

# POLÍTICAS PÚBLICAS, TENENCIA DE LA TIERRA Y RELACIONES SOCIALES DURANTE EL GOBIERNO PERONISTA EN LA DÉCADA DE 1970

Silvia Lázzaro<sup>1</sup>

**Resumo:** O objetivo deste artigo é a análise da política agrícola do peronismo em torno da propriedade e posse da terra na década de 1970, especialmente nos primeiros anos de governo. O foco da análise é a tentativa de começar a estruturar, pelo Ministério da Agricultura, uma reforma agrária cujo limite é um anteprojeto de lei que não é ainda objecto de debate legislativo. Existem vários fatores que contribuem para esse resultado, mas existem dois processos que, em nossa opinião, impedem a realização da chamada Lei de Terras: certamente a confrontação que deriva de corporações de grandes proprietários, mas também divisões dentro do governo peronista que levam a um grave clima de instabilidade política e social, que por sua vez leva a um processo de enfraquecimento da capacidade do Estado.

**Palavras-chave:** Peronismo; Política Agrícola; Reforma Agrária; Corporações.

## PUBLIC POLICIES, POSSESSION OF LAND AND SOCIAL RELATIONS FOR PERONIST GOVERNMENT OF THE DECADE 70

**Abstract:** The purpose of this article is the analysis of agricultural policy Peronism around the property and land tenure during the 1970s, particularly in the first years in office. The focus of the analysis is the attempt to begin to structure, from the Ministry of Agriculture, Land Reform whose destination is the limit on a bill that is not even the subject of legislative debate. There are several factors that contribute to this result, but there are two processes which, in our opinion, prevent the realization of the so-called Land Law: confrontation certainly derived from large corporations owners, but also divisions within the government Peronist affecting severe climate of political and social conflict which in turn leads to a process of weakening of state capacities.

**Keywords:** Peronism; Agricultural policy; Agrarian Reform; Corporations.

**Resumen:** El propósito del artículo es el análisis de la política agraria del peronismo en torno a la propiedad y tenencia de la tierra durante la década de 1970, particularmente en los primeros años de gobierno. El eje del análisis es el intento por comenzar a estructurar, desde la Secretaría de Agricultura y Ganadería, una Reforma Agraria cuyo destino encuentra el límite en un anteproyecto de ley que ni siquiera es objeto de discusión legislativa. Varios son los factores que coadyuvan a este resultado, pero son dos los procesos que, a nuestro criterio, impiden la concreción de la denominada *Ley*

---

<sup>1</sup> Doctora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Vinculación institucional: Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Instituto de Investigaciones en Historia y Ciencias Sociales (IdIHCS) – Universidad Nacional de La Plata (UNLP), Argentina. Dirección postal: 61 n° 777 piso 9° dto. A La Plata, Argentina. Correo electrónico: [slazzaro@isis.unlp.edu.ar](mailto:slazzaro@isis.unlp.edu.ar) / [slazzaro@conicet.gov.ar](mailto:slazzaro@conicet.gov.ar). Teléfonos: Fijo: 221-4529235 Celular: 221-5568762

*Agraria*: ciertamente la confrontación que deriva de las corporaciones de grandes propietarios, pero también las divisiones al interior del gobierno peronista que inciden en un grave clima de conflictividad política y social que a su vez deriva en un proceso de debilitamiento de las capacidades estatales.

**Palabras clave:** Peronismo; Política agraria; Reforma agraria; Corporaciones.

## 1. El marco contextual

La política económica del peronismo durante la década de 1970 se orientó a estimular a la burguesía nacional, ampliar el mercado interno mediante la redistribución del ingreso, procurar la expansión de las exportaciones de manufacturas y ampliar los márgenes de acción del Estado. Fue un período particularmente complejo que cristalizó en una realidad en la que los aspectos económicos y los político-institucionales adquirieron críticos perfiles, derivando en una situación de constante movilización social.

El sector agrario no estaba en condiciones –como en los años de la década de 1940- de realizar transferencias de su excedente hacia la industria y el ámbito urbano, lo que se consideró un punto de vista válido para la generación de políticas sectoriales que incrementaran la producción y la productividad agropecuaria. El logro de este propósito impuso la urgencia de operar sobre el sistema de tenencia de la tierra y la subutilización de la misma como factor productivo.

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

El eje del análisis es el intento por comenzar a estructurar, desde la Secretaría de Agricultura y Ganadería, una Reforma Agraria cuyo destino encuentra el límite en un anteproyecto de ley que ni siquiera es objeto de discusión legislativa. Varios son los factores que coadyuvan a este resultado, pero son dos los procesos que, a nuestro criterio, impiden la concreción de la denominada *Ley Agraria*: ciertamente la confrontación que deriva de las corporaciones de grandes propietarios, pero también las divisiones al interior del gobierno peronista que inciden en un grave clima de

conflictividad política y social que a su vez deriva en un proceso de debilitamiento de las capacidades estatales.

En función de la capacidad del Estado para hegemonizar, controlar o poner en marcha los procesos de toma de decisiones, la sociedad agraria y sus organizaciones encuentran en el poder estatal un interlocutor válido para cumplir sus compromisos y dar respuestas adecuadas a las demandas que se plantean. En este contexto, es fundamental el proceso que incluye la propiedad de la tierra para conocer y discernir la posición que se ocupa en la estructura social, así como la relación con el Estado que permita incidir en las políticas agrarias, favoreciendo a determinadas clases sociales en detrimento de otras.

Las disputas en torno al problema de la tierra y las reivindicaciones de reformas agrarias en el período considerado, se fundamentan en la conciencia de que una verdadera transformación de las estructuras sociales requiere, casi inevitablemente, un cambio radical en la distribución de la propiedad, en tanto factor fundante básico de aquellas estructuras.(ENTRENA DURÁN, 1998:47)

Durante las décadas de 1960 y 1970 casi todos los gobiernos nacionales en América Latina usaron el poder del Estado para alterar la distribución de tierras entre las diferentes categorías de productores y grupos familiares y redefinir los derechos a la tierra.<sup>2</sup> Estas reformas fueron llevadas a cabo por el Estado, independientemente de la forma de gobierno (autoritario, reformista liberal, militar) pero en todos los casos emprendidas en respuestas a las masivas movilizaciones campesinas y a una amenaza general de revolución social (VELTMEYER, 2008:306).

Sin lugar a dudas no es esta la realidad de Argentina, en el ámbito agrario más dinámico en el período aquí considerado: la región pampeana. Y ello por varias razones: la producción agraria no es de subsistencia sino orientada al mercado; tradicionalmente se ha basado sobre el ausentismo y el latifundio; no existe una densa población rural con demandas constantes o fuertes presiones en torno a la propiedad de la tierra; y no existe un “campesinado”, en tanto sector agrario de pequeños productores con una racionalidad propia diferenciada de la capitalista.

---

<sup>2</sup> En 1952 en Bolivia una revolución de mineros y campesinos llevó a una abrumadora reforma agraria que derivó en la expropiación de haciendas; en Cuba la victoria del Movimiento 26 de julio de 1959 provocó la confiscación de la mayor parte de las plantaciones poseídas por cubanos y estadounidenses y la tierra fue colectivizada o distribuida entre minifundistas; otras reformas agrarias relevantes tuvieron lugar en Perú, Brasil, Chile, Ecuador; y posteriormente en El Salvador, Honduras, Nicaragua, etc.

Sin embargo el tema de la reforma agraria estaba presente en la agenda de varios gobiernos previos al del peronismo en los años 70. Por supuesto que históricamente no se trató de políticas que se orientaran hacia la transformación de las estructuras latifundistas o hacia la alteración sustancial de sus reglas de funcionamiento, sino más bien hacia su preservación; operando exclusivamente en una línea de modernización tecnológica o de ampliación de la infraestructura física, ya sea por medio de recursos estatales de inversión o de reformas superficiales o de carácter marginal. En todos los casos intentan desviar la presión nacional sobre la estructura agraria latifundista por medio de operaciones diversas, tales como la colonización en zonas periféricas, la parcelación marginal de latifundios, el mejoramiento o readecuación de tierras, la introducción de innovaciones tecnológicas, etc (GARCIA, 1973:29)

En este marco conceptual se ubicaron las propuestas, disensos y confrontaciones durante los años estudiados así como las negociaciones entre sectores políticos de las propias clases dominantes, por intermedio del sistema conservador y populista de partidos, y al interior del propio peronismo.

## **2. Nuevamente el peronismo en el poder**

En 1973 comienza un período de gran expectativa social y política, con el peronismo nuevamente en el poder, que culminará en marzo de 1976 con el cruel golpe de Estado, que implicó el derrumbe anunciado de esta experiencia política, habiendo mediado una etapa de caos y vacío de poder.

Durante este corto período es posible consignar tres momentos particulares: el de la presidencia de Héctor Cámpora, entre el 25 mayo y el 12 de junio de 1973; el protagonizado interinamente por Raúl Lastiri, desde la renuncia de Cámpora hasta la muerte de Perón en julio de 1974; y el momento signado por la descomposición final del peronismo en el poder en esta década, con el gobierno de Isabel Martínez de Perón y las sucesivas reorganizaciones internas hasta su caída definitiva en 1976.<sup>3</sup>

El peronismo protagonizó durante este período enfrentamientos con diferentes actores de la sociedad argentina, ocupando los conflictos con la gran burguesía agraria un lugar destacado, lo que exhibió el importante poder de invalidación que conservaba este sector social. (SIDICARO, 1982:50-51)

---

<sup>3</sup>Ver para los estos aspectos generales: (SVAMPA, 2003)

El régimen peronista de la década de 1970 procuró replicar su antigua alianza de clases para revertir el proceso de acumulación vigente y apuntar a reeditar la política social del período de la década de 1940. Desde el punto de vista político procuró apoyarse sobre las bases de un Pacto Social; y en el ámbito económico deja en manos de José Gelbard<sup>4</sup> la conducción de la política económica, la que se orientó a estimular a la burguesía nacional, ampliar el mercado interno mediante la redistribución del ingreso, procurar la expansión de las exportaciones de manufacturas y ampliar los márgenes de acción del Estado (PAZ, 1985:62-70)

La principal intención en el proyecto del peronismo era crear un orden político legítimo y estable, susceptible de constituirse en un ámbito en el que las clases sociales dirimieran sus enfrentamientos; y un orden de arbitraje que trascendiera el notable carisma personal de Perón. En este contexto, el eje del proyecto de reorganización de la dominación de clase era la creación de un sistema político abierto y flexible sostenido sobre las organizaciones corporativas y los partidos políticos. En este sistema quedaría definido el lugar de las clases en la sociedad, particularmente en el plano institucional, cuyos límites de tolerancia fueron establecidos en el diseño político realizado por Perón. De esta manera se esperaba que el potencial antagonismo entre las clases se viera neutralizado, y se pudiese contener el creciente proceso de radicalización social (DE RIZ, 1987:14)

En el período posterior a la crisis de posguerra se impusieron como hegemónicos los capitales financieros e industrial transnacionales, por sobre el productivo, sometiendo a una correlación de fuerzas desfavorable a las clases subalternas, cuestión que no podía pasar desapercibida en los sectores del poder, a quienes los enfrentaba a la necesidad de una institucionalización exitosa ante potenciales conflictos.

El programa económico y social del peronismo incluye algunas líneas relevantes que es imprescindible mencionar para enmarcar debidamente este trabajo: la política agraria, que combinaba las transferencias de ingresos hacia otros sectores de la economía, con las propuestas de modernización para incrementar la producción y los saldos exportables; las medidas tendientes a favorecer el desarrollo industrial y a las empresas de capital nacional; la mejora de la situación de los sectores asalariados; y la

---

<sup>4</sup> José B. Gelbard fue un inmigrante judío que, escapando de Polonia llegó a Argentina durante la década de 1930. Desde entonces se dedicó a diferentes actividades comerciales, gremiales y aún políticas durante el gobierno de Perón, junto a quien fundó la Confederación General Económica (CGE) que agrupó a la pequeña y mediana burguesía nacional en 1953; desempeñándose posteriormente como ministro de Economía durante el segundo gobierno peronista, entre 1973 y 1974. Ver: SEOANE, 1998

restricción de la actividades de las empresas transnacionales, considerando que habían sido tratadas de manera privilegiada por los gobiernos anteriores. Todos estos procesos implicaban el incremento de la intervención estatal en el ámbito socioeconómico y político-institucional. (SIDICARO, 2002:117)

La política agraria del peronismo está centrada en este período en la problemática de la tenencia de la tierra y su uso en función del requerimiento explícito de apuntalar el incremento de la producción y del nivel de productividad agraria. El contexto internacional estaba signado por las grandes modificaciones en el funcionamiento del capitalismo que se exhiben en un ámbito dominado por la situación de crisis generalizada y donde el capital financiero cumple un rol fundamental en los procesos económicos y políticos, como antes lo mencionamos. En efecto, se trata de un período histórico complejo, en el que es posible advertir contradicciones y variaciones políticas y socioeconómicas que se generan a un ritmo impetuoso y apremiante.

A comienzos de los años 70 Perón hacía explícito un objetivo a lograr en el corto plazo, tendiente a la concertación social y política. Pero confluyeron diversos procesos internos y externos -tales como la inflación incontrolada, la crisis del petróleo, el clima de violencia social y un alto grado de conflictividad intragubernamental- que significaron el fracaso rotundo de la propuesta. El obstáculo esencial se centró en los conflictos internos del peronismo que en el corto plazo fueron desvaneciendo medidas consensuadas.

El contexto difería ampliamente del vigente durante el primer peronismo. Si bien el proyecto fundamental apuntaba a la puesta en marcha de un proceso similar al generado durante la década de 1940, en tanto se proponía la concreción de un pacto entre el Estado, los empresarios y los sindicatos para contener las principales variables socioeconómicas, fue inevitable su fracaso, fundamentalmente por las variaciones en el marco internacional y local. (O'DONELL, 1997:31-68). La esencia de la construcción del consenso se debilitaría prontamente.

El capital extranjero adquirió cada vez mayor importancia sobre todo en las ramas más dinámicas de la industria, avanzando también sobre sectores que antes habían sido controlados por el capital nacional. El sector agrario no estaba en condiciones –como en los años de la década de 1940- de realizar transferencias de su excedente hacia la industria y el ámbito urbano, lo que se consideró un punto de vista válido para la generación de políticas sectoriales que incrementaran la producción y la

productividad agropecuaria (RAPOPORT, 2000; ROUGIER y FISZBEIN, 2006; SCHVARZER, 2000)

El logro de este propósito impuso la urgencia de operar sobre el sistema de tenencia de la tierra y la subutilización de la misma como factor productivo.

La situación socioeconómica imperante a fin de 1972 y comienzos de 1973 reclamaba un *programa de desarrollo progresivo que fuera sustentable*; y tan sólo una amplia concertación podía generar transformaciones con perfiles incluyentes<sup>5</sup> (LEYBA, 2003:16)

En este contexto las iniciativas y decisiones políticas en torno al ámbito agrario, fundamentalmente en relación a aquellos aspectos relacionados con la propiedad de la tierra, cobraron particular relevancia.

### **3. La cuestión agraria, la propiedad y tenencia de la tierra y el espacio de la política**

El sector agropecuario, como tradicionalmente había ocurrido, era esencial para la economía y la sociedad del país, tanto en el ámbito interno como en el internacional, habida cuenta de la demanda constante de nuestros productos primarios y de su contribución a generar el equilibrio de la balanza de pagos y comercial.

Niveles de producción, mejora de los sistemas productivos y tecnológicos, política de precios, de comercialización y de crédito, fueron destacados en los lineamientos de la política agraria expuestos por el presidente Cámpora en 1973 en la apertura de las sesiones legislativas. (CONGRESO NACIONAL.CÁMARA DE DIPUTADOS,1973:45-49). Es significativo el tratamiento que tuvieron en el programa del peronismo –expuesto en este Mensaje inaugural- dos problemas en particular: la propiedad y tenencia de la tierra y la política impositiva que grava al sector rural.

La propuesta agraria del peronismo en 1973 exhibió como objetivo fundamental la necesidad de elevar los niveles de producción y productividad, lo que suponía superar ciertas deficiencias permanentes de la estructura agraria. 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

---

<sup>5</sup> Carlos Leyba fue durante el gobierno de Perón Subsecretario general de Programación y Coordinación del Ministerio de Economía de la Nación, responsable de la concertación, y como Vicepresidente del Instituto Nacional de Planificación Económica tuvo a su cargo el “Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación Nacional (1974-1977)

improductivos y los minifundios antieconómicos, facilitando el acceso a la propiedad a auténticos productores, reorientando la política de colonización en tierras fiscales y promoviendo el desarrollo de “unidades familiares de producción y unidades comunitarias de trabajo rural”. La aplicación de un impuesto a la renta normal potencial de la tierra era considerada el instrumento vital para obtener aquellos objetivos, en tanto castigaría al productor ineficiente y a la especulación, a favor de la productividad (LATTUADA, 1986:215)

Ya a comienzos de 1973 se podían advertir en documentos programáticos el objetivo de generar una *reforma agraria integral* con el propósito de lograr una reconversión agropecuaria sobre la base de la *eficiencia*.

La reforma agraria integral se asocia aquí con el concepto de *reforma agraria marginal*, que no apunta hacia la ruptura del monopolio latifundista sino que opera en una línea de reformas superficiales, intentando desviar la presión sobre la estructura agraria basada sobre la gran propiedad, a través de operaciones como la colonización en regiones periféricas, la parcelación marginal de latifundios o los procesos de mejoramiento de tierras; persiguiendo como objetivo estratégico la conservación del statu quo dentro del marco de la estructura agraria pero también en el ámbito de la dinámica política nacional (GARCIA, 1970:70-71)

### **3.1. El problema agrario en el marco de la concertación y la planificación**

Fueron varias las instancias generadas por el Estado en el contexto de ir construyendo articulaciones entre los actores sociales y políticos y entre sindicalistas y empresarios, en tanto herramientas para el logro del tan mentado Pacto Social.

Y en todas ellas, de manera más o menos directa, la alusión a la problemática agraria estaba presente. ¿Cuáles fueron estas instancias y cómo contenían la denominada *cuestión agraria*?

1. El acuerdo denominado *Coincidencias Programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos*, de fin de 1972, entre la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación General Económica (CGE) y los principales partidos políticos nacionales y movimientos provinciales. En este acuerdo se partió de un diagnóstico de la situación social y económica que incluía desde la capacidad industrial ociosa hasta un mercado interno depresivo, ambos procesos nodales en el marco del proyecto



socioeconómico del peronismo (MINISTERIO DE ECONOMÍA, 1972: 213-222). En materia de desarrollo agropecuario, el acuerdo apuntó a una vigorosa política en torno al sector, tendiente a obtener aumentos en la producción, una más justa distribución de los ingresos y la participación real de la población rural en el proceso de desarrollo económico y social. En este aspecto, y en el marco de las *Coincidencias Programáticas*, se hacía referencia a aspectos relevantes que veremos luego reflejarse en la acción de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación entre 1973 y 1974, a cargo de Horacio Giberti<sup>6</sup>.

2. El acuerdo anterior, y siempre en el contexto más general de ir sumando consensos, se ratificó el 30 de mayo de 1973 con la firma de la denominada *Acta del Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social*, suscripta por el Ministro de Hacienda, José B. Gelbard, el Secretario General de la CGT, José I. Rucci, y el Presidente de la CGE, Julio Broner. Estado, trabajadores y empresarios proclamaron claros objetivos: implantar como sistema de política salarial todas las medidas destinadas a una justa distribución del ingreso que derive en salarios con creciente poder adquisitivo; eliminación de la marginalidad social mediante la acción efectiva del Estado en materia de vivienda, educación, salud y asistencia social; absorción de la desocupación y el subempleo de los trabajadores; mejoramiento de la asignación regional del ingreso; y finalización del descontrolado proceso inflacionario y fuga de capitales (MINISTERIO DE ECONOMÍA, 1975: 201-211)
3. En julio de 1973 el Ministro de Hacienda José Gelbard preside la *Segunda Reunión de Gobernadores del Gobierno del Pueblo* (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN.SECRETARÍA DE PRENSA Y DIFUSIÓN, 1973: 16). Al término de la misma, fue suscripta el *Acta de Compromiso del Estado* entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobernadores de las distintas provincias, donde se fijaron pautas para las asignaciones presupuestarias, medidas de austeridad,

---

<sup>6</sup> Horacio Giberti era Ingeniero Agrónomo, habiéndose desempeñado como presidente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) durante los años del gobierno de Arturo Frondizi, caracterizándose por el impulso sistemático que imprimió en esta institución a los trabajos de extensión y de transferencia de tecnología. Abiertamente relacionado con la Confederación General Económica (CGE), acompañó al Ministro Gelbard como Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación durante las presidencias de Cámpora y Perón.

tributarias, de control de la evasión fiscal, entre otras y con referencias explícitas en torno a los objetivos y estrategias de la política para el sector agrario. La declaración fue firmada por todos los mandatarios provinciales, en el marco del respeto a los lineamientos dados por el Acta de Compromiso previa, suscripta por el Estado, la CGT y la CGE (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. SECRETARÍA DE PRENSA Y DIFUSIÓN, 1973:45-47)

4. El *Acta de Compromiso del Estado y los Productores para una Política Concertada de expansión Agropecuaria y Forestal* fue firmada en setiembre de 1973 entre integrantes del equipo económico y los representantes de los sectores relacionados con la producción agropecuaria: desde la Sociedad Rural Argentina (SRA) hasta Ligas Agrarias y Federación Agraria Argentina (FAA)<sup>7</sup> (LATTUADA, 1986:222). El *Acta de Compromiso del Campo*, como generalmente se la denominó, fijó las bases de un programa de *auténtica revolución en paz para el campo*, ya que el Estado aseguraba a los productores asistencia financiera y tecnológica, vivienda y acceso a la propiedad de la tierra, a cambio del compromiso de incrementar la producción dentro de un programa de largo alcance (PRESIDENCIA DE LA NACIÓN, 1975:170-171). Respecto al régimen de la tierra los representantes de los productores se comprometían a realizar un aprovechamiento pleno y racional de la misma con aptitud agropecuaria y forestal, la que debía producir con *eficiencia*, al mismo tiempo que el Gobierno nacional reafirmaba *el ejercicio pacífico del derecho de propiedad privada en función social* (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1973:329). En este marco, instrumentos tales como la colonización, todas las formas de asociación de capital y trabajo y los mecanismos de acceso a la propiedad a través del Consejo Agrario Nacional y el Banco de la Nación Argentina, serían reglamentados y puestos en ejecución.

---

<sup>7</sup> La Sociedad Rural Argentina (SRA) fue fundada en 1866, constituyéndose en la entidad más antigua del sector y la de mayor presencia social. Nuclea a los propietarios más concentrados, especialmente a los localizados en la región pampeana. La Federación Agraria Argentina (FAA) nació en 1912, representando entonces a los chacareros, en su mayoría arrendatarios; luego de la significativa disminución de éstos representó a los pequeños y medianos productores, a cargo de explotaciones mixtas, agrícolas y ganaderas (Ver: PALOMINO, 1987). Las Ligas Agrarias surgen durante las décadas de 1960/70 como movimiento de protesta rural, que incluía pequeños productores y trabajadores rurales. Se organizaron fundamentalmente en distintas provincias del nordeste argentino, representando a un importante sector agrario, marginados del modelo de desarrollo dominante (Ver: GALAFASSI, 2004). Si bien su accionar se centra en la región mencionada, hacen oír su voz ante instancias de políticas agrarias nacionales.

El tema del minifundio ocupaba un sitio relevante en el Acta de Compromiso con los productores, haciendo explícita la intención de liberar efectivamente al productor directo de la estructura minifundiaria, posibilitando que el trabajo productivo genere ingresos suficientes para el alcance de una *vida digna*, a través de programas de colonización, incorporación y distribución de tierras, creación y mantenimiento de unidades de carácter familiar y el desplazamiento de la frontera agropecuaria (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1973:332)

El sector agrario enfrentaba una serie de problemas estructurales; y los relativos a la tierra eran de gran significación por su efecto sobre el funcionamiento del aparato productivo, y por su fuerte incidencia sobre las relaciones económicas y sociales dentro del sector. La existencia de estructuras agrarias desequilibradas, donde coexistían el latifundio y el minifundio, así como métodos de explotación extensiva que derivaban en rendimientos unitarios sensiblemente debilitados tanto para la agricultura como para la ganadería, imponían un esfuerzo tendiente a la transformación de las mismas, con el objetivo de la instauración de la tan mentada *justicia social* en el campo (REVISTA DINÁMICA RURAL, 1974:9-11)

5. En este contexto se constituye la *Comisión de Política Concertada*, cuya misión sería asesorar y seguir de cerca el cumplimiento de los objetivos establecidos en el *Acta de Compromiso*, organismo integrado con mayoría de productores, y de la que dependerían subcomités regionales que se ocuparán de los temas sectoriales y específicos. Sin duda era una flamante y original instancia en la implementación de la política orientada al ámbito agrario, habida cuenta de las estrategias que se establecen para su integración. Parecía que el diálogo entre el Estado y los productores se había formalizado, quedando a partir de ahora a la espera de las concreciones necesarias para que los ambiciosos objetivos propuestos pudiesen alcanzarse, superando una estéril declaración de buenas intenciones. No obstante, por el momento, la idea fuerza era que *el gobierno del pueblo y las entidades del agro se han dado la mano y han puesto la firma, coincidiendo en un objetivo común: la Argentina Potencia* (LA NACIÓN, 1973). La instancia de mayor confrontación entre el poder político y los

intereses agrarios más concentrados aún no se hacía palmariamente visible.<sup>8</sup> Encuadrada en un contexto coyuntural pleno de alternativas tensas –subrayado por el rechazo de las entidades ruralistas a la política oficial en torno a la comercialización-<sup>9</sup> la iniciativa del Ministerio de Economía demandó largas discusiones. Tras varias deliberaciones, el proyecto oficial fue aprobado por la mayoría de los delegados de las entidades representadas (EL CAMPO EN MARCHA, 1973: 10-12).

La SRA –entidad que aglutinaba los intereses más concentrados en el sector agrario- si bien firmó el Acta y aceptó integrar una Comisión de Política Concertada, puso reparos en torno a los proyectos de leyes impositivas en vías de sanción, a los que consideró abiertamente confiscatorios; contribuyendo –expresó su presidente Celedonio V. Pereda- a la extensión de la “inquietud y la inseguridad en el sector rural”, dificultando el avance tecnológico y el aumento de la producción; siendo esta política contradictoria con los objetivos nacionales que han sido sostenidos por las entidades agrarias y que “han sido reafirmados al proyectar a la Argentina como potencia productora de alimentos y materias primas en un mundo cada vez más necesitado de ellas” (SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, 1974:60)

6. Los contenidos de las instancias antes mencionadas tuvieron un tratamiento más sistematizado en el denominado *Plan Sectorial Agropecuario 1974-1977*, elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, a cargo del Ing. Horacio Giberti. Se proponía realizar la *concertación* en el sector agrario a través de la puesta en práctica de cinco objetivos: transformar el aparato productivo y los sistemas de comercialización; mejorar la estructura agraria,

---

<sup>8</sup> El peronismo accedió al gobierno integrando una coalición política, el FREJULI, que sostenía una serie de reivindicaciones programáticas en general favorables al desarrollo económico y a la defensa de los sectores asalariados y del empresariado de capital nacional. No obstante, durante los primeros meses la relación no se tensó dramáticamente con los grandes propietarios rurales, siendo el punto de inflexión en este sentido la ya mencionada Ley Agraria. Es que la producción agropecuaria –y por ende los saldos exportables- habían experimentado una lenta dinámica durante la década del 60, lo que conllevaba el serio riesgo de derivar en el efectivo y temido estrangulamiento externo. Gelbard no desconocía este problema, por lo que su política apuntó a generar el incremento de la producción y de la productividad, líneas de acción política que beneficiaban al sector agrario, aunque en el ideario camporista y de la CGE descollaba el propósito de transferir recursos del ámbito agrario al industrial de capital nacional.

<sup>9</sup> El Estado peronista controlaba una parte considerable de los beneficios provenientes de la comercialización externa de productos primarios, intentando también disminuir la participación del sector rural en la distribución del crédito, y reglamentaba precios máximos para la comercialización interna de los principales productos de origen agrario, con lo cual disminuían los ingresos de los propietarios rurales.

perfeccionando el sistema de tenencia para el logro de relaciones sociales más equitativas, sobre la base de la vigencia de la *justicia social*; asegurar el equilibrio en la distribución de ingresos en el sector agrario; promover la integración regional, superando los desequilibrios existentes mediante el desarrollo de las zonas rezagadas, la incorporación de tierras ociosas, la diversificación de la producción y la plena integración de las áreas fronterizas; y asegurar *el fundamento de la lucha contra la dependencia económica* a través del control nacional de las estructuras de comercialización externas y la reversión del proceso de desnacionalización de las industrias de base agropecuaria (MINISTERIO DE ECONOMÍA. SECRETARÍA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA NACIÓN, 1974: 38-40)

7. A fin de 1973 se presentó el *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977* que proponía líneas de acción, tanto en el ámbito económico y social como en el político institucional, todas ellas articuladas con los principios tradicionales del peronismo<sup>10</sup>.

El Plan se insertaba dentro de un contexto político donde la *concertación* operaba como un pivote alrededor del cual se estructuraban las medidas de política económica y social conducentes al logro de sus metas. Y este proceso de *concertación* se fundamentó en las denominadas *Actas de Compromiso*<sup>11</sup>, las que se erigían en un claro instrumento de acción, en tanto constituían en lo formal una expresión de alta conformidad y concomitancia. En efecto, para el Poder Ejecutivo Nacional la *política*

---

<sup>10</sup> Procuraba generar la plena vigencia de la *justicia social*, intentando asegurar una distribución equitativa de los resultados del desarrollo, modificando estructuras productivas y distributivas, especialmente eliminación de la marginalidad social, de la desocupación y el subempleo; acceso a condiciones dignas de nutrición, educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad social y recreación; la fuerte expansión de la actividad económica; una *alta calidad de vida*, apuntando a necesidades vitales y culturales básicas; la *unidad nacional*, que implicaba el logro de la integración física, económica, social y cultural de las distintas regiones del país; la *democratización real* de la sociedad, a través del gobierno de las mayorías y de una genuina participación popular, tanto en los procesos de decisión política como en la traducción de los mismos en hechos y realidades concretas; la *reconstrucción del Estado*, que deberá cumplir su función como orientador y concertador de la actividad económica y redistribuidor de riquezas; la recuperación de la *independencia económica*, en lo concerniente a la inversión y al financiamiento externo, apuntando a quebrar definitivamente la dependencia financiera, tecnológica y comercial; y la *integración latinoamericana*, estrechamente vinculada con la política de inserción en el Tercer Mundo. (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1973: 13-15)

<sup>11</sup> *Acta de Compromiso Nacional*; de *Compromiso* del Estado y los productores para una política concertada de expansión agropecuaria y forestal; y de *Compromiso* para la regularización de la deuda de las Empresas del Estado y de propiedad del Estado con Cajas Nacionales de Previsión.

*concertada entre el Estado, los trabajadores, los empresarios y los productores rurales da participación en la decisión a todos los sectores responsables de hacer, construir y producir (PODER EJECUTIVO NACIONAL, 1973:29)*

En síntesis, el Plan Trienal incluía tres órdenes de instrumentos: los que manifestaban el compromiso de voluntades entre los diversos sectores sociales y el Estado, siendo las Actas de Compromiso mecanismos a través de los cuales se expresaba la política de concertación; los de ordenamiento y transformación institucional, que daban el marco jurídico para la implementación del Plan y que permitían transferir poder de decisión; y los de política económica, que constituían estrategias de acción directa sobre las variables socioeconómicas que permitían efectivizar el logro de las medidas propuestas para el período 1974-1977.

Sin embargo, no se explicitaban ni las fuentes de financiamiento ni los cauces de ejecución concreta en el corto plazo: la opción a favor de esta alternativa política se mostraba ampliamente condicionada por procesos relacionados con los cálculos de costo/beneficio, la factibilidad técnica y esencialmente la viabilidad política, en un contexto de intenso conflicto social e institucional (ORLANSKY, 2007:97)<sup>12</sup>

### **3.2. El anteproyecto de Ley Agraria. Propuesta e interpelaciones**

De los propósitos enunciados oportunamente en el *Plan Sectorial Agropecuario* antes mencionado dos de ellos son los que van a generar conflictividad con determinados sectores agrarios: los relativos a la tenencia de la tierra y al régimen impositivo.

La política impositiva tenía como objetivo lograr el aumento de la producción, el incremento de la eficiencia productiva y la recaudación acorde con la capacidad imponible de los contribuyentes del sector. Sobre esta base, se propuso el *impuesto a la renta normal potencial de las explotaciones agropecuarias*, sancionado por el Congreso Nacional en setiembre de 1973 (CONGRESO NACIONAL.CÁMARA DE DIPUTADOS,1973). Tal como surge de su denominación, el impuesto consiste en determinar la renta sujeta al Impuesto a las Ganancias (antes Impuesto a los Réditos) en las explotaciones agropecuarias, basándose sobre los resultados de una explotación

---

<sup>12</sup> El conflicto social e institucional ha de comprenderse dentro del contexto político convulsionado, caracterizado por fuertes tensiones dentro de la heterogénea coalición electoral que había triunfado en 1973; y en la conflictividad política y social que se sustentaba esencialmente en la difícil articulación entre los diferentes sectores dentro del mismo movimiento peronista; procesos que avanzan hacia una creciente situación de vacío de poder y desvanecimiento del proyecto político, que derivarán en el golpe de Estado de 1973 (Ver: TORRE, 2012)

media de similares características a la del contribuyente; de esta forma el impuesto incidirá como una suma fija por hectárea, independientemente de la intensidad con que el predio sea explotado. La tasa a aplicar sobre dicha renta era progresiva y dependía del monto total de la renta del contribuyente, por lo que este impuesto de fuente agropecuaria no variaba en función de la intensidad de explotación, sino del tamaño de la misma y del producto potencial (MINISTERIO DE ECONOMÍA. SECRETARÍA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA NACIÓN, 1974:62-63)

La implantación de este impuesto constaba de dos etapas: la primera, denominada de *emergencia* -vigente hasta tanto se concrete la estructura de información necesaria para la determinación de la renta potencial de cada predio- consistía en un impuesto nacional de emergencia sobre las tierras libres de mejoras, el que podía computarse a cuenta del Impuesto a las Ganancias y que tendría vigencia durante el año 1974<sup>13</sup>. Durante la segunda etapa, que comenzaría a regir a comienzos de 1975, se aplicaría el impuesto a la renta normal potencial.

Respecto a la política de tierras, se debía ante todo generar un ordenamiento del espacio económico agrario en todo el territorio, que fije como meta final el cumplimiento de todos los objetivos establecidos por el Gobierno Nacional, siendo la instancia más relevante la ley de Reforma Agraria impulsada por Horacio Giberti (MINISTERIO DE ECONOMÍA. SECRETARÍA DE ESTADO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA NACIÓN, 1974:67)

La *Ley Agraria*, se proponía articular los principios doctrinarios y las normas que hacen a los sistemas de tenencia, uso y conservación de la tierra. Los instrumentos básicos de la política estatal en materia de tierras mantenían su coherencia: el régimen impositivo sobre la tierra y explotaciones agropecuarias, el crédito, las normas sobre la subdivisión de la tierra, los programas de colonización y reconversión agropecuaria, y el nuevo régimen de arrendamientos.

Respecto a la subdivisión de la tierra, el acento se puso una vez más, sobre los problemas acarreados por el minifundio. Sobre esta base, la propuesta era sancionar normas que impidan la subdivisión de la tierra agraria por debajo de límites inferiores a

---

<sup>13</sup> Este impuesto de *emergencia* se diferenciaba del Impuesto a las Tierras Aptas para la Explotación Agropecuaria (ITAEA), creado en 1969, durante el período de la autodenominada Revolución Argentina, en que aquel impone una tasa progresiva sobre el valor de la tierra, y éste una tasa fija. En el caso del ITAEA, en efecto, se trató de un impuesto fijo que quedó, en sus resultados, parcialmente anulados en tanto se pagaba a cuenta del Impuesto a los Réditos, con lo cual el gravamen total siguió variando en relación al nivel de producción real y no al potencial. A partir del año 1974 el impuesto a los réditos tomó la denominación de impuesto a las ganancias, lo que anunciaba la absorción de las ganancias eventuales.

los de su racional utilización económica; comprometiéndose el Gobierno nacional a prestar asistencia técnica y financiera a las provincias para la puesta en marcha de un programa nacional tendiente a corregir las deficiencias estructurales originadas en el tamaño inadecuado de las explotaciones según las cambiantes condiciones económicas y tecnológicas.

La *Ley Agraria* dedicaría especial atención a la colonización como política fundamental en el proceso de subdivisión de la tierra y expansión de la frontera agropecuaria. La colonización abarcaría tanto a las tierras fiscales como a aquellas de propiedad privada que se declaren afectadas, en función de ser retenidas en forma improductiva o deficientemente explotadas.

Se atendería a la promoción de proyectos de reconversión agropecuaria, sobre todo en las zonas de minifundios, incluyendo el desarrollo de sistemas cooperativos de producción. En efecto, en las regiones en que el problema del minifundio asumía dimensiones relevantes, se crearían servicios de asistencia técnica, económica, financiera, social y jurídica para la organización de cooperativas de trabajo que permitieran alcanzar el objetivo de consolidar pequeñas áreas productivas en unidades económicamente eficientes; aspirando a beneficiar a los sectores menos concentrados, fundamentalmente pequeños propietarios, arrendatarios, y asalariados rurales marginales.

La iniciativa proponía modificar la legislación sobre arrendamientos, a los efectos de ajustarse a los objetivos de la política agraria nacional, propendiendo a una mejor explotación de la tierra arrendada y a la promoción de quien la trabaja<sup>14</sup>.

Las políticas para el sector agropecuario se convirtieron pronto en uno de los procesos más discutidos y cuestionados. El Secretario de Agricultura, Horacio Giberti, no tenía conexión con los grupos tradicionales *quienes lo consideraban un técnico* – término de connotaciones despectivas- *de inspiración izquierdista* (DI TELLA, 1983:156)

A mediados de 1974 se dio a conocer el anteproyecto de Ley Agraria elaborado por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación. A partir de esta instancia estallaron las tensiones y conflictos, tanto entre los sectores rurales y el

---

<sup>14</sup> Con este propósito habría de legislarse sobre las mejoras mínimas que deben incorporarse a las tierras arrendadas o en aparcería; el reconocimiento del justo valor de las mejoras incorporadas por el arrendatario; y la participación del propietario en las mejoras o erogaciones que requiera la introducción de nuevas técnicas.



gobierno –focalizado en el equipo de la Secretaría de Agricultura-, como en el interior de esa alianza policlasista que era el peronismo gobernante<sup>15</sup>.

El conocimiento del proyecto de Ley Agraria coincidió con la muerte de Perón, principal límite continente de aquella alianza y principal base del poder político del Ministro de Economía José Gelbard; las posiciones contra el anteproyecto se constituyeron en una instancia más de confrontación entre los distintos sectores del peronismo, ávidos por ocupar el poder vacante<sup>16</sup>.

Caía así el muro de contención a la ultraderecha –afirma Giberti- encabezada por el Secretario privado del presidente y Ministro de Acción Social, José López Rega, convertido en virtual jefe de gobierno tras la pantalla de la nueva presidente, María Estela Martínez: la ofensiva lopezreguista alcanzó un claro triunfo en octubre de 1974 cuando el Ministro Gelbard y todos los titulares de las secretarías a su cartera presentaron sus renunciaciones, imposibilitados de seguir adelante en tanto todas las tramitaciones quedaban sistemáticamente bloqueadas en la Presidencia, sin poder cristalizar (GIBERTI, 2003:179)

En la política agraria peronista del período 1973-1976 se distinguen dos períodos: el de “la acción”, entre 1973 y 1974, y el de la “inactividad total” que se extiende desde fin de 1974 hasta la caída del gobierno en 1976 (LATTUADA, 1986:245-246). Los procesos y las iniciativas aquí analizados se ubican con claridad en el período de la “acción”; no obstante sectores internos dentro del gobierno peronista protagonizaron y llevaron adelante la férrea oposición a la política llevada a cabo por Horacio Giberti, identificados fundamentalmente con los sectores terratenientes más concentrados.

Para aprehender los fundamentos del anteproyecto de Ley Agraria, hay que retrotraerse a todos los documentos programáticos que hemos mencionado, en tanto

---

<sup>15</sup> El proyecto primigenio de Perón orientado a recomponer relaciones con las fuerzas no peronistas y a profundizar el acuerdo entre sindicatos y empresarios, fracasa por disidencias que se originaban, paradójicamente, en el seno mismo del partido gobernante. En el aspecto político se advierten las tensiones entre la derecha y la izquierda peronista que atraviesan todo el período 1973-1976; y respecto a la economía, la puja redistributiva y política luego de la muerte de Perón, sellan la caída del Pacto Social.

<sup>16</sup> 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: 57)

puntos de partida para la puesta en marcha de esta iniciativa, lo que permite advertir la congruencia con las propuestas electorales del peronismo en 1973.

Lo novedoso del anteproyecto fue que por primera vez se pretendió regular todo lo concerniente a la tenencia y uso de la tierra en forma orgánica, con un criterio definido. El compartir o no lo expresado en su primer artículo –dice Horacio Giberti- es de fundamental importancia para el análisis posterior, ya que en él se pretende reunir la concepción ideológica que inspira la ley (EL CAMPO EN MARCHA, 1974:8)

Este artículo establecía que el dominio, la tenencia y el uso de la tierra apta para explotación agropecuaria, *quedaban sujetos a las limitaciones y restricciones que se determina en esa ley con el objeto de garantizar la función social de la misma*. Y la tierra cumplía su *función social* cuando daba satisfacción a tres objetivos fundamentales: ser explotada en forma acorde con su productividad, es decir, tener una adecuada eficiencia técnica; asegurar la conservación del suelo; y por último –y no por cierto lo menos importante- que esa forma de explotación asegure una justa distribución de la riqueza <sup>17</sup>.

El Estado tendría un papel predominante en todo este proceso, no como un *nuevo latifundista*, ya que su actividad fundamental habría de ser la de un *administrador*, recibiendo la tierra ociosa o mal trabajada y distribuyéndola entre quienes la merezcan para que ellos –mediante la ayuda técnica y financiera necesarias- la hagan producir en todo su potencial (EL CAMPO EN MARCHA, 1974:9)

A favor del anteproyecto, con algunas modificaciones aconsejadas en particular, se manifestaron, entre otras organizaciones, la CGT, la Confederación General de la Producción (CGP), la CGE, la Federación Agraria Argentina (FAA) y la Unión de Productores Agropecuarios de la República Argentina (UPARA). Y se opusieron al mismo Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Sociedad Rural Argentina (SRA)

18

---

<sup>17</sup> 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 (CONGRESO NACIONAL. CÁMARA DE DIPUTADOS, 1974:IX)

<sup>18</sup> Un análisis en profundidad sobre estos aspectos: (SANZ CERBINO, 2012: INÉDITO). La CGT representa a los sectores sindicales más fuertes de las distintas ramas productivas. Fundada en 1930 experimentó varias y consecuentes fracturas y recomposiciones, sobre todo a partir de la década de

En junio de 1974 la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP) envió un telegrama al presidente de la Nación, en el que llanamente denuncia la “...grave infiltración izquierdista en la Secretaría de Agricultura”, por sabotear sistemáticamente la producción, desalentando el espíritu del hombre de campo y restándole medios para toda posibilidad de reinversión (LA NACIÓN, 1974:5) En este documento, suscripto por el presidente de la entidad, Bartolomé Naón, y por el prosecretario, Jorge Aguado, se denunciaba la política de comercialización, almacenamiento, sanitaria, la *infiltración ideológica en el INTA*, y por supuesto el Proyecto de Ley Agraria, que deliberadamente lesionaba los legítimos intereses de todo productor agropecuario, abriendo un vasto cauce a la arbitrariedad y a la fractura del ordenamiento jurídico vigente, *promoviendo con irresponsabilidad la desunión y quizá la violencia en la comunidad nacional* (LA NACIÓN, 1974:5-6)

El anteproyecto de Ley Agraria pretende modificar la estructura de la explotación agropecuaria, afirma CARBAP, pues todo lo que allí se expresa con relación a la productividad, al manejo de la explotación y su rentabilidad, como base para determinar medidas que van desde los controles hasta la expropiación, no están claramente definidas, o lo están con tal margen de discrecionalidad que las hacen susceptibles de interpretaciones antojadizas (CARBAP, 1977:95-96).

Un año más tarde, la SRA, en un intento de balance de la gestión económica llevada a cabo desde 1973 hasta octubre de 1974 –momento en que cambia el equipo económico- afirmaba que entonces se generaron medidas que tarde o temprano llevarían a la postración total del sector agropecuario: una presión impositiva agobiante, una política de precios equivocada, sistemas de comercialización totalmente ineficaces, y por supuesto, un proyecto de ley agraria *de neto corte marxista* (SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, 1975:9)

---

1940. La CGE, creada a comienzos de la década del 50 a instancias del gobierno peronista, representa intereses empresarios, especialmente de pequeños y medianos industriales y comerciantes, a partir de cámaras agrupadas en diferentes federaciones regionales, y es considerada en general como la institución más representativa de la burguesía durante el peronismo. La Confederación General de la Producción era una de las tres confederaciones que conformarían la CGE, conjuntamente con la de la Industria (CGI) y la del Comercio (CGC). Respecto a las organizaciones agrarias UPARA representaba a pequeños productores de regiones externas a la pampeana. CRA es una entidad de tercer grado, que nace en la década de 1940, y que agrupa a varias confederaciones regionales de todo el país. La más grande de éstas es la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) que agrupa a sociedades rurales locales de la región pampeana y que nuclea en general a propietarios medianos y grandes de producción relativamente diversificada. (Ver: PALOMINO, 1987; SEOANE, 1998; SIDICARO, 2002)

El proyecto de ley agraria –afirmó la SRA en 1974- actualizó una vieja discusión sobre el problema de la tenencia de la tierra; 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 –concluyó- 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 realidad argentina fracasa desde su base” (SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, 1974:54-67)

Asimismo la entidad agraria justificaba su crítica a la conducción de la política agropecuaria de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, alertando sobre un potencial destino nefasto: si esta conducción agraria –expresó la SRA- cumple con sus objetivos, la producción se detendrá, se ahuyentará la inversión, se hipotecará el futuro, y entonces *empresarios, trabajadores y gobierno verán frustradas sus esperanzas de una Argentina convertida en Potencia.*

En este contexto es posible afirmar que disentir con la política agropecuaria significaba para la SRA dar todo el apoyo a la continuidad institucional, en tanto se denuncia particularmente *la infiltración de ideas contrarias a la nacionalidad donde ellas existen* (SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, 1974:103), en clara alusión a la gestión de Giberti y sus colaboradores. Los cuestionamientos a su gestión fueron la constante, profundizándose en las instancias en que una nueva *Ley Agraria* despuntaba como lejana posibilidad. Es una política agropecuaria de fuerte contenido ideológico colectivista –reiteraba la SRA.- que se manifiesta en un proyecto de ley agraria, que unifica muchas disposiciones legales existentes, pero crea al mismo tiempo bases jurídicas para una *reforma agraria* consistente en expropiar, confiscar y subdividir campos, con amplia facultad de decisión por parte del Consejo Agrario Nacional. Aparentemente el proyecto de ley se dirige contra explotaciones improductivas o mal trabajadas; pero la autoridad de aplicación tiene, en virtud de una redacción intencionalmente ambigua, facultades tan amplias –y el propietario afectado tan pocas posibilidades efectivas de defensa jurídica frente al abuso y a la discrecionalidad- que una ley de este tipo se presta perfectamente para una reforma agraria como la de Chile, la cual, curiosamente, se inició con los mismos buenos propósitos que enuncia este proyecto (SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, 1974:14)

La FAA dio un comunicado a mediados de 1974 en el que expresó que el proyecto de Ley Agraria interpretaba los reiterados reclamos de la entidad respecto a conformar políticas equitativas en torno a la propiedad y tenencia de la tierra, y estaba dentro de la línea histórica que marca su programática. Pese a ello, el proyecto adolecía de omisiones, deficiencias o imprecisiones que deberían ser corregidas a criterio de la entidad (LA NACIÓN, 1974:13)<sup>19</sup>.

En agosto de 1974 el denominado *Parlamento Agrario*, creado por el Segundo Congreso Nacional de Ligas Agrarias, sesionó con la participación de unos 10.000 pequeños y medianos agricultores de todo el país. En este ámbito se solicitó al gobierno la promulgación del anteproyecto de ley agraria, rechazando en todos sus términos la postura *antinacional de la SRA* y reclamando un régimen de comercialización que termine con las empresas monopólicas y la distribución de los créditos en función no sólo del capital, sino de la capacidad personal y familiar del trabajo (LA NACIÓN, 1974:13)<sup>20</sup>

Un proceso tendiente a la *unión agropecuaria* comenzó a revitalizarse desde mediados de 1974 y que se consolidó al año siguiente, a partir de la decisión de distintas entidades de unirse en una institución de cuarto grado, con suficiente representatividad del sector *para actuar ante el gobierno*. La nueva entidad se denominaría Confederación General Agropecuaria y estaría constituida por SRA, CRA, y CONINAGRO<sup>21</sup>. Esta voluntad de *unión* del agro se reiteró en agosto de 1974 en la Concentración Agropecuaria Nacional, realizada en la Sociedad Rural de Concordia y convocada por la Confederación de Sociedades Rurales del Litoral. Se destacó allí la máxima voluntad de producir la unión del campo argentino a través de sus entidades representativas; y se constituyó la mesa de la Asamblea, presidida por representantes de la Confederación de Sociedades Rurales del Litoral (Alberto Mihura), de la SRA (Celedonio Pereda), de CARBAP (Jorge Aguado), de CRA (Edgardo Biava), de la filial

<sup>19</sup> Para un estudio más pormenorizado respecto a la posición y estrategia de la FAA, ver (SANZ CERBINO:2012:INÉDITO)

<sup>20</sup> Esta posición aislada a favor de la Ley, y en realidad con nulo peso político, es entendible en virtud de los perfiles de su principal base social.

No obstante, la posición de las Ligas Agrarias frente a la política orientada por Giberti, no se caracterizó por su absoluto apoyo; por el contrario, y en opinión del propio Giberti, *...siempre objetaron todos nuestros proyectos por poco avanzados. Los apoyaban pero siempre los criticaban*. Y respecto a la Ley Agraria *“... reaccionaron tibiamente. No les gustó mucho*. (ITURBURU, 1974:19-20)

<sup>21</sup> Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO) es una entidad confederal que nuclea a cooperativas de todo el país. No se trata estrictamente de una entidad gremial sino de una organización de cooperativas, pero con fuerte presencia en las discusiones sobre problemáticas vinculadas al sector rural (Ver: PALOMINO, 1987)

Concordia de la FAA (Néstor Sabelli), y de la Sociedad Rural de Concordia (Esteban Hunt) (LA NACIÓN, 1974:7-8). Se mencionaron varias motivaciones (precios, salarios, impuestos sobre la tierra), pero era evidente que el proceso central que los aglutinaba era el anteproyecto de ley agraria. Al hombre libre –afirmaba Mihura- “se lo quiere reemplazar por un esclavo estatal”, 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” (LA NACIÓN, 1974:7-8)

Esta posición es sostenida particularmente por CRA, CONINAGRO y SRA entre otras, que pretendían exhibir su *vocación de entendimiento y diálogo* (SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, 1974:102) por sobre sus temores ante una eventual pérdida de rentabilidad o debilitamiento de su base tradicional de sustentación, particularmente a través de las *arbitrariedades* de las autoridades del sector; a la *demagogia, el dirigismo estatal y los errores de orientación y de las tendencias ideológicas importadas*. Entre las mociones que se presentaron, la más firme aludía a la expresa voluntad de unión de los sectores agropecuarios y a la exigencia de reclamar ante los poderes públicos por la cuestionada política oficial impuesta al sector agropecuario (LA NACIÓN, 1974:1, 1-3; 6,5)

Resulta certero que la tendencia de 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 pudiese lesionar sus arraigados privilegios.

Sin embargo, Giberti desestima con rigor histórico la concepción en torno a considerar su iniciativa de Ley Agraria como un intento de reforma agraria: “...Yo no la llamaba reforma agraria, sino que para mí era una evolución agraria fuertemente inducida por el Estado...Y en el tiempo que demoramos en hacer el proyecto, ya la derecha se había vigorizado y estaba en condiciones de resistir...” (RAMIREZ, 2011:299-300)

#### **4. Desvanecimiento de la propuesta agraria**

Las limitaciones de los procesos de reforma agraria articulados en América Latina desde los años 60 en adelante son evidentes, destacándose las diferencias y/o contradicciones entre lo que discursivamente se expresó y lo que finalmente se realizó.

Durante los años de gobierno peronista en las décadas de 1940 y 1950, las políticas públicas en torno a la propiedad de la tierra intentaban dar respuestas al problema del mantenimiento de los niveles de producción, pero también a la situación de conflictividad social que protagonizaban los productores agrícolas y a los requerimientos preelectorales.

En los años 70 la política agraria ya no estaba condicionada por los procesos antes mencionados. Lo que ahora se perseguía era dar respuestas a la creciente “presión sobre la tierra”, con la propuesta de medidas que generaran incrementos de los niveles de producción y de productividad agropecuaria, para lo que era necesario la puesta en producción de toda la tierra con aptitud para la explotación, tanto expandiendo la frontera agropecuaria como alcanzando aquellas tierras ubicadas dentro de la frontera que se mantenían inexploradas o subutilizadas, presionando para que la utilización de esas tierras se realizara en forma más intensiva, en niveles cercano a su capacidad potencial (LATTUADA, 1986:214-215)

El propósito de la política agraria del peronismo en el período aquí considerado era lograr el *ejercicio pacífico del derecho de propiedad privada en función social*, que garantizara una *auténtica revolución en paz* en el ámbito agrario; sin dejar de contemplar, por supuesto, la urgencia de generar un orden político legítimo y estable, susceptible de convertirse en el ámbito propicio para que las distintas clases sociales pudieran dirimir sus enfrentamientos.

Las instancias que se fueron sucediendo desde el período preelectoral reiteraban sistemáticamente categorías tales como *acuerdos*, *coincidencias programáticas*, *consensos*, *compromisos*, *planificación concertada*; aludiendo a 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. La propuesta reformista del peronismo en el lapso aquí acotado, no tuvo secuelas significativas en relación a los propósitos enunciados, proceso al que coadyuvó el lábil y limitado desempeño del peronismo en la arena política, que se debatía en un proceso creciente de radicalización social.

Esta situación creciente de discrepancia se profundizó ante el conocimiento del anteproyecto de Ley Agraria, elaborado por la Secretaría de Agricultura de la Nación, a cargo de Horacio Giberti. El mismo fue elaborado sobre la base de los distintos documentos programáticos previos, lo que evidenciaba la coherencia de esta iniciativa con las propuestas iniciales del peronismo.

El articulado es extenso y se constituye en un intento de articular un cuerpo global de política agraria destinado a reglar el conjunto de aspectos vitales para el sector agropecuario, yendo más allá de una ley de colonización o de arrendamientos, en tanto abarca también procesos tales como la conservación de recursos naturales, incremento de la producción y la productividad, obras de infraestructura, etc.

A pesar de los ataques en torno a los propósitos pretendidamente “revolucionarios” del proyecto de ley, es perfectamente perceptible que el mismo comparte el perfil que caracterizaba al gobierno peronista respecto a las políticas en torno al sector agrario, que es el de la política de la burguesía reformista que intenta producir algunos cambios en las relaciones de producción, afectando parcialmente a los sectores más retardatarios e improductivos.

La sola presentación del proyecto de Ley Agraria desató una furiosa campaña por parte de las corporaciones más concentradas, las que apelaron a calificaciones realmente tremendistas respecto a sus objetivos y alcances.

Defensores y detractores tuvo la iniciativa tan cuestionada de Horacio Giberti y su equipo. Pero se manifestaron con más fuerza las resistencias que los apoyos, sobre todo por parte de las corporaciones agrarias que nuevamente se autorepresentaron como *amenazadas* por procesos tales como la expropiación, la subdivisión, la confiscación, proceso que paulatina pero constantemente derivó hacia fallidos intentos de profundizar el modelo agrario.

El anteproyecto de Ley Agraria fue perfilado por aquellas corporaciones como de *neto corte marxista*; y que como tal no tenía cabida en una sociedad agraria como la argentina, caracterizada precisamente por ser una *sociedad sin clases sociales* y por ende desprovista de luchas y conflictos.

Esta situación condujo a las entidades agrarias más comprometidas a un claro proceso de aglutinación y cohesión, en el que se disipan las potenciales divergencias y se intenta la puesta en marcha de prácticas corporativas esencialmente defensivas, basadas sobre su *vocación de entendimiento y diálogo*, contra la arbitrariedad oficial, la demagogia, el dirigismo estatal y las *tendencias ideológicas importadas*.

Es que, sin lugar a dudas, el anteproyecto de Ley Agraria que reconocía como principal mentor a Horacio Giberti, se constituyó en el límite que la burguesía agraria tradicional no iba a permitir traspasar. Por primera vez, desde la conformación del Estado intervencionista, los grandes propietarios rurales se enfrentaron a un gobierno



que parecía dispuesto a realizar transformaciones que habían sido planteadas sin éxito en otras oportunidades. Durante estos años nunca los sectores agrarios más concentrados abandonaron la crítica sistemática frente a las medidas propuestas por el peronismo, pero la Ley Agraria, a la que identificaban como una *verdadera reforma agraria*, se visibilizó como particularmente amenazante, punto de partida para una constante estrategia de invalidación respecto a la política agraria peronista que fenecía aceleradamente ya sin posibilidades de retorno.

No obstante es preciso destacar nuevamente la incidencia de la conflictividad interna dentro del gobierno peronista en el fracaso de leyes como la que estamos analizando; pues si bien la resistencia de los grandes propietarios rurales se manifestó abiertamente, éstos momentáneamente tenían asegurada su rentabilidad, en función de los incrementos de la producción y de los precios internacionales.

La muerte de Perón profundizó el vacío de poder. Isabel Perón y su círculo lopezreguista van desmoronando las relaciones con la dirigencia política y sindical; con los sectores empresarios representados por Gelbard y la CGE, para lograr el apoyo de los grandes empresarios y de los militares a sus planes de ajuste económico y de combate de la “infiltración subversiva” (NOVARO, 2006:52-53).

Hacia fin de 1974, cuando la política del equipo económico experimentaba una muy débil consistencia, hubo esperanzas de recuperar la iniciativa y apostar a la continuidad. Pero ya no era posible, en tanto los conflictos se agudizaron y la acumulación de tensiones culminó con la retirada definitiva de Gelbard del Ministerio de Hacienda. Si la *concertación* es el método de la diversidad y por tanto implica consensuar, conceder y compartir (LEYBA, 2003:170-171), el propósito de la política agraria que se intentó implementar no reconocía otro destino más que la adversidad y el fracaso, fundamentalmente por la existencia de un frente de colisión generado por los sectores agrarios más concentrados, que profundizaban su tendencia al acuerdo y a la aglutinación y que en el mediano plazo generarán un clima de inquietud y de zozobra que culminará en un *nuevo golpe liberal de palacio* (LEYBA, 2003:141-144)<sup>22</sup> y en una *revolución burguesa en contra de los proletarios....y de los burgueses* (CAVAROZZI, 1997:75), que dará inicio a la cruel Dictadura que comenzó en 1976.

---

<sup>22</sup> Carlos Leyba, miembro del Partido Demócrata Cristiano, durante la tercera presidencia de Perón fue Subsecretario general de Programación y Coordinación del Ministerio de Economía de la Nación, responsable de la concertación y como Vicepresidente del Instituto Nacional de Planificación Económica tuvo a su cargo el Plan Trienal de Reconstrucción y Liberación (1974-1977)

El peronismo 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 (SIDICARO, 2002:112-114). Y 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.

Los sectores políticos más reformistas dentro del peronismo, así como las corporaciones de propietarios más concentrados demostraron que para sus respectivas estrategias y acciones la fluida relación social con el poder era imprescindible, en el marco de una sociedad de clases en la que se manifiestan activamente los acuerdos, los antagonismos y los conflictos.

## **Bibliografía y fuentes citadas en el texto**

### **Bibliografía**

CAVAROZZI, M. *Autoritarismo y democracia (1955-1996). La transición del Estado al mercado en la Argentina*. Buenos Aires: Ariel, 1997

DE RIZ, L. *Retorno y Derrumbe. El último gobierno peronista*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1987

DI TELLA, G. *Perón-Perón 1973-1976*. Buenos Aires: Hyspamérica, 1983

ENTRENA DURÁN, F. *Cambios en la construcción social de lo rural. De la autarquía a la globalización*. Madrid: Tecnos, 1998

GALAFASSI, G. Las ligas agrarias chaqueñas frente al proceso de modernización y desarrollo dominante. Una primera aproximación. En: AA.VV. *El campo diverso. Enfoques y perspectivas de la Argentina agraria del siglo XX*. Buenos Aires: Universidad de Quilmes Editorial, 2004

GARCIA, A. *Sociología de la reforma agraria en América Latina*. Buenos Aires: Amorrortu, 1973

GARCÍA, A. Tipología de las reformas agrarias latinoamericanas. En: AA.VV. *Reformas agrarias en América Latina*. Buenos Aires: Juárez Editor, 1970

GIBERTI, H. Cambiantes posiciones de la SRA, CRA y la CGT respecto al proyecto de Ley Agraria. En: *Revista Interdisciplinaria de Estudios Agrarios*. Buenos Aires: Centro Interdisciplinario de Estudios Agrarios/Instituto de Investigaciones de Historia Económica y Social de la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Buenos Aires, 2003, n° 19

GIBERTI, H. Giberti responde. En: *Revista Dinámica Rural*. Buenos Aires: 1974

GIBERTI, H. La Ley Agraria. Opina Horacio Giberti. En: *Revista El campo en marcha*. Buenos Aires, 1974

ITURBURU, J. Entrevista a Horacio Giberti, Secretario de Agricultura en 1973 durante el gobierno de Héctor Cámpora. En: *Política, cultura y sociedad en los 70*. Buenos Aires: Cinco Continentes, 1974

LATTUADA, M. *La política agraria peronista (1943-1983)*. Buenos Aires: CEAL, 1986

LEYBA, C. *Economía y política en el tercer gobierno de Perón*. Buenos Aires: Biblos, 2003

NOVARO, M. *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*. Buenos Aires: Edhasa, 2006

O'DONNELL, G. Estado y alianzas en Argentina, 1956-1976. En: O DONNELL, G. *Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratizaciones*. Buenos Aires: Paidós, 1997

ORLANSKY, D. Investigación social y políticas públicas. En: *Sociedad, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires*. Buenos Aires: 2007, n° 26

PALOMINO, M. Las organizaciones empresarias frente al gobierno constitucional. En: AA.VV. *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Buenos Aires: Puntosur, 1987

PAZ, P. Proceso de acumulación y política económica. En: AA.VV. *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*. Buenos Aires: Siglo XXI, 1985

RAMIREZ, D. *Horacio Giberti: Memorias de un imprescindible*. Buenos Aires: Centro Cultural de la Cooperación/UNQ, 2011

RAPOPORT, M. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Buenos Aires: Macchi, 2000

ROUGIER, M. y FISZBEIN, M. *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Buenos Aires: Manantial, 2006

SANZ CERBINO, G. Los muchachos peronistas. Las corporaciones agropecuarias ante la restauración democrática (1973-1974). En: *La burguesía agraria entre Onganía y el Golpe Militar de 1976. La Sociedad Rural Argentina, la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa y la Federación Agraria Argentina ante la crisis orgánica argentina*. Buenos Aires: Tesis Doctoral en Historia, Facultad de Filosofía y Letras-UBA, 2012 (inédito)

SCHVARZER, J. *La industria que supimos conseguir. Una historia político-social de la industria argentina*. Buenos Aires: Ediciones Cooperativas, 2000

SEOANE, M. *El burgués maldito*. Buenos Aires: Planeta, 1998

SIDICARO, R. *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955/1973-1976/1989-1999*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2002

SIDICARO, R. Poder y crisis de la gran burguesía agraria argentina. En: ROUQUIE, A. *Argentina, hoy*. México: Siglo XXI, 1982

SVAMPA, M. El populismo imposible y sus actores, 1973-1976. En: JAMES, D. *Violencia, proscripción y autoritarismo (1955-1966)*. Nueva Historia Argentina. Buenos Aires: Sudamericana, 2003

TORRE, JC. *Ensayos sobre movimiento obrero y peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI, 2012

VELTMEYER, H. La dinámica de las ocupaciones de tierras en América Latina. En: MOYO, S, YEROS, P. *Recuperando la tierra. El surgimiento de movimientos rurales en Africa, Asia y América Latina*. Buenos Aires: CLACSO, 2008

### **Publicaciones oficiales**

CONGRESO NACIONAL. CÁMARA DE DIPUTADOS. *Diario de sesiones*, Asamblea de 25 de mayo de 1973. Buenos Aires, 1973

CONGRESO NACIONAL. CÁMARA DE DIPUTADOS. *Diario de sesiones*. Buenos Aires: 1973, tomos I, III y IV

CONGRESO NACIONAL. CÁMARA DE DIPUTADOS. *Diario de sesiones*. Buenos Aires: 1974, Suplemento, tomo IX

MINISTERIO DE ECONOMÍA. Coincidencias programáticas del Plenario de organizaciones sociales y partidos políticos, 1972. En: *Política económica para la reconstrucción y la liberación nacional. Legislación económica*. Buenos Aires: Ministerio de Economía, 1975

MINISTERIO DE ECONOMÍA. SECRETARÍA DE ESTADO Y AGRICULTURA Y GANADERÍA DE LA NACIÓN. *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional*. Buenos Aires: mimeo, 1974

PODER EJECUTIVO NACIONAL. Acta de compromiso del Estado y los productores para una Política Concertada de expansión agropecuaria y forestas, 7 de setiembre de 1973. En: *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*. Buenos Aires: Poder Ejecutivo Nacional, 1973

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. *Reseña general de actividades desde el 25 de mayo de 1973*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1975

PRESIDENCIA DE LA NACIÓN. SECRETARÍA DE PRENSA Y DIFUSIÓN. Mensaje del Sr. Ministro de Hacienda y Finanzas José B. Gelbard con motivo de celebrarse la segunda Reunión de Gobernadores del Gobierno del Pueblo el 32 de julio de 1973. En: *Política Económica y Social: Ruptura de la Dependencia. Unidad y reconstrucción Nacional con Justicia social para la Liberación*. Buenos Aires: Presidencia de la Nación, 1973

### **Publicaciones periódicas**

Diario La Nación. Buenos Aires: 1973-1975

Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa. *Cuatro años de acción gremial*. Buenos Aires: CRA, 1977

Sociedad Rural Argentina. *Anales*. Buenos Aires: 1973-1975

Sociedad Rural Argentina. *Memoria*. Buenos Aires: 1973-1975

Data de recebimento: 30/08/2014

Data de aceite: 12/12/2014