios gobiernos de América Latina insisten en la “gravedad del peligro comunista y de la posible subversión interna”, cobra también fuerza la demanda de ayuda financiera y de mejores precios para las materias primas; hasta 1958 las condiciones reinantes no obligaron a Estados Unidos a ofrecer, y menos a conceder la ayuda que se le pedía; pero a partir del triunfo de la Revolución Cubana las cosas cambian; y en este contexto la Alianza para el Progreso se configura como un instrumento defensivo de las clases dominantes, como expresión

avanzada del monroísmo y del anticomunismo, como respuesta al descontento popular, y como freno y alternativa a la Revolución en Cuba. Pero ya la Alianza no es el tradicional instrumento utilizado por Estados Unidos para proteger sus intereses. Ahora se constituye en todo un nuevo intento para convencer a América Latina de que su único camino es el que Estados Unidos le ofrece; no obstante, la Alianza no expresa la mera repetición de consignas de otros tiempos, sino que implica un cambio significativo: mientras que hasta hace poco tiempo Estados Unidos defendía abiertamente los intereses de los grupos más conservadores, ahora se pronuncia, entre otras cosas, contra el latifundio y contra la distribución regresiva de la riqueza. Sin embargo se exhibe con total claridad que la Alianza no pretende hacer frente a las principales causas históricas del atraso y la pobreza de América Latina, sino tan solo cerrar el paso a los movimientos populares que pueden lesionar los intereses creados y alterar la tranquilidad y el orden, accediendo a algunos cambios más o menos superficiales que “solo modifiquen la fachada de nuestros países” (Aguilar Monteverde, 1979).

En segundo lugar, durante los primeros meses de gobierno, y siguiendo con la misma línea de las propuestas del período electoral, quedan en pie, en lo que a política agraria se refiere, las postulaciones consignadas en su momento en el programa de Avellaneda, lo que de alguna manera queda plasmado –aunque con limitaciones– en el proyecto de Ley Agraria presentada al Congreso por el PEN, y que nunca alcanzó sanción definitiva. No obstante, ya en el discurso inaugural ante el Congreso Nacional, Frondizi, si bien hace referencia a la necesidad del acceso a la propiedad de la tierra, pone mayor énfasis en aspectos tales como la tecnificación, la mecanización, la seguridad, y la estabilidad, proceso que puede escindir perfectamente de la condición de propietario de la tierra. En realidad, se sostiene, todos los procesos mencionados pueden lograrse sin un cambio en la condición jurídica de la tierra. La reforma agraria, en el aspecto económico, es la que propicia los recursos financieros y técnicos para generar una *verdadera empresa moderna*, y en el aspecto social, la que transforma a la comunidad a través de la provisión de los elementos básicos, desde vivienda y energía, hasta escuelas y medios masivos de comunicación. Las concepciones de Frigerio no difieren de las de Frondizi, sino que las profundiza, sosteniendo como enteramente racional la tesis que propugna la industrialización como punto de partida para lograr el desarrollo del campo, y desjerarquizando la idea opuesta, sostenida por los reformistas, que postula la reforma agraria para arribar a la industrialización. Ya los problemas en la forma de tenencia de la tierra se han diluido, y todo el problema parece cir-

cunscripto a la posibilidad de incorporar máquinas, electricidad, orientación técnica y protección comercial. El problema esencial es el de la productividad –a la que se le quita todo tipo de *contenido social*–, a la que se arriba fundamentalmente con la incorporación de capitales y de tecnología; siendo la solución, tanto para la industria como para el agro, una sola: desarrollo económico, es decir, capitales, tecnología e industria pesada.

En tercer lugar, las corporaciones de grandes propietarios rurales mantienen una actitud expectante frente a la política agraria del frondizismo. Plantean sus parciales acuerdos con el Plan de Estabilización en general, pero realizan fuertes cuestionamientos a las líneas del programa económico relativas a los precios, derecho de propiedad, libertad de comercio, cargas impositivas, especialmente las retenciones a las exportaciones, prórroga de los arrendamientos rurales, y la nunca sancionada Ley Agraria Nacional. En 1959 aunque Ernesto Malacorto, socio de la SRA, ocupa la Secretaría de Agricultura el tono de las grandes corporaciones siguió siendo opositor, en tanto la cartera de Agricultura dependía del Ministerio de Economía, controlado por industriales. Es de destacar la posición constantemente defensiva de las corporaciones de grandes propietarios territoriales que, en un estado de manifiesta alteración y desasosiego por el recurrente tema de la reforma agraria, atinaron a profundizar el proceso de aglutinación, y a centrar sus propuestas en planes de “promoción rural” sobre la base de la “tranquilidad en el orden”, pareciendo ignorar, por el momento, la distancia abismal existente entre las *leyes* y los *procesos* de reforma agraria.⁷ La constante fueron las diversas formas de tergiversación de las iniciativas redistributivas, siendo el caso más frecuente desde el ámbito de los propietarios más concentrados, el de presentar la colonización de nuevos territorios como la fórmula ideal para superar los problemas generados por una distribución asimétrica de la propiedad. Esta estrategia parecía prescindir de las características cualitativas de las tierras, por lo general marginales, con escasa capacidad económica, incomunicadas o lejanas a los centros de consumo.

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

Sobre la base del estudio de las concepciones sobre política agraria de los diferentes elencos gobernantes, es posible advertir

⁷ Pablo Hary (1961) publica un trabajo titulado *¿Reforma agraria o promoción rural?*, en el que precisamente opone la política de “promoción rural”, cuyos condicionantes fundamentales son la “tranquilidad en el orden” y la “explosión técnica”.

un proceso de disputas fraccionales –entre la burguesía industrial monopolista asociada a las multinacionales, la burguesía agraria y la burguesía nacional– por la hegemonía en el poder. Todo ello en el contexto de un modelo de desarrollo y de concentración económica que tiene a consolidar como fracción dominante a los sectores de capital más concentrado y a la alianza social dirigida por el capital financiero.

La burguesía agraria pierde posiciones en la escala como clase dominante; la burguesía industrial es condicionada a convertirse en socio menor de las corporaciones extranjeras que, de ahora en más, serán las protagonistas en el escenario socioeconómico, formando parte de una especie de estrato burocrático –empresarial internacional. Pero la práctica que la burguesía agraria no abandona es su tendencia a la aglutinación, la que se exhibe más sólida a medida que desciende en su calidad de clase dominante; tendencia que se hará más evidente durante los primeros años de 1970 cuando, ante medidas estatales que considera agraviantes, turbulentas y temibles, tiende al logro de la unión agropecuaria, la que deriva en la conformación de la Confederación Agropecuaria y la Concertación Agropecuaria Nacional, deponiendo previas controversias entre las corporaciones más concentradas, con el propósito de enfrentar un nuevo clima de ideas y de proposiciones que consideran arriesgadas y temerarias para sus tradicionales intereses de clase.

Bibliografía

- Acuña, Marcelo (1984), *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*, Buenos Aires, CEAL.
- Aguilar Monteverde, Alonso (1979), *Problemas estructurales del subdesarrollo*, México, Instituto de Investigaciones Económicas, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Asborn, Martín (1993), *La moderna aristocracia financiera. Argentina 1930-1992*, Buenos Aires, El Bloque Editorial.
- Congreso Nacional (1958-1962), *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*.
- Frigerio, Rogelio (1962), *Cuatro años (1958-1962). Recopilación de política económica para argentinos. Ensayos y conferencias sobre política económica*, Buenos Aires, Editorial Concordia.
- (1965), “La reforma agraria”, en Frondizi, Arturo, *El problema agrario argentino*, Buenos Aires, Editorial Desarrollo.
- (1968), *La integración regional instrumento del monopolio*, Buenos Aires, Editorial Hernández.