

Estado, desarrollo y reforma agraria en la provincia de Buenos Aires (1958-1962)

Silvia Lázzaro*

Resumen

Sobre la base de condicionamientos internacionales y del contexto general de los postulados del Desarrollismo en la Argentina, se consideran en este artículo aspectos de la política agraria en el ámbito de la provincia de Buenos Aires durante el gobierno de Oscar Alende; quien, conjuntamente con un sector de colaboradores políticamente afines, intenta poner en práctica algunas de las líneas propuestas originariamente por el gobierno frondicista en el poder - fundamentalmente la reforma agraria- a través de transformaciones graduales y/o parciales del sistema vigente.

Palabras clave: política agraria - reforma agraria - corporaciones agrarias

Abstract

Based on international conditions and the overall context of the tenets of Development in Argentina, are considered in this article aspects of land policy in the area of the province of Buenos Aires during the government of Oscar Alende, who, together with a sector partner politically related, try to implement some of the lines originally proposed by the government in power-frondicista predominantly agrarian reform-through gradual transformations and / or half of the current system.

Key words: agricultural policy - land reform - agricultural corporations

Recepción del original: 23/03/2009

Aceptación del original: 15/06/2009

Introducción

El rol del sector agrario en la estrategia de desarrollo era múltiple: sostener el proceso de industrialización mediante las divisas obtenidas por las exportaciones y destinadas a financiar las importaciones de bienes de

* Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) - Centro de Estudios Históricos - Rurales (CEHR) / Universidad Nacional de La Plata (UNLP) - Universidad Nacional de Quilmes (UNQ). E-mail: slazzaro@isis.unlp.edu.ar

equipamiento y materias primas que la industria exigía; proporcionar un suministro constante de mano de obra barata para esa industria; satisfacer las necesidades alimentarias de las poblaciones urbanas, evitando el incremento del precio de los alimentos nacionales y de las importaciones en ese sector, con lo que facilitaba el mantenimiento de los salarios industriales bajos y contrarrestaba posibles problemas de escasez de divisas; otorgar a la industria las materias primas que requería; y generar un mercado doméstico para los productos industriales.¹ En este marco, no faltaron planes para lograr la *modernización* rural, lo que no implicó un cuestionamiento a la estructura agraria existente, dominada por el sistema de latifundios, sino que predominó la idea de la *modernización* a través de la introducción del progreso tecnológico.

En el contexto del debate sobre el subdesarrollo latinoamericano, la insistencia sobre la necesidad de la reforma agraria fue recurrente. Tras el estallido revolucionario en Cuba y con la experiencia de las reformas mexicana y boliviana, los teóricos del desarrollo exhiben la alternativa redistributiva como proceso esencial orientado a incrementar los niveles de renta y consumo de la población rural, fomentar el mercado interno y fundamentalmente conjurar el peligro que por entonces suponía el ejemplo cubano para la hegemonía de los Estados Unidos en el continente.

Arturo Frondizi asume como presidente a comienzos de 1958 y no tarda en manifestar una abierta actitud contradictoria respecto a lo que habían sido sus propuestas preelectorales y el Programa de Avellaneda de 1945. Si bien éste no había sido modificado, sino incorporado a la plataforma electoral del radicalismo en agosto de 1957, la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) introdujo cambios sustanciales. Sin duda, Frondizi fue extremadamente cauto al no insistir sobre aspectos que pudieran afectar negativamente a los sectores más tradicionales del poder. Es en este marco donde cobra sentido la regresión experimentada en varias de las líneas políticas antes consensuadas.

El Programa de Avellaneda propiciaba en lo económico la entrega de la tierra a quien la trabaja, en forma individual o cooperativa, y la defensa de los pequeños productores contra acaparadores o monopolios -para lo que se requería una *reforma agraria inmediata y profunda*-; la nacionalización de todas las fuentes de energía nacional y de los servicios públicos; el desarrollo industrial y la reforma financiera que recargara impositivamente las rentas no obtenidas a través de la labor estrictamente personal.² A corto plazo se realizó el tránsito desde la *reforma agraria inmediata y profunda* hacia otra concepción, según la cual la estructura agraria atrasada no reconoce su causa en el hecho de que la tierra pertenezca a uno o a mil propietarios, sino en que se mantenga al margen de las formas capitalistas avanzadas de producción. El punto decisivo es, entonces, el incremento de la productividad

¹ Cristóbal KAY, *Los paradigmas del desarrollo rural en América Latina*, La Haya, Institute of Social Studies, 2004.

² Mauricio LEBEDINSKY, «El problema agrario», AA.VV., *Proceso al desarrollismo*, Buenos Aires, Biblioteca del Instituto Argentino para el Desarrollo Económico, 1974; Daniel RODRÍGUEZ LAMAS, *La presidencia de Frondizi*, Buenos Aires, CEAL, 1984.

vía incorporación de capitales y tecnología, lo que pone de manifiesto una proposición claramente desviada del primigenio proyecto.

Desde la perspectiva de la teoría desarrollista, la convergencia de diferentes variables de orden económico y social ha configurado un especial rol para el sector agrario pampeano: en efecto, el manifiesto incremento de la población, concentrada en las ciudades, registra crecientes niveles de consumo, lo que diversifica y aumenta la demanda de bienes durables y de materias primas industriales. Por su parte, el agro no ha progresado en la misma medida, fundamentalmente por falta de capitales y de insumos tecnológicos capaces de modernizar las exportaciones. La escasa productividad que ello implica, sumado al incremento del consumo interno, reducen necesariamente los imprescindibles saldos exportables.

La producción agraria pampeana continúa ocupando un lugar central en el sostenimiento del sistema, en tanto conserva el doble rol estratégico de ser, por un lado, la principal fuente de divisas para pagar las importaciones y solucionar los desequilibrios de la balanza de pagos, y por otro, responder a las necesidades de consumo del mercado interno. Pero los niveles de crecimiento de la producción no permitían aún en este momento satisfacer ambas demandas, lo que explica que las crisis del sector externo, al desequilibrarse la balanza de pagos, se convirtiesen en una constante.

Las soluciones que desde el Desarrollismo se proponen parten, en principio, de desacreditar aquellas concepciones según las cuales la tenencia de la tierra, concentrada en manos de la oligarquía terrateniente, es el elemento fundamental del problema agrario argentino; insisten en considerarlo dentro de la problemática general del subdesarrollo, siendo el objetivo transformar las explotaciones agrarias en verdaderas empresas. La cuestión agraria -afirma Frondizi- es un problema de incremento de la productividad, la que se resuelve con la incorporación de capitales y tecnología.³

Es sobre la base de estos condicionamientos que serán considerados ciertos aspectos de la política agraria en la provincia de Buenos Aires, durante el gobierno de Oscar Alende, quien intenta poner en práctica algunas de las medidas propuestas originariamente, entre ellas, la reforma agraria a través de transformaciones graduales y/o parciales del sistema en cuestión.

El factor político-ideológico -articulado con las ideas dominantes en el ámbito de América Latina y con las promesas electorales en materia agraria- y la realidad específica de la provincia de Buenos Aires respecto a la concentración de la propiedad de la tierra, fueron los incentivos más inmediatos para plantear y tratar de ejecutar esta instancia de reforma agraria. ¿Con qué propósitos? ¿Cuestionar la propiedad privada de la tierra o ampliar la base del número de propietarios dentro de los parámetros de una política esencialmente eficientista?

³ Arturo FRONDIZI, *El problema agrario argentino*, Buenos Aires, Desarrollo, 1965.

Los objetivos iniciales y el planteo del problema agrario

En el Mensaje inaugural, al asumir la gobernación el Dr. Oscar Alende, las referencias son constantes en relación a la necesidad de emancipar el país, apuntando a lograr una democracia que, superando los aspectos formales, penetren la raíz del conflicto presente dando vida y vigencia plena a la justicia social.⁴ Sobre esta base, aborda aspectos articulados con la producción y la productividad, el rol y la gravitación del trabajo organizado, la distribución del ingreso, la inversión, la expansión del mercado. Frente al reconocimiento de poderosas deficiencias y desequilibrios en los ámbitos mencionados, propone la ineludible necesidad de una acción tutelar del Estado, que privilegiaría áreas tan sensibles como la acción social, la salud pública, la educación, los desequilibrios regionales, la atención al sector agropecuario, el desarrollo industrial, el sistema de transportes, el problema de la energía y de la vivienda.⁵

Desde el inicio de la gestión, el interrogante fundante había sido el siguiente: ¿podía la provincia iniciar un camino de crecimiento económico, social y productivo autosostenido e independiente? No era imposible, pero debían generarse condiciones ineludibles: la formulación de un proyecto nacional compartido y coherente; la determinación de prioridades; la orientación por parte de un Estado autónomo y gestor, que marcara y ratificara la tendencia a través de la inversión pública y la promoción de sus propias empresas y reparticiones, dentro de un marco de continuidad y participación popular. Pero entonces no se advertía la vigencia de estos condicionantes fundantes. En efecto, proscripto el peronismo, los gobiernos surgidos en 1958 carecían de la total legitimidad, propia de procesos democráticos normales, lo que obligó a interpretar, a través de políticas específicas, los reclamos plenamente legítimos de las mayorías, privadas de su expresión plena. Ese fue el intento primigenio -afirma Alende- y así se afrontó el desafío, en un momento histórico difícil, del crecimiento con justicia social. Por el contrario, en el gobierno nacional, «las presiones continuas de Frigerio por acumular poder y la inestabilidad militar -poder real con el que Frondizi debió negociar todo- originaron un férreo condicionamiento, con traducción concreta en políticas económicas antipopulares.»⁶

Respecto al sector agrario, Alende destaca en 1958 la exigencia de orientar las políticas específicas hacia el aprovechamiento máximo de la natural riqueza de la provincia: las tierras aptas para la producción. Éste era el ámbito en el que debía comenzar el proceso transformador y reparador. Así, el tema de la

⁴ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958, t. I, p. 23.

⁵ *Ibid.*, pp. 23-28.

⁶ Es en este momento cuando se llega al primer acuerdo *stand by* con el Fondo Monetario Internacional y a sus recetas: devaluación, recesión y caída del salario real. A fin de 1958, «Frondizi pronunció un discurso de corte netamente desarrollista y devaluó el peso llevando su paridad frente al dólar de 20\$ a 80\$: enorme traslado de ingresos a los sectores agropecuarios, aumentándoles en forma exponencial su capital y sus ingresos.» Oscar ALENDE, *El país que nos dejaron. Pasado y presente de una pugna inconclusa*, Buenos Aires, Planeta, 1989, pp. 65-66.

explotación extensiva y racional de la tierra forjaba un estrecho vínculo con todo el proceso de desarrollo económico, pero los obstáculos a remover no eran escasos:

«Los intereses afines al régimen de tenencia de la tierra han hecho sentir su influencia en el pasado y suponemos que la defensa de las actuales estructuras se realizará apelando a todos los recursos imaginables. La propiedad de la tierra no derivó entre nosotros del trabajo sino del reparto político. Los dueños fáciles no estuvieron dispuestos a trabajarla, sino a explotar el trabajo directo de los medieros, aparceros y arrendatarios o a especular con su venta a medida que las tierras se valorizaban al sólo influjo del esfuerzo colectivo del país.»⁷

La deformación y el subdesarrollo de la economía bonaerense -afirma Aldo Ferrer, Ministro de Economía y Hacienda de la provincia- están íntimamente vinculados a la crisis de desarrollo económico que caracteriza la situación actual del país; el futuro de la provincia depende del éxito de una política nacional que encare la eliminación de las insuficiencias básicas de la economía. El desarrollo equilibrado debe lograrse mediante un crecimiento armónico del agro y la industria, la expansión de las industrias dinámicas y la solución del estrangulamiento externo a que estamos sometidos por la excesiva dependencia de las importaciones y la insuficiencia de nuestras exportaciones. En este contexto -continúa Ferrer- el gobierno de la provincia está abocado a un plan de desarrollo económico que reconoce tres puntos de apoyo: energía, caminos y reforma agraria. Numerosos índices reflejan el atraso y la deformación de la provincia en estos aspectos. En este marco, la estructura agraria provincial está caracterizada por el latifundio y el minifundio, y ambos atentan contra el progreso del agro. Según cifras compiladas por la Junta de Planificación Económica de la Provincia -informa Aldo Ferrer en el Comité Provincia de la UCRI- mientras 150.000 hijos de chacareros bonaerenses no tienen tierra para trabajar, 1.300 personas o sociedades poseen 7 millones de hectáreas, esto es, casi el 30% de la tierra útil de la provincia de Buenos Aires.⁸ Por tanto,

«Pretender capitalizar y tecnificar el campo sobre esta estructura legal de tenencia de la tierra es pretender pasar del latifundio despoblado e improductivo a la plantación centroamericana con gran densidad de mano de obra ocupada y bajísimos salarios reales. El camino a seguir lo marcan los Estados Unidos y otros países desarrollados con explotaciones agrarias apoyadas sobre unidades económicas altamente capitalizadas y tecnificadas.»⁹

Los planes elaborados por la provincia en el ámbito vial, energético y agrario -asevera Alende, a comienzos de 1959- no son desafíos que puedan

⁷ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958, t. I, p. 25.

⁸ *El Día*, La Plata, 10-12-1958, p. 6, col. 1-2.

⁹ *Ibid.*

abordarse aisladamente; por el contrario, sólo un equilibrado desarrollo conjunto garantiza llegar a la meta establecida. Respecto al sector agrario provincial los perfiles son críticos, al menos desde hacía dos décadas. El área total cultivada no ha variado, existiendo un desplazamiento de los cultivos específicos de chacra a favor de cultivos forrajeros: «la estancia tiende a comerse a la chacra.» Al permanecer el área de pasturas naturales invariable en más de un 60%, en el resto, de menos de un 40%, existe una fluctuación en el uso del suelo entre agricultura y ganadería, de acuerdo a las oscilaciones del mercado. Es evidente un estancamiento de la producción global, dado que el mayor consumo interno lleva a menores saldos exportables, y a que la población ha aumentado significativamente en los últimos veinte años. Tal estancamiento revela un peligroso retroceso, con evidente daño para la economía del país, si se tiene en cuenta que la provincia de Buenos Aires aporta a la Nación el 42,5% de su producción agropecuaria total.

«Esta es la estructura regresiva y antinacional que poderosos intereses pretenden mantener, tratando de evitar que una Reforma Agraria íntegra lleve a una explotación racional del suelo y a un aumento de la producción [...] El pequeño aumento de la productividad habido como consecuencia de la tecnificación y mecanización rurales, en los últimos 20 años, no ha producido ningún efecto o ha sido absorbido por otros factores que han anulado este incremento, con lo que se demuestra que con la sola tecnificación y mecanización nada se logrará o muy poco, si al mismo tiempo no se encara con decisión y coraje el problema del cambio de la estructura.»¹⁰

El diputado Abel Arrese (UCRI) -miembro informante de la Comisión de Agricultura, Ganadería e Industria en la Cámara de Diputados, durante el tratamiento del proyecto de ley de reforma agraria- ratifica los desequilibrios existentes en la provincia relativos a la distribución de la tierra, que generan una realidad de alta concentración de la misma. Sobre la base de la información brindada por diferentes fuentes estadísticas (Junta de Planificación Económica y Padrón de propietarios con más de 5.000 hectáreas confeccionado por la Dirección General Inmobiliaria de la Provincia, especialmente) ofrece el siguiente panorama provincial, por sí mismo elocuente: las explotaciones menores de 300 hectáreas ocupan el 24,64% de la superficie y están integradas por el 83,01% de los propietarios, en tanto que el 75,36% de la superficie es explotada tan sólo por el 16,99%.¹¹

Ante la evidencia irrefutable de la concentración de la propiedad, el gobernador Alende plantea la alternativa: o se trata de mantener el sistema, o se lo modifica y el cambio implica la ejecución de la reforma agraria.

¹⁰ «Discurso del gobernador Oscar Alende en la Asamblea de la Federación Agraria Argentina, realizada en Rojas en marzo de 1959», *El Día*, 9-03-1959, p. 5, col. 7.

¹¹ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1959-60, t. II, 2º sesión especial, 21-10-1959, p. 35.

La Reforma agraria provincial y la disparidad de criterios en el ámbito político

En julio de 1958, el Poder Ejecutivo envía a la Legislatura provincial el proyecto de ley pertinente. En el Mensaje respectivo, suscripto por el gobernador, se destaca la necesidad de hacer la reforma agraria en forma integral, para lo que es prioritario comenzar por la regulación del régimen de tenencia de tierras, por un sistema crediticio adecuado a las necesidades del productor y por el impulso al desarrollo de elementos coadyuvantes de promoción económico-agraria (camino, energía, industria, mercados).¹²

Es de destacar que reforma integral fue una categoría acuñada como una réplica al proceso de reforma radical que se ensayaba por entonces en Cuba. La misma se definió -algo confusamente- como el resultado de una serie de medidas para eliminar los obstáculos que dificultan el desarrollo económico y social, los cuales se deben a defectos de la estructura agraria. Su objetivo fundamental es, en teoría, afianzar la pequeña explotación familiar como punta de lanza de la modernización agrícola a través de un complejo programa de colaboración (educación, crédito, organización de cooperativas, etc.).¹³

El proyecto de ley es considerado como un excelente instrumento para iniciar de modo radical la reforma agraria en la provincia, fundamentalmente por dos tipos de razones que tienen que ver con las transformaciones básicas esperadas: en primer lugar, desde el punto de vista jurídico, pues si bien el texto respeta el derecho de dominio, no reconoce el abuso hacia el que puede derivarse por un ejercicio desmedido del mismo, en oposición a los intereses de la colectividad. «No queremos -afirma el Mensaje- que la propiedad agraria se convierta en exclusivo patrimonio de un grupo, sino en un derecho del que disfrute el mayor número de trabajadores rurales y de conformidad con principios inspirados en el progreso económico y social del campo.»¹⁴

No era propósito del Poder Ejecutivo crear un clima de inquietud en el ámbito agrario. Por el contrario, la finalidad apunta a impulsar al pequeño productor a un trabajo eficaz, cuya producción intensiva y diversificada dé respuestas a las necesidades del mercado interno, obteniendo también los máximos saldos exportables. Lo que se quiere extirpar es el gran latifundio, exclusivista, absorbente y retrógrado a fin de que sus tierras cumplan con una función social y económica.

Era apremiante la conversión de arrendatarios en propietarios, en tanto estrategia óptima para afianzar un ajuste efectivo en la estructura social agraria. En este contexto, el asentamiento de familias rurales conlleva una

¹² LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958-59, 14ª sesión ordinaria, 30-07-1958, p. 1085.

¹³ Víctor BRETON SOLO DE ZALDIVAR, *¿La tierra para quien la trabaja? Reforma agraria, desarrollo rural y crisis del campesinado en América Latina (1950-1990)*, México, Cuadernos del Departamento de Geografía e Historia, Universitat de Lleida, ESPA/TEMPS, 1994, p. 27.

¹⁴ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958, t. I. p. 1085.

utilidad múltiple: permite introducir una cuña en los campos de cultivo extensivo, que excluyen hasta ahora la radicación del hombre en la tierra; posibilita que la explotación ganadera no la realice únicamente la naturaleza, sino que se cumpla por medio del esfuerzo del hombre y de la técnica; y amplía la producción intensiva y diversificada, que pueda abastecer el mercado de consumo interno y también obtener saldos exportables.¹⁵

Los cauces generales para llevar a la práctica esta reforma agraria son los siguientes: adquirir campos de tipo latifundístico para subdividir en unidades económicas de producción y radicar en ellas a familias rurales que vivan en esos campos o en explotaciones cercanas; establecer un régimen de concurso para adjudicar los predios y confiar a comisiones de adjudicación las propuestas ante el Ministerio de Asuntos Agrarios; indemnizar los campos que se adquieran por expropiación, pero sin derecho a especulación; fomentar el parcelamiento de la propiedad privada y sobre todo la reforma agraria en las tierras ejidales, y la que tienda a intensificar la producción granjera.

El plan de reforma agraria utilizaría dos instrumentos preferenciales: por un lado, una acción impositiva que presionaría a los propietarios a elevar los niveles de productividad de su tierra, volcarlas al mercado para su explotación por terceros o venderla; por otro lado, una eficiente política de colonización en tierras de propiedad privada, a través de un organismo provincial creado al efecto, el que contaría con los recursos generados por la presión impositiva; las tierras obtenidas serían entregadas en propiedad, parceladas en unidades económicas familiares.¹⁶

El proyecto es valorado -por la bancada oficial- como ambicioso pero no audaz: no es despojo ni arbitrariedad; no es reparto indiscriminado sino justo y prudente en su entrega:

«no queremos llegar a la expropiación indiscriminada ni dejar un instrumento que, en lo sucesivo, pudiese ser usado con fines persecutorios [...] La expropiación representa [...] la herramienta que utilizará el Estado frente a la negativa o imposibilidad de compra de las tierras necesarias con destino a la colonización [...] Con este articulado romperemos la psicosis de que la improvisación en la adquisición, y en última instancia, en la expropiación iba a rondar nuestra futura obra de gobierno.»¹⁷

El tema de la expropiación está en el centro de las preocupaciones de los propietarios más concentrados. Según el criterio de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación -editorializa *La Prensa*- corresponde a la Nación y no a las provincias el derecho de fijar un régimen de fondo en materia de colonización; mientras tanto, en varias provincias se expropiaban campos en plena producción con el fin de subdividirlos, a pesar de que hay tierras

¹⁵ Ibid., pp. 1086-87.

¹⁶ Mario LATTUADA, *Política agraria del liberalismo-conservador 1946-1985*, Buenos Aires, CEAL, 1987.

¹⁷ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958-59, t. II, 2º sesión especial, pp. 32-35.

abundantes de dominio fiscal. Frente a esta disparidad de criterios -del ámbito nacional y de algunos gobiernos provinciales- todos han de respetar el derecho de propiedad; de lo contrario, se corre el riesgo de que el temor a las expropiaciones de campos detenga la iniciativa de inversores, nacionales o extranjeros, alarmados por la incertidumbre.¹⁸

No obstante, la perspectiva de Alende -cuyo gobierno propicia la reforma agraria y reconoce la factibilidad de la expropiación con las limitaciones a que antes hicimos referencia- se manifiesta como la más lúcida. El punto de vista del gobierno nacional en torno a la reforma agraria -dice Alende a comienzos de 1959- difiere de la apreciación de los poderes provinciales. En Buenos Aires hay pocas tierras fiscales sin aprovechar; en cambio, el gobierno nacional debe contemplar las enormes extensiones de tierras fiscales existentes en todo el país, por lo que el enfoque necesariamente no puede ser el mismo. En este contexto, asevera que la política agraria de su gobierno no está en pugna con el pensamiento del presidente Frondizi en su orientación nacional, ni tampoco con la del Ministro Horne, sino adecuada a la realidad de la provincia de Buenos Aires.¹⁹

Al poco tiempo de haber asumido Alende, somete a consideración de la Cámara de Diputados un proyecto de ley relativo a la expropiación del establecimiento «La Ventura», en el partido de Coronel Suárez. Dos razones principales fundamentan la iniciativa, impulsada por el gobernador de la provincia y el Ministro de Asuntos Agrarios, Bernardo Barrere. La primera, consistente en reparar el perjuicio sufrido por un grupo de agricultores que, privados de la dirección de la cooperativa que los organizaba, vieron frustrados sus propósitos de convertirse en propietarios de lo que hasta el momento era un latifundio. La segunda, tendiente a realizar el programa reiteradas veces enunciado: «la reforma agraria, anhelo nunca satisfecho a raíz de la oposición de regresivos intereses plutocráticos, encuentra así un anticipo de su ineluctable ejecución.»²⁰ A tal fin se declara de utilidad pública y sujeta a expropiación esta propiedad de más de 10.000 hectáreas, para dividirla y adjudicarla por el Ministerio de Asuntos Agrarios. Dos son las condiciones que de alguna manera se garantizan en este proceso: en primer lugar, no va a lastimar legítimos derechos de propietarios, porque en su ejecución se habrán de acatar fielmente las garantías que para los mismos ofrecen la Constitución nacional y la de la provincia de Buenos Aires, además de contar con los resguardos que les deparan las disposiciones de la Ley General de Expropiaciones, cuando se trate de bienes que por ley se declaren de utilidad pública. En segundo lugar, habiendo cumplido ya su ciclo la explotación extensiva del agro bonaerense, una acertada subdivisión derivará en la intensificación y diversificación de la producción, la mecanización de las tareas y la promoción del bienestar en puntos alejados de los grandes centros de población. Con esta ley, que

¹⁸ *La Prensa*, Buenos Aires, 26-03-1959, p. 6, col. 2.

¹⁹ *La Nación*, Buenos Aires, 23-02-1959, p. 4, col. 4-5.

²⁰ En el caso de «La Ventura» se trata de casi 11.000 hectáreas de campo, propiedad de J. H. Norton, E. F. Norton, S. R. Trillia, E. R. Norton, E. L. Norton de Mason, M. H. Norton Diell y R. A. Norton Diell. LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958, 2º sesión ordinaria, 15-05-1958, p. 174.

compromete a «La Ventura», se intenta comenzar un vasto plan de expropiaciones de campos en la provincia.

Luego la acción se orientó hacia campos que no solamente presentaban perfiles latifundísticos, sino que además impedían formar centros urbanos, «arrinconando a los pobladores entre el alambrado de la estancia y el de las vías ferroviarias.»²¹ Es el caso del intento de expropiación en el partido de General Alvear de un campo de más de 9.000 hectáreas, en este caso por iniciativa de la Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP).²²

También en 25 de Mayo la UCRI propone la expropiación de fracciones de campo de más de 8.000 hectáreas.²³ En este caso, las explotaciones bloquean el crecimiento de importantes localidades, cercanas al Ferrocarril Roca. Es desolador el espectáculo que ofrecen nuestras estaciones ferroviarias -se expresa en la Legislatura provincial-, totalmente carentes de centros de población que establezcan un nexo de comunicación entre las ciudades y los pobladores rurales, y ello es así porque los latifundios que las rodean, no sólo dificultan sino que impiden el afincamiento de familias que concurren a la formación de poblaciones rurales, que con el correr de los años se transformen en importantes urbes. Un caso similar es el campo de más de 12.400 hectáreas, en el partido de Olavarría,²⁴ que se constituyen en latifundios que asfixian a pequeños centros poblados restándoles posibilidades de expansión.

El Poder Ejecutivo nacional se opuso a esta política agraria provincial, la que permaneció coherente conforme a las propuestas partidarias sostenidas hasta las elecciones de 1958; surge allí, entonces, una contradicción interna, con eje en la cuestión agraria, que a corto plazo dará lugar a dos formaciones partidarias autónomas. Por un lado, la UCRI frondicista, integrada por una fracción de la burguesía local urbano-industrial que intenta negociar el desarrollo y la modernización del capitalismo argentino, asociándose al capital monopolista extranjero, creando las condiciones para que éste se instale en forma directa en el control de los sectores más dinámicos y concentrados de la economía; sin embargo, el desarrollismo plantea un compromiso con todas las fracciones de clase que constituyen el bloque dominante, es decir, la burguesía local o débil y la burguesía pampeana.²⁵ Su proyecto se basa en una premisa industrialista, fuertemente tecnológica, cuyo objetivo fundamental es la transformación y modernización de las estructuras productivas, y recién después se plantea metas redistributivas al sólo efecto de lograr el consentimiento social necesario para el desarrollo de su proyecto sin

²¹ Oscar ALENDE, *El país...* cit.

²² Se trata de 2.500 hectáreas del campo «Estancias Mathet SRL»; 4.780 hectáreas de Luis de Olaso; y 1.960 hectáreas de Claudio Crotto. LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958-59, t. I, 3º sesión ordinaria, 22-05-1958, pp. 194-196.

²³ 3.700 hectáreas propiedad de Gertrudis E. Lincke de Dietrich y de la Sociedad Anónima «Estancias Bella Vista» y 4.400 hectáreas propiedad de Luis de Riddú.

²⁴ Tierras pertenecientes a F.I.C.O.M. S.A. Financiera, Comercial, Industrial, Inmobiliaria y Agropecuaria.

²⁵ Mario LATTUADA, *Política agraria y partidos políticos (1946-1983)*, Buenos Aires, CEAL, 1988, p. 26.

demasiados obstáculos.²⁶ Por otro lado, la UCRI alendista, que apunta hacia un modelo de desarrollo basado en una sólida alianza entre el Estado y el capital nacional para estatizar los centros fundamentales de acumulación, se basa en la capacidad de ahorro interno y en una participación central del Estado en el proceso de acumulación, en cercana relación con los propietarios del capital industrial nacional, constituyendo una vía de desarrollo que es la que más se aproxima a un capitalismo de Estado. Se trata, por tanto, de la propuesta de una burguesía pequeña y mediana progresista que pretende un mejoramiento del sistema existente a través de una mayor y mejor distribución, capitalizar el país y realizar una justa distribución de la renta nacional a fin de garantizar el desarrollo sin tensiones sociales.²⁷

No obstante, es desde la UCRP de donde surgen las más lúcidas advertencias respecto a la oposición que generará la implementación de esta política agraria, no sólo por parte de las corporaciones de grandes propietarios, sino también del gobierno nacional desarrollista. El diputado Antonio Mussari lo expresa con claridad: «En el orden nacional ya se ha dicho con toda claridad [...] que no habrá ninguna modificación agraria en el país. Peor aún: las medidas económicas tomadas por el Poder Ejecutivo Nacional tienden a cristalizar la vieja estructura propietaria, convirtiendo el campo en el paraíso de menos propietarios, cada vez más ricos.»²⁸

También el diputado Ernesto Illia (UCRP) advierte la flagrante paradoja en todo este proceso: el gobierno nacional -dice- lleva a cabo una política económica que, en síntesis, ha significado una redistribución de ingresos en beneficio de los tradicionales sectores del privilegio: «El Presidente, en un gesto de claudicación sin precedentes en la historia política argentina, ha puesto en manos de los grupos conservadores la dirección de la economía. Y acá en la provincia de Buenos Aires hablamos de reforma agraria, siendo que se supone que la reforma agraria debe atacar los reductos y los intereses de esos mismos sectores.»²⁹ Sin duda, en el proceso que tiende a la reforma agraria va implícito un claro enunciado de justicia distributiva que tiene necesariamente que ser coherente con el resto de las políticas generadas por el Estado.

«¿Puede pensarse -afirma el diputado Illia- que la misma dirección de la economía, que está significando el hambreamiento, la inseguridad y el miedo para los grandes contingentes de trabajadores urbanos, pueda inspirar y alentar las nobles postulaciones de la reforma agraria? ¿Es lícito proponer un plan de reforma agraria [...] y al mismo tiempo hacer renuncia expresa de la dirección de la economía nacional, ajustándose dócilmente [...] a los dictados del FMI? [...] ¿Qué ocurriría si el FMI [...]

²⁶ Ibid., p. 27.

²⁷ Ibid.

²⁸ LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958-59, t. II, 2º sesión especial, p. 45.

²⁹ Ibid., p. 78.

dijera que no ve con agrado que se hable de reforma agraria en la provincia de Buenos Aires?»³⁰

Sobre éstas y otras bases argumentales, los representantes de la UCRP cuestionan la imposibilidad y la tibieza del proyecto en discusión, al que califican de híbrido, tímido, condenado a no pasar de ser una ley de colonización.

«Por lo visto -insiste Illia- hay un modo distinto de los que hemos visto en México y que se está viendo en Cuba [...] Ese modo es el que se pretende aplicar acá. No hace falta la figura romántica de Emiliano Zapata, ni siquiera la reciedumbre de Fidel Castro [...] Sólo se requieren anunciar como ley de reforma agraria una ley de colonización [...] Sustentar los intentos reformistas en un partido débil, desconcertado ideológicamente y totalmente falto de apoyo popular y respaldo político.»³¹

Es evidente el descreimiento y el rechazo de la UCRP respecto del salto al vacío que Frondizi había protagonizado. Sus cuestionamientos no apuntaban a la propuesta de Alende y a los argumentos de la bancada oficialista en Diputados, sino que marcaban -no sin razón- los obstáculos para la puesta en práctica de una política agraria reformista, puestos en el camino por un gobierno nacional que ya había abandonado sus postulados preelectorales.

Esta limitación que la UCRP advierte en la política agraria generada por el gobierno de Buenos Aires -sin duda, una propuesta no radicalizada y más articulada con los postulados de la FAO y de la Alianza para el Progreso- se conecta con la historia de los encuentros y desencuentros en el ámbito del Partido Radical.

En efecto, la ruptura de la Unión Cívica Radical en 1957, que se divide en UCRP y UCRI, no implicó determinantes modificaciones en las propuestas de ambas fracciones, al punto que ambas se presentaron con la misma plataforma electoral a las elecciones de 1958, continuando con los lineamientos doctrinarios de la Declaración de Avellaneda de 1945.³² No obstante, el frondicismo triunfante generó en la práctica una serie de políticas económicas en general, y agrarias en particular, incompatibles en relación a las propuestas preelectorales, lo que deriva en los nuevos lineamientos partidarios, afirmados en la Declaración de Chascomús, a fin de 1961, en la que se reforma la doctrina y se la adapta a la nueva acción que se estaba concretando. Por el contrario, la UCRP, desde la división en 1957 hasta que accede nuevamente al gobierno en 1963, mantuvo sus propuestas basadas en la Declaración de Avellaneda, profundizándolas aún más en el Congreso Agrario celebrado por el partido en Córdoba en 1961.³³ Por tanto, es comprensible la oposición de

³⁰ Ibid., p. 79.

³¹ Ibid., p. 81.

³² Mario LATTUADA, *Política agraria...* cit., p. 38.

³³ Ibid.

los Radicales del Pueblo a la política nacional desarrollista y su mayor acercamiento a los lineamientos políticos de Alende en Buenos Aires, aunque sin dejar de marcar los límites que implicaba llevar a cabo una política agraria como la propuesta, teniendo como trasfondo a un gobierno nacional que revertía cada vez más profundamente sus propuestas originales.

Impacto sobre las corporaciones de grandes propietarios agropecuarios

La reacción y resistencia de las entidades rurales representativas de los grandes productores no tarda en manifestarse, imbuida de un claro sesgo defensivo. Violación a la Constitución nacional y a la institución de la propiedad privada, son los argumentos más reiterados, siendo inocultable el profundo recelo que se genera por la potencial amenaza a sus intereses.

Existe, por parte de algunos gobiernos provinciales -se expresa en los *Anales de la Sociedad Rural Argentina* en 1959, sugestivamente titulado «En defensa de todo el país»- el deliberado propósito de crear un clima público de confusión que haga posible el establecimiento de *verdaderos sistemas colectivistas de neta raíz marxista*.³⁴

En otro editorial de *Anales*, del mismo año, presentado con la singular frase de «Frente al atentado», se afirma que, además de sus «aberraciones de fondo», la reforma agraria que se impulsa en la provincia de Buenos Aires atenta contra la recuperación a la que el país tiende: en efecto, «Argentina no debe confundirse en el mundo con el nombre de una nación en la cual la democracia -no sólo la política sino también la social y la económica- está siendo minada por intentos de colectivización comparables con los que determinaron fracasos, persecuciones y miseria en los países de regímenes comunistas.»³⁵

Desde la concepción de estos sectores hasta la denominación de *plan de reforma agraria* es confusa y falaz, y se constituye en un burdo eufemismo, en tanto sus disposiciones están exclusivamente encaminadas a expropiar tierras y cederlas en determinadas condiciones, según la voluntad del Poder Ejecutivo y las sutiles necesidades de una política circunstancial.³⁶

«Mientras se sostiene acertadamente que la salida para la situación de estancamiento en que se halla el país, está en el retorno a la libre economía de mercado; mientras se procura que una creciente tecnificación del campo aumente los rendimientos para mejorar el abastecimiento interno y obtener mayor cantidad de divisas; mientras todo esto se propicia por los órganos competentes del poder central, las autoridades de esta provincia pretenden seguir caminos que creíamos borrados.»³⁷

³⁴ SOCIEDAD RURAL ARGENTINA, *Anales*, octubre 1959, pp. 491-492.

³⁵ *Ibid.*, pp. 427-428.

³⁶ «El problema de la tierra», *La Res*, noviembre 1959, p. 3.

³⁷ *Ibid.*, p. 4.

Este es otro de los argumentos especialmente reiterados por las corporaciones de grandes propietarios: el nefasto proceso de escisión y divorcio entre el gobierno nacional y el provincial, de imprevisible impacto, no ya sólo en el orden agropecuario, sino también en el político-institucional.

En 1960, Pablo Hary³⁸ publica un trabajo titulado *¿Reforma agraria o promoción rural?*, destinado a lo que denomina *autoridades sociales*: dirigentes sindicales, políticos, empresarios, periodistas, magistrados, universitarios, militares, eclesiásticos; en fin, *a todos aquellos que cabalmente constituyen la clase dirigente*. El trabajo -que cobra una significativa difusión- analiza las principales concepciones y los más inmediatos objetivos de estas *autoridades sociales*, de las que el autor, no cabe duda, es un destacado representante; lo que está evidenciando el alto grado de preocupación que generan las instancias en pro de la reforma agraria. Pablo Hary parte de la premisa según la cual el intento de la reforma agraria en la provincia de Buenos Aires tiene como *fin proclamado* la subdivisión de la tierra en unidades económicas, en tanto el *fin real* se articula con el intento de socialización de los medios de producción. Considera la sucesión de cuatro etapas que conducen «por la liquidación de los jefes rurales, a la dictadura del proletariado, a la destrucción de la propiedad privada y, finalmente, al comunismo.» De donde deduce que «la reforma agraria no es un proyecto de filántropos deseosos de hacer de las pampas una arcadía, sino una operación destinada a comunizar al país.»³⁹

A la *reforma agraria* le opone la *política de promoción rural*, cuyos condicionantes fundamentales son la *tranquilidad en el orden* -que acabaría con la inestabilidad, las periódicas amenazas de expropiación o de nuevas cargas impositivas-, la profundización de los aspectos técnicos, a través de la divulgación de ciertas prácticas *ya conocidas por los mejores productores*; *la explosión técnica* que se generará en cuanto una política sería de promoción rural desarme ciertos aspectos económicos y sociales que detienen su desarrollo.⁴⁰

En la misma línea de acción, en 1959, la recientemente creada y autodenominada *Liga Argentina para promover la recuperación económica nacional* (LAPREN) da a conocer una publicación dirigida a las *fuerzas vivas del país*, sobre el vapuleado tema de la reforma agraria, «que se ha convertido en tema político y ofrece campo proficuo para la acción propagandística de grupos extremistas ajenos a nuestras costumbres e instituciones.»⁴¹

³⁸ Importante ganadero de la provincia de Buenos Aires; presidente de la Sociedad Rural de Henderson en 1939/45 y 1954/58; miembro de la S.R.A. y de CARBAP; arquitecto y docente en el Centro de Altos Estudios del Ejército en 1960, año durante el cual dicta una serie de clases, que constituyen el contenido de su trabajo *¿Reforma agraria o promoción rural?*, Buenos Aires, Ed. Rural, 1961.

³⁹ Pablo HARY, *¿Reforma agraria...* cit., pp. 54-58.

⁴⁰ Ibid., p. 66.

⁴¹ LIGA ARGENTINA PARA PROMOVER LA RECUPERACIÓN ECONÓMICA (LAPREN), *El problema de la reforma agraria*, Buenos Aires, 1959 (folleto). La publicación está firmada por Carlos Rubio Quintana, a la sazón director de la revista *Estancias Argentinas*.

Tres fuerzas sociales, según esta entidad, están en pugna, en virtud del importante despliegue del tema de la reforma agraria en los diferentes ámbitos políticos. En primer lugar, «las entidades rurales más representativas», que perciben el perjuicio que se avecina para la economía agropecuaria, en tanto se promovería la expropiación de campos en plena explotación, sin tener en cuenta los valores venales, sino tan sólo los promedios de productividad. En segundo lugar, el sector de los arrendatarios y aparceros, que evidentemente buscan «el afincamiento de su familia en el campo que explota o en otro similar», y que por lo tanto se manifiestan a favor de una transformación en el sistema de tenencia de la tierra. En tercer lugar, hay otro sector, que es el principal interesado en que el problema sea resuelto con soluciones de alto nivel: «ese tercer sector es el país».⁴²

Tratando de analizar los antecedentes de la situación actual, la publicación se refiere a la época en que prevalecía el arrendamiento tradicional, consustanciado con la explotación agrícola y ganadera y con la rotación de los cultivos, en cuyo contexto el destino último del arrendatario sin tierra adquiriría un especial sentido. En efecto, «al cabo de los años, unos fueron arrendatarios prósperos, algunos propietarios, y otros ambulaban por los caminos. En esto, como en todos los órdenes de la vida, el triunfo fue de los *más aptos* [...] y de quienes se encontraron con ganaderos comprensivos y humanitarios, que fueron mayoría, pues también los hubo expoliadores y egoístas (terratenientes colonizadores).»⁴³

Presión de los mercados internacionales; amplias desventajas del minifundio; incidencia fundamental del progreso técnico aplicado al ámbito rural, incluso como factor de *mantenimiento de la paz social*; preeminencia del sostenimiento de la *unidad de producción* por sobre la *unidad familiar de subsistencia*, son los distintos aspectos que se destacan como fundamentos de una estricta oposición a todo aquello que de alguna manera amenace la estructura de la propiedad.

Sin embargo, lejos estaban estas aseveraciones de plasmarse en la realidad, y no sólo por la mayor moderación y flexibilización de las propuestas agrarias nacionales, sino porque también las iniciativas encaradas por el gobierno de la provincia de Buenos Aires -de sesgo más reformista- a fin de los años '50, no se orientan hacia una alteración significativa y profunda en la estructura de tenencia y en el sistema de relaciones sociales, sino que se limitaron a proponer una redistribución de la propiedad y del ingreso agrícola -a través de procesos de colonización y de parcelación y de la presión de específicas políticas tributarias- y un ajuste en las normas del funcionamiento institucional.

Los intentos de *reforma agraria* fueron limitados; tanto los encarados por el gobierno provincial, desde una perspectiva reformista y por medio de políticas de redistribución del ingreso, a través de una mayor participación del Estado (los mecanismos tributarios, por ejemplo); como los concretados por el poder central desde una ideología más conservadora. Compra de tierras por el Estado a propietarios, subdivisión de las mismas y venta a los productores directos, a través de estrategias financieras y crediticias flexibles; o apertura de tierras

⁴² LIGA ARGENTINA PARA PROMOVER... cit., pp. 5-7.

⁴³ Ibid., p. 8.

nuevas -pero, sobre todo, económicamente marginales-, donde se asentaba a la población rural en unidades aisladas y geográficamente discontinuas.

Más que *reforma agraria*, se trató de la búsqueda de un funcionamiento acabado del sistema agrario en vigencia, en el que tuviera óptima cabida el ineludible proceso de modernización tecnológica y de incremento de la productividad.

Todo ello dentro de un contexto de presión internacional en favor de la concreción de reformas agrarias en los distintos países de América Latina.

Esta situación, no obstante, genera una actitud de resistencia defensiva en las corporaciones representativas de los intereses de los grandes propietarios, manifestada profusamente durante el período, con énfasis en factores tales como la inseguridad, la amenaza, la inestabilidad, la indefensión, el atentado y el peligro de *comunizar* al país. A fin de 1957 tiene lugar la realización de una primera asamblea que convoca a las corporaciones de grandes propietarios con el objetivo explícito de iniciar un plan destinado a la defensa de los intereses agropecuarios y de constituir una *fuerza agraria* susceptible de gravitar ante la opinión pública, los partidos políticos y aun en el gobierno nacional. Se manifiesta una severa preocupación por los «momentos inciertos» en que está actualmente el campo y fundamentalmente por la forma en que los diversos partidos políticos enfocan el problema del mismo, con motivo de las próximas elecciones de 1958.⁴⁴

En 1958 queda constituida la denominada Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, la que manifiesta una serie de propuestas específicas, cuya finalidad apunta a *modificar la dirección económica del país*, y cuyo eje central es la revalorización de la actividad agropecuaria en todas sus dimensiones, aunque queda plenamente de manifiesto que el proceso que más resquemor produce es el que se viene sucediendo a nivel de algunas provincias.

La Comisión Coordinadora parece advertir un hecho paradójico y contradictorio: mientras el gobierno nacional propugna un plan de expansión que requiere la máxima capitalización individual del sector agropecuario, el gobierno de la provincia de Buenos Aires dispone incrementar la capitalización estatal, arbitrando para ello recursos que elevan la presión tributaria a límites considerables. Es indudable que la teoría y la práctica impositiva del gobierno de la provincia de Buenos Aires se mantiene íntimamente ligada a los proyectos de reforma agraria, en tanto elementos compulsivos para forzar a los productores rurales a dividir sus explotaciones. Son precisamente estos procesos -que obviamente no escapan a la percepción de las corporaciones ahora *unidas*- los que sirven de marco para propiciar una álgida campaña de desprestigio contra la política impositiva abiertamente *abusiva* de la provincia y contra las bases artificiales que utiliza para encarar los procesos de expropiación.

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

⁴⁴ Discurso del presidente de la S.R.A., Juan M. Mathet, *La Res*, enero 1958, p. 18.

la acción del Estado con la satisfacción de los esenciales intereses del agro; no sin dejar de advertir el *peligro latente* que anida en la cierta posibilidad de que «la línea nacional se corte una y más veces a través de los planes agrarios y económicos de las provincias.»⁴⁵

La recuperación económica del país depende de la rápida capitalización de los principales sectores productivos, esencialmente agricultura, ganadería, servicios públicos, petróleo, energía y siderurgia, lo que se logrará sobre la base de dos factores imprescindibles: el volumen de ahorro y la orientación de las inversiones.

En lo que hace al sector agropecuario, a esta altura de la década del '50, está en una situación de mejores ingresos relativos, sobre todo por la supresión de los controles de cambios y de precios; pero para que estos mayores ingresos se traduzcan en inversiones en el ámbito agrario serán necesarios - y es aquí donde pone énfasis la entidad agropecuaria- varios procesos convergentes: que no se creen nuevos ni mayores impuestos provinciales; que no se *desperdicien* ingresos en inversiones improductivas de *reforma agraria* o similares; que no se deje sin efecto la política nacional de estabilización, ni se destruya el clima de confianza que requiere tanto el inversor como el productor.

«De lo que se trata, Sr. Presidente, es de establecer si la actividad será impulsada, en cuanto a la economía agropecuaria se refiere, por el sector público o por el sector privado. Si se mantiene la presente política de acrecentar los impulsos provinciales y amenazar al país con reformas agrarias, es indudable que el empresario privado se retirará para ceder su lugar al burócrata doctrinario y al capitalismo de Estado. Esta sería una catástrofe.»⁴⁶

El acuerdo con las políticas a nivel nacional, tendientes a *liberar* los sectores intervenidos por controles previos, a buscar la estabilización y el saneamiento de la moneda, a hallar el equilibrio de la balanza de pagos y a acrecentar las inversiones en los ámbitos que más lo requieran, es amplio e indubitable. Pero mientras estas líneas de acción se van adoptando, los gobiernos de las provincias -desde la perspectiva de los propietarios más concentrados- toman medidas tales como el aumento impositivo y «proyectan programas de inversión en caminos, energía, reforma agraria, empresas públicas, sin ninguna coordinación con la política nacional; estos proyectos significan nuevos empleos y más oficinas.»⁴⁷

La provincia de Buenos Aires -argumenta la Comisión- aumentó los impuestos y por tanto la recaudación; pero ello no se dedicará a inversiones productivas, sino que la *burocratizada provincia* lo apostará a la reforma agraria: por lo tanto, ese dinero se pierde definitivamente para la economía agropecuaria, en momentos en que tanto interna como externamente el país busca préstamos a corto plazo para aliviar las finanzas nacionales.

⁴⁵ *La Res*, enero 1960, p. 16.

⁴⁶ *Ibid.*, p. 18.

⁴⁷ *Ibid.*, p. 20.

Pero aún más grave que la anterior contradicción resulta la circunstancia de trastocar todo el régimen en que se basa el plan de estabilización nacional, que sin duda era una de las preocupaciones fundantes de estos sectores concentrados, a la hora de explicitar críticas a los gobiernos provinciales reformistas. El plan de estabilización económica es cierto que procura corregir los desajustes provocados en la distribución de los factores de producción, mediante el mecanismo de precios. Ello implica que los ingresos en el agro podrán asignarse a diversos gastos e insumos, sin otro control que la decisión del empresario agrícola: si los gravámenes fiscales que soporta este sector - ya fuertemente afectado por impuestos, retenciones y recargos- no se mantienen a niveles razonables, es seguro que la tasa de inversión en el campo se reducirá notablemente; y «los efectos serán los mismos que los del período de la dictadura.»

No se advierten voces discordantes en este rechazo unánime a potenciales modificaciones del sistema agrario; las pasadas divergencias se diluyen ante *la amenaza de la reforma agraria*: por su inconstitucionalidad, por su inconsistencia económica, por su falta de adecuación a la realidad nacional, por el avasallamiento de las libertades que implica, pero, fundamentalmente, por su contradicción con el plan de estabilización del gobierno nacional.

Estas corporaciones de grandes propietarios -en pleno tránsito hacia una densa aglutinación sectorial- promueven formulaciones tecnocráticas y modernizantes, en un proceso necesariamente disociado de la cuestión de la propiedad de la tierra y de la naturaleza de la estructura de tenencia; factores estos últimos que se erigen -como siempre había sucedido- en francamente intocables, y a los que era imprescindible defender aun a costa de deponer pasadas divergencias.

Consideraciones finales

1. El gobierno de Oscar Alende en la provincia de Buenos Aires manifiesta una especial preocupación respecto al problema agrario, enfatizando sobre diferentes aspectos socioeconómicos entrelazados, pero priorizando la necesidad de dar soluciones concretas a la inequitativa distribución de la propiedad territorial. Los programas vial, energético y agrario son esenciales para superar la *deformación y el subdesarrollo de la economía bonaerense*. Pero el diagnóstico realizado desde los distintos ámbitos públicos coincide en destacar el profundo proceso de concentración de la tierra, generador de intensos desequilibrios, y responsable de desigualdades sociales en el ámbito agrario.

Desde el comienzo de su gestión, Alende expone el problema con absoluta claridad, afirmando que en el país la tenencia de la tierra no tiene su origen en el trabajo sino en el reparto político, y que sus dueños -salvo algunas excepciones- no tuvieron intención ni vocación de trabajarla, sino de utilizarla como bien de renta. No obstante, a pesar de la certeza del diagnóstico y de algunos intentos concretados, la terapéutica fue ineficaz. No sólo por la seria resistencia de los grandes terratenientes, sino también por la insuficiencia de la colonización como sistema.

En efecto, se ensayaron una serie de sustitutos, tales como colonización de tierras marginales, construcción de caminos y de obras de riego, o adquisición de latifundios para su nueva colonización, pero no reformas profundas; la reforma agraria no admitía ser tergiversada a través de la asimilación con el aumento de la eficiencia en la agricultura vía construcciones viales, regadíos o servicios de extensión agraria; pues si bien estas estrategias son necesarias, no alteran básicamente ni la distribución del ingreso ni la estructura político social. Los esfuerzos para aumentar la eficiencia debían aplicarse *después de la reforma agraria y no en vez de ella*, en tanto producir más sin cambiar la estructura de la tenencia de la tierra, no generaba nuevas oportunidades para el trabajador rural.

Tampoco la reforma agraria había de confundirse con intentos para explotar tierras improductivas o para colonizar áreas aún no habitadas. Abrir al cultivo tierras fiscales, antes de haber puesto en marcha el desarrollo industrial, requería cuantiosos capitales, en tanto ha de valorarse la distancia que las separa del mercado y su potencial fertilidad y aptitud.⁴⁸

2. La posibilidad de llevar a cabo la reforma agraria se estudia y analiza profusamente, arribando a una propuesta alejada de contornos radicalizados, y mucho más articulada con los postulados de la FAO y de la Alianza para el Progreso.

Los intereses afectados -afirma Alende- son económicamente poderosos, aunque numéricamente insignificantes, tradicionalmente hábiles e imbricados de manera compleja en numerosos sectores de la sociedad. Sin embargo, la reforma agraria en la provincia de Buenos Aires, lejos de afectar, consolida el derecho de propiedad en función social, tal como lo venía proclamando la Iglesia, las Naciones Unidas, las entidades cooperativas agrarias y algunos partidos políticos.

La política agraria en la provincia concede mayor prioridad a la redistribución a favor de pequeños y medianos agricultores, que puedan acceder a una explotación de tipo familiar. Hay un intento orientado a trastocar el monopolio latifundista sobre la tierra y sobre los recursos técnicos-financieros de crecimiento agrario, pero sin modificar las normas institucionales de la sociedad tradicional ni las pautas económicas de sobrevaluación comercial de la tierra. La transformación agraria se enfoca como una *cuestión en sí*, relacionada exclusivamente con la tierra y separada de la problemática nacional de los cambios estructurales del ámbito económico, social, cultural y político.⁴⁹

En efecto, durante este período, la reforma agraria aparece legitimada en el marco del desarrollo capitalista de la época, como un mecanismo susceptible de garantizar parcialmente tanto la justicia social como la eficiencia productiva, pero también como medio para evitar la insurgencia en el ámbito rural.⁵⁰ No

⁴⁸ Edmundo FLORES, «La teoría económica y la tipología de la reforma agraria», AA.VV., *Reformas Agrarias en América Latina*, Buenos Aires, Ed. Juárez, 1970, p. 30.

⁴⁹ Este tipo de *reforma agraria* se incluye en la categoría de *reforma agraria convencional*, según la clasificación realizada por A. García. Antonio GARCÍA, *Sociología de la Reforma agraria en América Latina*, Buenos Aires, Amorrortu, 1973.

⁵⁰ Miguel TEUBAL, «Globalización y nueva ruralidad en América Latina», Norma GIARRACA (comp.), *¿Una nueva ruralidad en América Latina?*, Buenos Aires, CLACSO, 2001, p. 58.

se apunta hacia estrategias que eliminen el conflicto, sino a un método racionalizado de enfrentarlo institucionalmente.

En países como la Argentina, de avanzada urbanización y relativa industrialización, la presión más intensa desde el punto de vista económico y político, no es *la presión campesina sobre la tierra*, sino *la presión nacional*, originada en la confluencia de factores sociales como el crecimiento demográfico, la acelerada urbanización, la concentración poblacional en las grandes ciudades, la demanda industrial de materias primas y la aspiración de las clases trabajadoras a un más alto nivel de vida. En la medida en que esa presión se intensifique se podría diseñar *una reforma agraria de afuera hacia adentro*, o sea, de las exigencias del desarrollo global hacia la estructura agraria.⁵¹

En efecto, la presión nacional sobre la tierra designa la suma de exigencias originadas en el crecimiento de la población (alimentos), en la demanda industrial de materias primas, en los requerimientos financieros del Estado y en las necesidades de los trabajadores rurales sin tierra o con muy poca tierra (colonos, aparceros, minifundistas, etc.) con aptitudes para transformarse en un nuevo empresariado agrícola. Las primeras constituyen *formas externas* de presión sobre la tierra y las segundas *formas internas*, originadas dentro del ámbito agrario mismo. Esta *presión nacional* no sólo se ejerce sobre la tierra sino también sobre la suma de recursos físicos que la condicionan estructuralmente.⁵²

3. El planteo y la puesta en práctica del plan de reforma agraria en la provincia de Buenos Aires se realiza de manera limitada, pero genera oposiciones provenientes de distintos frentes. Del gobierno nacional, ya totalmente reticente a cumplir con sus propósitos preelectorales en materia agraria; de las corporaciones de propietarios más concentrados, que creen adivinar una amenaza seria a sus intereses; y, aunque mucho más moderadamente, de la UCRP que, compartiendo los propósitos y aun las estrategias de la UCRI alendista, no cesa en sus cuestionamientos y en el propósito de exhibir los límites de llevar a la práctica una política que aparece disociada del nuevo rumbo tomado por el gobierno nacional.

El conflicto político está entablado, en este caso, más que con el gobierno de la provincia, con el frondicismo en el poder que -según una ilustrativa expresión de Alende- «ahogó la propuesta de Avellaneda en Chascomús». Los Radicales del Pueblo, en sintonía con la UCRI de Alende, centran también los propósitos de la reforma agraria en la urgencia de la subdivisión de la tierra, pero enfatizando sobre aspectos que la trascienden: caminos y ferrocarriles rápidos y baratos, crédito accesible, vivienda, seguro, mecanización, comercialización con intervención estatal y fomento del cooperativismo.

⁵¹ Antonio GARCÍA, *Sociología...* cit., p. 48.

⁵² Antonio GARCÍA, *Atraso y dependencia en América Latina. Hacia una teoría latinoamericana del desarrollo*, Buenos Aires, El Ateneo, 1972.

El diagnóstico realizado en su momento por los poderes públicos era certero. La evidencia respecto a la concentración de la propiedad se manifestaba incontrastable. Pero también las experiencias externas, más o menos recientes, tuvieron su peso.

En definitiva, la experiencia de la reforma agraria en la provincia de Buenos Aires se inscribe en el ámbito de las preocupaciones de los teóricos del desarrollo que, tras el estallido revolucionario en Cuba y con la experiencia de las reformas en México y Bolivia, valorizan la alternativa redistributiva como un elemento esencial que debiera generar incrementos en los niveles de renta y consumo de la población rural, fomentar el mercado interno y, sobre todo, conjurar el peligro que por aquel entonces suponía el ejemplo cubano para la hegemonía de los Estados Unidos en el continente.

Se cuestiona la concentración de la propiedad de la tierra y se ensayan estrategias tendientes a la enmienda de esta cuestión, pero sobre la base de criterios profundamente eficientistas; aunque sin renunciar a encarar un proyecto de desarrollo y una reorganización política que tienda a redefinir objetivos y prioridades para la búsqueda de una sociedad más equitativa.

En un régimen capitalista la reforma agraria sólo puede ser redistributiva al interior del sector reformado cambiando parte de la estructura agraria, sustituyendo la elite capitalista dominante por una clase de agricultores que explotan la tierra dentro de parámetros de eficiencia. Pero ya la tierra comienza a adoptar otros perfiles que se profundizarán durante las décadas siguientes. En efecto, la tierra va alejándose de ser estrictamente un bien de especulación y sobrevalorización, o de captación de rentas institucionales, para convertirse en un bien productivo y de inversión.⁵³

Alain De Janvry esgrime algunas de las razones por las cuales en un sistema capitalista que se desenvuelve en condiciones normales de acumulación de capital, la reforma agraria se convierte en un tema *poco probable* de ser asumido en las políticas. En primer lugar, las alianzas políticas requeridas para apoyar la reforma agraria tendrán que ser capaces de oponerse a los intereses capitalistas establecidos en la agricultura; y será difícil -expresa- oponerse a la elite terrateniente porque su control del aparato estatal es fuerte y porque generalmente tiene inversiones diversificadas en la industria y sólidas alianzas con el capital extranjero. En segundo lugar, la burguesía responde a las presiones sociales de reforma agraria aceptándola a cambio de la legitimación de las relaciones sociales dominantes. Así, concluye, los programas de reforma serán tan limitados como sea posible mientras logren su propósito político: en estos términos son un instrumento de estabilización, pero también de *desestabilización potencial*.⁵⁴

⁵³ Absalón MACHADO, «¿Reforma agraria o reforma rural?», *Análisis Político*, Bogotá, Instituto de Estudios Políticos y Relaciones Internacionales, núm. 40, 2000, pp. 81-83.

⁵⁴ Alain DE JANVRY, «El papel de la reforma agraria en el desarrollo económico: política y políticas», reimpreso del *American Journal of Agricultural Economics*, vol. 63, núm. 2, 1981, pp. 384-392. Cit. por Absalón MACHADO, «¿Reforma agraria...» cit., pp. 83-84.

En el caso que nos ocupa era evidente que la transformación de la estructura agraria dependía más de las fuerzas del desarrollo capitalista y, en particular, de la industrialización de la agricultura comercial, que de la aplicación de las políticas de reforma agraria.

Por lo tanto, incluso «si la reforma agraria -asevera De Janvry- ha muerto como tema de las políticas, sigue siendo un ingrediente clave de cualquier programa político significativo de desarrollo económico, ya sea de tendencias liberales, populares o radicales.»⁵⁵

⁵⁵ Ibid., p. 84.