

Silvia B. Lázaro

Doctora y profesora en Historia por la Universidad Nacional de La Plata. Investigadora independiente del CONICET. Autora de libros, capítulos de libros, artículos en revistas de la especialidad y publicaciones en Actas de Congresos, en todos los casos sobre la problemática agraria durante el siglo XX. Directora de varios proyectos de investigación, sobre los mismos temas, radicados en la Facultad de Humanidades y financiados por la UNLP y por el CONICET. Docente en la Facultad de Humanidades y en la Facultad de Ciencias Económicas, ambas dependientes de la Universidad Nacional de La Plata.

Resumen

El propósito del artículo se orienta al estudio de la proyección de las ideas desarrollistas sobre la economía y la sociedad argentinas, particularmente en el ámbito del sector agropecuario –sector dinámico por excelencia– durante las décadas de 1950 a 1960: las proposiciones, las estrategias implementadas y las secuelas más significativas. El criterio a utilizar hace énfasis en la consideración de las políticas públicas, no

meramente como procesos determinados por factores que operan dentro de los límites territoriales y legales del Estado, sino analizadas como componentes y dimensiones de una red global de relaciones de poder e intereses que condicionan la lógica y la racionalidad que definen las articulaciones entre el Estado y la sociedad dentro del marco internacional.

Palabras clave:

Desarrollismo, Estado, políticas públicas, agro, propiedad, tenencia de la tierra.

Fecha de recepción:
marzo de 2011

Fecha de aceptación:
noviembre de 2011

Development Policy and Agrarian Problems during the 1950s and 1960s

Silvia B. Lázaro

Ph. D. and History Professor trained at the National University of La Plata. Independent CONICET researcher. She has authored books, book chapters and articles in specialized journals and publications in the Proceedings of Congresses on the agrarian problem in the 20th century. She has directed various research projects on these issues in the Humanities Faculty, financed by UNLP and CONICET. She is a professor at the Faculty of Humanities and the Faculty of Economic Sciences, both of which are affiliated to the National University of La Plata.

Abstract

The purpose of this article is to study the projection of development ideas on the Argentinian economy and society, particularly within the sphere of the dynamic agricultural sector, from 1950 to 1960: the goals, the strategies implemented and the most significant effects. The criterion to be used emphasizes the consideration of public policies not only as processes

determined by factors that operate within the territorial and legal limits of the state but analyzed as components and dimensions of a global network of power relations and interests that determine the logic and rationality that define the links between state and society within the international framework.

Key words:

Development policy, state, public policies, agro, property, land ownership.

Final submission:
March 2011

Acceptance:
November 2011

El desarrollismo y el problema agrario durante las décadas de 1950 y 1960

Silvia B. Lázaro

INTRODUCCIÓN. CONDICIONANTES EXTERNOS E INTERNOS

Durante el periodo estudiado, el desarrollismo, como corriente del pensamiento económico, concibe el desarrollo como un cambio de estructuras. Las principales elaboraciones en este sentido fueron realizadas por la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) desde fines de la década de los cuarenta. A partir de una especial interpretación de los procesos que reglan las relaciones entre los países centrales y los periféricos, pone énfasis en un conjunto de reformas estructurales que es necesario encarar de manera global para superar, precisamente, los obstáculos para el desarrollo. En función de ello elabora un diagnóstico de la situación de la economía latinoamericana: se destaca su condición periférica, y a partir de esta, los efectos en la economía internacional, derivando luego hacia la formulación de prescripciones generales y específicas para superar los principales problemas. Partiendo de la división internacional del trabajo y de la constatación empírica de la existencia de términos de intercambio negativos para los países exportadores de productos primarios, se constata que se dan fuertes oscilaciones en el volumen de la demanda y de los pre-

cios internacionales de los mismos; ello provoca fuertes contracciones en la capacidad de importación y, por lo tanto, un alto grado de vulnerabilidad externa y grandes desequilibrios en el ritmo de funcionamiento de la economía. También se advierten severas restricciones estructurales en la transferencia del progreso técnico de los países centrales a los periféricos, debido a la mayor concentración de innovación tecnológica en los productos industriales que estos importaban. Ante este estado de la cuestión, la solución no podía ser otra que la industrialización, comenzando por aquel tipo de industria que fuese capaz de sustituir los bienes importados más escasos y estratégicos. En estas condiciones el funcionamiento de la economía no podía ajustarse a los dictados del mercado ni moverse erráticamente conforme al interés privado de los empresarios capitalistas, sino que era imperativo que lo hiciese en el sentido necesario para cerrar los baches del comercio exterior e incorporar procesos productivos complejos que elevaran el valor agregado nacional, absorbiendo el mayor progreso técnico posible. Esta industrialización planificada tenía además la ventaja de crear puestos de trabajo en las ciudades, en un momento en que la población se urbanizaba aceleradamente. Es así como la indus-

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

En síntesis, la política de desarrollo habría de poner el acento sobre un con-

junto de reformas estructurales en la función del Estado como orientador, promotor y planificador y en un cambio y ampliación sustancial de las modalidades de financiamiento externo y del comercio internacional.

Esta corriente de ideas tuvo probablemente su culminación política en 1961 en la Carta de Punta del Este y en la concepción inicial, y nunca realizada, de la Alianza para el Progreso, ocasión durante la cual los gobiernos latinoamericanos—dentro de un nuevo esquema de cooperación internacional multilateral con Estados Unidos—expresaron su decisión de impulsar y realizar ese conjunto de políticas, utilizando la planificación como instrumento para plasmarlas en la realidad.

Desde comienzos de la década de los cincuenta el atraso relativo de América Latina es creciente. En vísperas de lanzarse la Alianza para el Progreso, a comienzos de 1961, el escenario económico y social no había variado, más aún, el momento en el que surge este programa coincide con una creciente inquietud popular y con un proceso de inestabilidad política que a partir de entonces se acentúa en Brasil, El Salvador, Guatemala, Santo Domingo, Colombia, Venezuela, Argentina y Perú; todo ello en el contexto de una etapa de consolidación y avance de la revolución cubana.¹

En la Declaración a los Pueblos de América, donde efectivamente se acuerda constituir la Alianza, los firmantes se com-

¹ El propósito expuesto empezó a tomar cuerpo cinco meses después en la Reunión Interamericana de Punta del Este, en la que se aprobaron dos documentos importantes: Declaración a los Pueblos de América y Carta de Punta del Este, así como otras resoluciones sobre asuntos más puntuales y específicos.

prometen a perfeccionar y fortalecer las instituciones democráticas; acelerar el desarrollo económico y social; impulsar, dentro de las particularidades de cada país, programas de reforma agraria; asegurar a los trabajadores una justa redistribución; acabar con el analfabetismo y extender la educación a todos los niveles; reformar las leyes tributarias para exigir más a quienes más tienen; mantener una política monetaria y fiscal que defienda el poder adquisitivo de las mayorías; dar rápida y duradera solución al problema de las variaciones excesivas de los precios de los productos latinoamericanos de exportación, y acelerar la integración de América Latina.² No cabe duda de que los procesos que aquí se enuncian son gravitantes, pero admitir la significación de tales medidas es mucho más factible que comprobar su viabilidad.

El golpe de Estado de 1955 en Argentina que derrocó al gobierno peronista, expresó fundamentalmente un cambio en las relaciones de fuerza a escala local, lo que se manifiesta en la toma de medidas de política económica tendentes a neutralizar los pilares esenciales del modelo capitalista de Estado, procurando dinamizar el papel del sector privado en la economía. Ello se inserta en un marco más general —desde fines de la década de 1950 y durante la de 1960— en el que la ideología liberal y el desarrollismo redefinen la nueva inserción dependiente de la economía argentina, en la fase de la internacionalización del capital bajo la hegemonía de Estados Unidos.

La incorporación a este modelo de acumulación, signado por la penetración de las transnacionales como eje esencial, está

² Aguilar, *Problemas*, 1979, pp. 31-33.

condicionada por dos tipos de procesos. En primer lugar, un país que exhibe un mercado interno amplio y con una demanda diversificada, recursos naturales disponibles, mano de obra calificada, economía exportadora generadora de excedentes y de divisas para hacer frente a los servicios del capital extranjero, y un sector público capaz de proveer los principales insumos que el nuevo sistema de acumulación requiere. En segundo lugar, y no obstante las ventajas antes mencionadas, el país también muestra una estructura social compleja, en tanto interactúan un sector terrateniente con experiencia para defender los excedentes que genera, un sector de la burguesía nacional no monopólica que intenta buscar —cada vez con menos probabilidad de éxito— mantener su presencia en el mercado interno, y una clase obrera organizada, comprometida con la defensa de sus salarios reales y dispuesta a movilizarse y a negociar para establecer alianzas en defensa de sus intereses.

Es evidente la complejidad de la nueva instancia económico-social y política. Entre 1958 y 1962 el capital extranjero cumple la función de hacer avanzar la centralización de los capitales y la concentración de la producción dentro de una economía semicerrada como la argentina, donde la competencia externa aún no se exhibe como muy relevante. Era necesario reordenar eficientemente el capitalismo local, y en este sentido, la estrategia seguida por el desarrollismo busca articular simultáneamente los ingresos del sector agrario y los beneficios que imponía la radicación del capital extranjero. Eran variados los intereses a conciliar y los grupos a articular, erigiéndose esta gama de contradicciones en el desafío fundamental para la propuesta del desarrollismo en

el ámbito político. Además es de destacar que la etapa de industrialización se caracteriza por el control que sobre este proceso ejercen las firmas multinacionales y por su orientación hacia el mercado interno; se trata de la nueva estrategia del gran capital internacional que apunta a la inversión directa en la producción, especialmente en los bienes de consumo durable, aunque también se efectúan importantes inversiones en química, petroquímica y siderurgia. Y en este contexto, el Estado tiene el papel fundamental de apoyo y ampliación del esfuerzo industrializante. Así, el Estado invertirá en sectores de infraestructura pesada, energía, productos de base y transporte, que convengan a los intereses de las grandes firmas multinacionales, que se constituyen en agentes muy dinámicos en el ámbito económico.³

Es sobre la base de estos condicionamientos teóricos internacionales, y del contexto general del desarrollismo en Argentina, que ha de ser considerada la política agraria durante el periodo mencionado. El tema no ha sido objeto de análisis histórico específico. Lo que existe son

³ Como resultado de esta ola de inversiones extranjeras en la industria, se modifican las relaciones de fuerza de la sociedad, sufriendo la clase dominante argentina grandes cambios; ahora el capital extranjero será un nuevo agente socioeconómico del país; esta burguesía internacional o internacionalizada, es la que va a liderar, en este proceso, al empresariado argentino. Del resultado de este proceso y del nuevo papel del Estado, emergerá una nueva capa social en relación con las otras capas dominantes en el control del aparato del Estado; esa capa encontrará en Krieger Vasena, en los años próximos, a su mayor exponente. Quiroga, *Estado*, 1985, pp. 63-64. Véase también, para este aspecto, Kossacoff y Aspiazu, *Industria*, 1989, p. 159.

estudios referentes al ámbito más amplio de América Latina –dentro del cual Argentina es un caso casi atípico–, y referencias a la política agraria un tanto aisladas del programa integral del desarrollismo local en la bibliografía general.

Además, si bien compartimos ampliamente el criterio según el cual el contexto económico constituye un poderoso impulso para promover reformas “estructurales”, no basta por sí solo para redefinir cuándo, cómo y en qué medida debe efectuarse, por lo que es necesario completar el análisis teniendo en cuenta un segundo orden de factores contextuales internos: estos son precisamente los de carácter político y se articulan con la influencia que ejercen las ideas, las fuerzas sociopolíticas y las instituciones en la decisión e implementación de las políticas públicas. Es fundante la capacidad de los gobiernos para diseñar y ejecutar programas de desarrollo, en tanto es ineludible la tarea de remover todo tipo de obstáculos al proceso de modernización económica y social iniciado en el periodo de la posguerra.

El aporte que se intenta generar es la investigación específica de la política agraria durante el periodo 1958-1962, articulada en un todo con el programa socioeconómico y político del desarrollismo, pero partiendo de una perspectiva analítica particular. En efecto, se tratará de contemplar las referencias a los límites y condicionamientos que ponen las específicas coyunturas económicas, tanto internacionales como locales; pero también a las opciones que se hacen desde el Estado. En este sentido es necesario considerar cómo las restricciones y/o limitaciones y las oportunidades que el contexto exhibe, son evaluadas a partir de las ideas, los intereses y los recursos de los elencos

gubernamentales; perspectiva que permite apreciar que el peso de los condicionantes aparece como inseparable de la percepción que de ellos tienen los diferentes actores políticos.

Se manifiesta en estos años un cambio del régimen político, coexistiendo con la continuidad de la intervención del Estado en el proceso de desarrollo, lo que deriva en un nuevo subtipo de Estado social: el Estado desarrollista. En el contexto general del desarrollo, adquiere centralidad el proceso de modernización, considerada como una progresión objetiva de la historia que avanza sobre dos pilares esenciales: el desarrollo económico y la democracia política.

De allí la ineludible investigación en torno a la política económica estatal, y agraria en particular. En este marco interesa analizar la naturaleza de los objetivos entonces tenidos en cuenta, las políticas implementadas para su concreción, y fundamentalmente poder llegar a determinar el impacto real sobre el sector potencialmente afectado, vía expropiación de grandes unidades de producción privadas, distribución de tierras públicas, y/o colonización de nuevas tierras.

Es destacada la significación de centrar el interés en el estudio de las políticas públicas, en función de constituirse —tanto las macroeconómicas como las estrictamente agropecuarias, en un país tradicionalmente agroexportador como Argentina— en una de las variables fundantes, aunque no exclusiva, para el conocimiento de las características de auge o de retracción productiva; y del impacto sobre las distintas clases sociales del ámbito rural.

La utilidad potencial del análisis histórico que aquí se propone se manifiesta en

dos procesos: en primer lugar, ceñida la investigación a las políticas públicas agrarias relacionadas con el factor productivo tierra, creemos que pueden aportarse contribuciones al conocimiento específico, sobre todo porque en el período priorizado, se genera una proficua acción estatal en torno a las políticas agrarias, que potencialmente pueden continuar con el proceso de transformación de la gran propiedad que se viene dando desde la década anterior, lo que implica modificaciones en la naturaleza y dinámica de la clase dominante argentina tradicional. En segundo lugar, es central la revitalización de la discusión en torno a las características del desarrollismo, y ello por dos razones: porque puede contribuir a la tarea de reinterpretación del fenómeno desarrollista que lo recupere, a pesar de su fracasada consolidación, en su carácter de una de las alternativas históricas que se abrieron a las sociedades más avanzadas de América Latina, al clausurarse el período de cambios sociales y políticos asociados con la primera etapa de industrialización sustitutiva; y porque el caso del desarrollismo sugiere una problemática más general que en la actualidad adquiere una relevancia especial, sobre todo para el Cono Sur: la posibilidad de que regímenes basados en la vigencia de alguna modalidad de democracia política no están necesariamente vinculados a la satisfacción de demandas que postulen el logro de formas de organización social más igualitarias.⁴

⁴ Asborno, *Moderna*, 1993; Bustelo, *Teorías*, 1998; Cavarozzi, *Capitalismo*, 1996; García, *Estado*, 1994; Graciarena, "Estado", 1990; Jozami, Paz y Villarreal, *Crisis*, 1985; Sunkel, *Subdesarrollo*, 1984, y Torre, *Proceso*, 1998.

LA POLÍTICA AGRARIA DEL DESARROLLISMO
DURANTE LOS AÑOS DEL GOBIERNO
DE ARTURO FRONDISI

Las propuestas iniciales

El periodo del gobierno de Frondizi, en el ámbito de la política económica, es susceptible de ser dividido en dos etapas. En primer lugar, los meses iniciales, en los cuales la administración de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) intenta llevar a la práctica el programa electoral. En segundo lugar, el resto del periodo, hasta el nuevo protagonismo en la vida política del país de las Fuerzas Armadas, en 1962, durante el cual se aplicaron planes de estabilización monetaria sobre la base de las recomendaciones del Fondo Monetario Internacional (FMI).

A partir de la reorganización de los partidos políticos autorizados después de la veda impuesta por el gobierno del general Ramírez en 1943, la Unión Cívica Radical (UCR) comienza un proceso tendiente a su reestructuración. Y es este el punto de partida para el surgimiento de dos líneas dentro del partido: el unionismo y la intransigencia. El primero, más proclive a imponer la unidad partidaria excluyendo núcleos internos, propicia la formación de la Unión Democrática con otras fuerzas políticas para enfrentar al peronismo en las elecciones. En cambio, la intransigencia rechaza todo pacto o acuerdo electoral y propone la renovación del programa de la UCR, conformándose el Movimiento de Intransigencia y Renovación, a comienzos de 1945. Este lanzamiento se produce con un documento denominado Declaración de Avellaneda.⁵

⁵ El documento fue inicialmente suscrito por Frondizi, que fue su redactor, y por otros militantes

Esta, conjuntamente con los documentos Profesión de Fe Doctrinaria, Bases de Acción Política, y Declaración Política —que se promulgan en 1947 en el marco del Primer Congreso Nacional del Movimiento de Intransigencia y Renovación (MIR)— constituye lo que se conoce como la Carta de Avellaneda.⁶ Fue este el manifiesto

significativos, tales como Moisés Lebenshon, Crisólogo Larralde, Ricardo Balbín, Francisco Rabanal, Oscar Alende, Aritóbulo Araoz de Lamadrid, Celestino Gelsi y Luis Mac Key. En esta Declaración de Avellaneda, los intransigentes plantean —entre los aspectos esenciales— que la UCR era la herramienta por excelencia para instaurar una democracia política, económica y social en Argentina; que era imprescindible levantar todo impedimento para la libre manifestación de los derechos constitucionales; que resultaba imperioso el restablecimiento de la unidad partidaria, pero sobre la base de una vuelta a la doctrina y una reorganización que ubicara en los lugares de conducción a hombres con probada trayectoria principista; a la vez que se reivindicaba el régimen republicano, representativo, federal y parlamentario, fundado en el voto secreto, universal y obligatorio.

⁶ En “Profesión de fe doctrinaria” —redactada por Frondizi, Antonio Sobral y Gabriel del Mazo— los intransigentes afirman que el radicalismo, y no el peronismo, era la verdadera corriente histórica de la emancipación nacional, heredera del federalismo y depositaria de la gesta para constituirse como nación dueña de su patrimonio y de su espíritu; que la UCR no era un simple partido, ni una parcialidad que lucha en su beneficio, sino una concepción de vida que hacía de la política una creación ética, y que por eso no se divide según las parcialidades de clases, de razas, ni de oficios, sino que atiende al hombre como hombre, como dignidad; que el partido luchaba por la liberación de todas las formas degradantes del imperialismo y del absolutismo en todos sus aspectos. En “Bases para la acción política” —redactada por Frondizi, Lebenshon y del Mazo— los intransigentes proponen el sufragio femenino, reivindican el federalismo, la normativa que asegurara la intervención de los ciudadanos en la vida interna de los partidos, la democra-

indiscutido de los dos partidos que surgieron de la división de la UCR en 1956, y de hecho se constituirá en la plataforma electoral de los años venideros. Los principales temas en torno al ámbito económico y social a los que allí se hace referencia son los siguientes: en primer lugar se parte de la concepción de la economía como un medio para alcanzar fines superiores, tanto individuales como colectivos. En este marco general y respecto a la *cuestión agraria* se afirma que la tierra será para los que la trabajan, individualmente o sobre bases cooperativas, y dejará de ser utilizada en negocios especulativos; y es aquí donde se hace explícita referencia a la necesidad de una *reforma agraria inmediata y profunda*; a la exigencia de que la circulación y comercialización de su producción esté en manos de grandes cooperativas de productores y consumidores bajo control y con la participación del Estado; a la prohibición a las sociedades anónimas de ser propietarias de latifundios, liquidando a las actuales que lo sean, con el fin de incorporar sus tierras a un régimen de reforma agraria. En segundo lugar, se advierte como imposterizable el proceso

tización de la cultura y la organización de una democracia económica, controlada por los órganos representativos de la voluntad popular y puesta al servicio del pueblo y no de grupos y minorías; también propone la nacionalización de los servicios públicos, energía, transporte, combustibles, y de aquellas concentraciones capitalistas que constituyen cárteles o monopolios, resguardando en tal forma al ámbito de la iniciativa privada en su realidad creadora. En "Declaración política del Congreso" —redactada por Lebenshon— se parte de una fuerte crítica respecto al régimen gobernante, pero que rápidamente cambia de signo, hasta convertirse en autocrítica, es decir, en crítica a la dirigencia unionista. Véase Landaburu, *Alternativa*, 1999, pp. 235-237.

de nacionalización de los recursos naturales, señalándose que todas las fuentes de energía natural, las empresas públicas y los monopolios nacionales y extranjeros que impiden el desarrollo económico del país serán nacionalizados, y entregada su administración a las provincias, los municipios o las cooperativas. Seguidamente se propone la defensa de las pequeñas empresas independientes, asegurándose a todas las actividades económicas no incluidas en el proceso de nacionalización la más amplia libertad económica, sin barreras artificiales creadas por el gobierno, por intereses especulativos o por el gran capital. En tercer lugar, se aboga por un desarrollo industrial global, pero no basado en el bajo nivel de la vida de los trabajadores, ni cuando resultara perjudicial para los intereses generales. En este sentido debía arribarse a una democratización industrial a través de la participación de técnicos, empleados y obreros en la dirección y utilidades de las empresas, con libertad sindical y derecho a huelga. Y finalmente, en cuarto lugar, plantea la urgencia de una reforma financiera e impositiva, de modo tal que el sistema resultara progresivo para las rentas no ganadas con el trabajo personal.⁷

En torno al ámbito estrictamente agrario, en Avellaneda se aprueba la adquisición de latifundios para lotearlos con sentido social, pero deflacionándolos previamente, lo que implicaba, en principio, un sesgo expropiatorio. También se aprueba la revisión del régimen de concesiones de la tierra pública para su reordenamiento, eufemismo que también se acerca al proceso de expropiación, definiendo nuevas unidades de producción que serían

⁷ Szusterman, *Fronidizi*, 1998, pp. 70-72.

adjudicadas en arrendamientos vitalicios. Y por último, se propone “fomentar la explotación colectiva de la tierra para lograr una producción económica y una realidad agraria con sentido de cooperación democrática”.⁸

Nuevas concepciones de la Unión Cívica Radical Intransigente en torno al problema agrario. Arturo Frondizi y Rogelio Frigerio: ideas consensuadas

El giro dado por Frondizi en este ámbito se hace manifiesto ya en el mensaje inaugural ante la asamblea legislativa el 1 de mayo de 1958.⁹ Sobre la base de un diagnóstico acerca del panorama económico del momento, en el que remarca la situación dramática de la economía, el desequilibrio entre las reservas del Banco Central y las obligaciones de forzoso cum-

⁸ Landaburu, *Alternativa*, 1999, p. 239.

⁹ Aparentemente los cambios que se produjeron en el pensamiento de Frondizi y que lo condujeron a desnaturalizar la plataforma del partido, comenzaron a partir de su encuentro con Rogelio Frigerio, a comienzos de 1956, al parecer exitoso hombre de negocios y defensor a ultranza de los intereses de la burguesía industrial argentina. Tuvieron coincidencias importantes en lo que se refiere a los problemas nacionales: ambos consideraban que había que superar los errores de la vieja política argentina, particularmente la estrategia de los gobiernos populares que históricamente concentraron su lucha contra el librecambismo conservador sobre la base de programas caracterizados por una gran intervención estatal con el objetivo de lograr una redistribución del ingreso nacional que tuviera en cuenta los intereses de las clases más bajas. Para Frigerio y Frondizi la prioridad no es la distribución, sino la producción, ya que no es suficiente una justa distribución populista sin una verdadera generación de nueva riqueza. Acuña, *Frondizi*, 1984, t. I, p. 87.

plimiento y la vigencia de un proceso inflacionario agudo —procesos que pueden derivar en una situación de cesación de pagos internos y externos—, enumera y analiza los esenciales problemas que han de afrontarse en el corto plazo: los gastos públicos y el déficit presupuestario, la balanza de pagos, la inflación creciente y los “males de la burocracia”, a la que debe enfrentarse, dándole un fuerte impulso a “la actividad privada de carácter productivo”;¹⁰ para enumerar luego los principales cauces por los que han de orientarse las políticas respecto al comercio exterior, las finanzas, las inversiones extranjeras, las fuentes energéticas y mineras, y la siderurgia nacional.

Al referirse al agro, ubica a esta actividad dentro de un cuadro de “integración económica que constituye la clave del desarrollo nacional”. Dentro de este marco, el agro amplía y profundiza su función económica y cobra nueva significación como factor de progreso técnico y social.¹¹ Por haberse demorado en exceso el desarrollo energético e industrial —expresa Frondizi en 1958— la economía argentina sigue descansando en gran parte sobre lo que produce el sector agropecuario, que actualmente ocupa a 20% de la población; de la riqueza generada por este sector provienen los recursos externos del país, que son aprovechados por toda la población; y esta transferencia de ingresos acarrea crecientes penurias económicas al productor agrario; el remedio para esta situación pasa por elevar la capacidad productiva de todos los sectores económicos, promoviendo un crecimiento armó-

¹⁰ Frondizi, *Mensajes*, 1978, pp. 20-28.

¹¹ *Ibid.*, p. 37.

nico e integral de todo el país; ese desarrollo significará también progreso para el agro, en tanto permitirá tecnificar y mecanizar, diversificar la producción e incorporar a la vida del hombre de campo todas las ventajas de la civilización; elevación del nivel de vida que implicará una ampliación del mercado del consumo interno. Pero más allá de las conquistas técnicas —afirma Frondizi— deberá resolverse

el más agudo problema que aqueja actualmente a trabajadores y productores rurales: el acceso a la tierra por cuantos quieran hacerla producir, y la estabilidad del hombre de campo y su familia en la tierra que trabaja.¹²

Es evidente ya la transición desde una *reforma agraria inmediata y profunda* hacia otro proceso en el que lo central es la búsqueda de una solución al problema del acceso a la tierra que brinde los requisitos indispensables para todo progreso, tales como la seguridad y la estabilidad.

Estos conceptos de Frondizi son ampliamente reforzados en años posteriores, exhibidos como líneas de acción ineludibles en torno a la resolución del problema agrario. Y en este contexto se priorizan aspectos tales como la necesidad de incrementar la producción a través de la incorporación masiva a la tierra de capital y de alta tecnología, para terminar con el “doloroso anacronismo del carácter extensivo de nuestras explotaciones”;¹³ la articulación entre propiedad y estabilidad, con el fin de evitar confusiones entre la estabilidad en la tierra que se explota y la pro-

piedad de la misma; sin duda, afirma Frondizi, la propiedad es una condición de seguridad y estabilidad, pero no en un sentido absoluto, en tanto que la estabilidad es un problema de carácter económico social y no jurídico contractual; es decir, que el sistema de arriendos perfectamente puede ser, dadas las condiciones imprescindibles, tan estable como el de propiedad; la relación entre propiedad y tecnificación, en tanto es factible comprobar que, en general, el progreso tecnológico no ha seguido ni de cerca el incremento de propietarios de la tierra; que el número de tractores y maquinarias en general es mucho mayor en las zonas típicas del arrendamiento, en la zona cerealera concretamente; y que la tecnificación se impone con lentitud en la ganadería, rubro en el cual es abrumadoramente mayor el número de propietarios. Es que el mayor o menor grado de tecnificación —argumenta Frondizi— tiene origen no en la actividad agropecuaria misma, sino en la industria. Por lo tanto, la industria integrada en todas sus partes (siderurgia, metalurgia, maquinaria y química), y un sistema de transporte fluido, provocará inevitablemente un proceso de tecnificación agraria, “indistintamente del régimen jurídico de tenencia de la tierra”.¹⁴ El problema agrario nacional conlleva una estrategia que puede expresarse en la siguiente fórmula: mejor productividad, mayor producción. Es en función de esta estrategia que deben atenderse todos los problemas existentes, entre los cuales uno muy relevante es el de asegurar la estabilidad del arrendatario en el predio; si bien es este un viejo problema nacional, en torno del cual existe una legislación bastante com-

¹² *Ibid.*, pp. 37-38.

¹³ Frondizi, *Problema*, 1965, p. 13.

¹⁴ *Ibid.*, p. 16.

pleta, la realidad social y económica no es tan alentadora. La estabilidad genuina del arrendatario habrá de depender del desarrollo de la explotación, de su capitalización, la que le permitirá defender su seguridad desde una posición sólida; esta seguridad supone, también, atender las exigencias de los nuevos precios del arrendamiento, que no pueden sustraerse indefinidamente a las leyes de mercado, tanto por razones equitativas como por razones de interés general en lo relativo al mejor y más eficiente aprovechamiento del campo argentino.

Nosotros consideramos –asevera Frondizi– que sigue siendo un principio teóricamente correcto el de que la tierra debe ser para quien la trabaja. Pero ello dentro de un espíritu de dinámica transformación de un país en desarrollo, esto es para que produzca más y mejor, lo cual no depende, ni mucho menos, del cambio de relación jurídica que va del arrendatario a la propiedad.¹⁵

La producción agraria continúa siendo una de las más importantes en el país y la principal fuente de divisas; por lo tanto es fundamental la elaboración de una política que tenga en cuenta los datos objetivos de la realidad y “se aparte de las doctrinas agraristas incorporadas indiscriminadamente a las plataformas de los partidos”.¹⁶

La política agraria entraña *una reforma real y profunda*, en tanto que al multiplicar la productividad y la producción, eleva el nivel de la vida del hombre de campo, en su condición de productor, no de propietario. En efecto, tal política no persigue beneficiar al propietario de la tierra por

serlo, sino en tanto la trabaje y la haga producir, no estimulando la especulación, sino desalentándola. Propietarios y arrendatarios agropecuarios se beneficiarán por igual, en tanto todo el capital disponible se introduzca en el sector para mejorar las condiciones técnicas, “y no se distraiga en cambiar la condición jurídica de la tenencia de la tierra”.¹⁷

Las soluciones para el problema agrario se reducen a conseguir que la tierra produzca en las mejores condiciones posibles de economía, para lo cual es imprescindible desalentar tanto el latifundio como el minifundio improductivo, incrementar la tasa de capital-hombre ocupado y dotar al campo de instrumentos modernos de producción; en este sentido, la verdadera reforma agraria es la que en su aspecto económico provee al productor los recursos financieros y técnicos necesarios para hacer de su actividad una verdadera empresa moderna y de alto rendimiento; es la que en el aspecto social transforma la comunidad rural proveyéndola de energía, caminos, vivienda, transportes, escuelas, teatros, radio, televisión, dando a la familia campesina idénticos sentimientos de seguridad y de constante perfeccionamiento de su vida material y espiritual de que gozan las comunidades urbanas desarrolladas.¹⁸

¹⁷*Ibid.*, p. 28. En 1955, y consecuente con las ideas planteadas en Avellaneda, Frondizi expresa lo siguiente: “A lo largo de nuestra historia los privilegios económicos representados por el latifundio, los monopolios y la penetración imperialista han actuado como factores paralizantes. El desarrollo nacional exige bases económicas renovadas que se alcanzarán en buena parte con la extirpación de privilegios, monopolios y la sanción de una profunda reforma agraria”, en Frondizi, *Odio*, 1955, p. 26.

¹⁸ Frondizi, *Problema*, 1965, p. 42.

¹⁵ *Ibid.*, p. 28.

¹⁶ *Ibid.*, p. 42.

Rogelio Frigerio¹⁹ analiza el problema agrario desde una perspectiva particular, definiendo sus ideas como “enteramente diferentes” respecto a las que vienen postulando “desde hace muchos años los teóricos de la llamada reforma agraria, caballito de batalla de la programática reaccionaria de las tituladas izquierdas argentinas”.²⁰

No sólo en este tema del agro, sino en todo su planteamiento económico y social —afirma Frigerio—, “la izquierda criolla —desde los comunistas y socialistas hasta los Radicales del Pueblo—” se coloca en un terreno cada día más anacrónico y divorciado de la realidad.²¹ El tema de la reforma agraria ha sido repetido hasta el cansancio por socialistas, comunistas, demócratas progresistas y honrados reformistas agrarios: se ha preconizado desde la expropiación lisa y simple de los latifundios, sin ningún tipo de indemnización, hasta la parcelación de las grandes propiedades, transformándolas en chacras y poniéndolas al alcance del hombre de campo mediante un sistema de crédito a largo plazo y bajo interés, cuya síntesis estricta es que los arrendatarios y aparceros convertidos en propietarios, pagarían las cuotas del precio al banco durante 30 años, y este anticiparía la totalidad del precio al terrateniente. Unos y otros —pro-

sigue Frigerio— han incurrido en el mismo error: “aislar el problema agrario, que es un problema de desarrollo, del problema que implica el desarrollo nacional en su totalidad”,²² siendo el común denominador de todos ellos que hacen del problema agrario un problema tan sólo de propiedad de la tierra, sin preocuparse por emplazarlo dentro de un marco nacional, y circunscribiéndolo a un conflicto jurídico de propiedad. Lo que los *reformistas agrarios* actuales no han de perder de vista es que el agro está íntima e indisolublemente unido a toda la economía nacional. Sin industrialización —asevera— no hay desarrollo de la agricultura, lo que equivale a afirmar que toda concepción científica de una reforma agraria parte de la industria pesada y no de la inversión de estos términos como lo plantean los reformistas: “reforma agraria para llegar a la industrialización”, contra la tesis correcta “industrialización para llegar al desarrollo del campo”.²³ En un análisis objetivo y real de los problemas del campo, la propiedad de la tierra no aparece como razón determinante en las soluciones que se pueden arbitrar; en cambio, se manifiesta como pretexto para aislar los problemas del campo de los problemas del desarrollo general del país que, porque los contienen, implican una solución.

En la concepción de Frigerio no existe una cuestión agraria separada de los problemas genéricos de la economía nacional, en tanto el obstáculo es uno solo, tanto para el agro como para la industria: el subdesarrollo. Ambas actividades carecen de capitales suficientes, tecnología, organización empresarial e infraestruc-

¹⁹ Frigerio fue nombrado en la Secretaría de Relaciones Económico-Sociales, cargo que Frondizi le otorga a la medida de quien debería manejar la negociación con los inversores extranjeros. El frigerismo se convirtió, con la anuencia de Frondizi, en un grupo de oposición dentro de la UCRI al Programa de Avellaneda, de orientación socializante, y que en la opinión del nuevo grupo se caracterizaba por su vocación estatista y populista. Acuña, *Frondizi*, 1984.

²⁰ Frigerio, “Reforma”, 1965, p. 137.

²¹ *Ibid.*

²² Frigerio, *Condiciones*, s. a., p. 145.

²³ *Ibid.*, p. 149.

tura. La enunciación de estas concepciones lo lleva inevitablemente a afirmar que, en el caso del agro, no se trata de un problema de relaciones jurídicas del productor con la tierra ni es un problema de la propiedad de esta, sino que el principal escollo se asienta en la productividad de la explotación agraria, y esta productividad se incrementa con capital, maquinaria, fertilizantes, plaguicidas, semillas seleccionadas, transportes y caminos eficientes.

Sobre la base del anterior argumento queda abiertamente planteada la absoluta interdependencia del desarrollo del agro, la minería y la industria; y la influencia recíproca de un sector de la economía sobre los demás. Por lo tanto, dentro de esta política general, el agro es uno de los factores de desarrollo, dependiendo su progreso de los otros ya enunciados; y la solución, en todos los casos, es una sola: el desarrollo económico, esto es, capitales, tecnología, industria pesada.²⁴

En este contexto, también el problema social es uno solo; en efecto, el nivel de vida de la población rural no mejora ni cuando se divide la tierra ni cuando se convierte en propietarios a los arrendatarios: mejora cuando la tierra se explota como una fábrica, con capitales suficientes, con dimensiones económicas y fundamentalmente con organización empresaria, no importa quién sea el propietario del fundo. En efecto, el pequeño propietario, hipotecado al banco, trabajando con su familia en una chacra carente de electricidad y de implementos mecánicos, "es más esclavo de la tierra y vive peor que el asalariado de las grandes explotaciones agrícolas modernas o que el obrero industrial".²⁵

El problema del atraso, tanto en Argentina como en otros países de América Latina, no reside en la cuestión de la mala distribución de la tierra, sino que tiene su punto central en la escasa productividad de la misma, y esto no depende de que la posean pocos o muchos individuos, sino de la relación capital-hombre ocupado. En efecto, fraccionar los latifundios no equivale a multiplicar la productividad, por el contrario, muchas veces equivale a disminuirla, en tanto hacer propietario de la tierra a un peón sin capital ni medios para labrarla, no mejora su condición socioeconómica ni beneficia a la comunidad rural: es la incorporación masiva de capital y de insumos tecnológicos lo que transforma a un agro atrasado en una economía rural altamente productiva y retributiva, ya sea para los propietarios, arrendatarios o asalariados que participan en la producción.²⁶ En este sentido, y siguiendo con su línea argumentativa, Frigerio afirma que la comunidad rural se arraiga al suelo no porque este le pertenezca en propiedad, sino porque fundamentalmente le produce beneficios.

Quando se levante en nuestro campo, al lado de la copa del ombú [...] la planta industrial agropecuaria, habremos hecho la verdadera reforma agraria, habremos redimido a la comunidad rural, la habremos incorporado a la civilización universal, habremos resuelto de verdad, y no con esquemas anacrónicos, el problema social del campesino.²⁷

La necesidad de una política agraria racional es apremiante. Argentina no puede seguir viviendo de sus exportaciones

²⁴ Frigerio, "Reforma", 1965, pp. 139-140.

²⁵ *Ibid.*, p. 142.

²⁶ Frigerio, *Integración*, 1968, p. 43.

²⁷ Frigerio, "Reforma", 1965, p. 157.

de granos y carne; el valor de esa exportación ya no es suficiente para financiar las crecientes necesidades de importación de materias primas industriales, combustibles y bienes de capital; por consiguiente no hay otra salida que sustituir importaciones; ello sin perjuicio de incrementar nuestra producción agropecuaria y abaratar sus costos para conservar y mejorar posiciones en el mercado internacional. No obstante, esto último depende de nuestros potenciales progresos en el plan de desarrollo que permitirán explotar intensivamente el campo y producir a menor costo para sortear con éxito la competencia en los mercados internacionales. En función de esto hay que archivar definitivamente la imagen de una Argentina fundamentalmente agropecuaria y de un sector industrial que abastece normalmente el consumo interno: esta imagen idílica de Argentina simplemente ya no existe. Pero la realidad muestra otro panorama, en tanto persiste un país agropecuario incapaz de incrementar su producción y de colocarla en los mercados externos a precios competitivos, con una industria liviana que está estancada y que ya no satisface las necesidades del mercado interno. El agro y la industria, asevera Frigerio,

necesitan hoy, no dentro de 20 años, el vigoroso desarrollo de la industria pesada, de fuentes de energía, transportes y caminos. Estas son las bases ineludibles de la supervivencia y expansión de la economía argentina en el mundo de la década del 60.²⁸

Es imprescindible incrementar la producción agropecuaria en tanto sus exportaciones

²⁸ Frigerio, *Cuatro*, 1962, p. 223.

siguen constituyendo el mayor valor total de nuestras ventas en el exterior; y en tal sentido la orientación del desarrollismo es inequívoca: transformar nuestra economía agraria atrasada en una economía dominada por las formas industriales, con alta tecnología, así como sustituir la rémora de la explotación familiar entonces dominante, por el concepto empresario moderno de la explotación rural. "En lugar de intentos demagógicos de reformas que solamente parcelan miserias, buscamos la efectiva movilización de nuestro potencial agropecuario."²⁹

Principales iniciativas de política agraria relacionadas con la tierra

El marco contextual más general que va a condicionar las políticas públicas agrarias se articula con la situación de estrangulamiento de la economía, que deriva hacia una insuficiente capitalización, y que se atribuye principalmente a la conjugación de factores tales como el sensible empeoramiento de la relación de precios del intercambio exterior, el descenso considerable del volumen físico de las exportaciones, el desarrollo insuficiente de la producción de petróleo y el inmenso crecimiento de la demanda de productos industriales.³⁰ La CEPAL ha examinado las

²⁹ Frigerio, *Condiciones*, s. a., p. 152.

³⁰ El valor unitario de las exportaciones, con base 1950=100, descendió de 136.7 en 1948 a 82.4 en 1957; en cuanto al valor unitario de las importaciones el índice respectivo aumentó de 6.5 en 1948 a 113.6 en 1957; por lo tanto la relación entre ambos términos del intercambio descendió de 141.7 en 1948 a 72.5 en 1957; en esta evolución tan desfavorable de la relación de precios después de 1948 se reflejan dos fenómenos de distinto origen. Por un lado el

posibilidades de crecimiento y los medios requeridos para lograrlo; ante todo el país ha de corregir dos graves fallas que han dificultado su crecimiento económico: la insuficiencia de capital y la escasez de productos intermedios; y las líneas de acción han de conjugarse en tres campos diferentes: la industrialización, el petróleo y la tecnificación agraria; esta, juntamente con el incremento de las exportaciones, la explotación creciente de petróleo y la disminución de importaciones, permitirán hacer frente al aumento de las compras en el exterior de bienes de capital y productos intermedios.³¹ También el estudio de la mencionada Comisión pone en evidencia el problema de una excesiva parcelación de la tierra, sobre todo en la región pampeana, donde casi dos tercios de las explotaciones existentes en 1957 disponen de superficies inferiores a lo que se ha considerado como unidad económica —ámbito agrícola suficiente para la vida y absorción del trabajo de una familia tipo. Esta realidad exhibe la gravedad del problema del minifundio que implica consecuencias desfavorables sobre los rendimientos y conspira contra la eficacia de la tecnificación.³²

hecho de que la demanda de los productos agropecuarios que exporta Argentina tiende generalmente a crecer con muy escasa intensidad a medida que aumenta el ingreso por habitante de los países consumidores, y aún no crece, como sucede en algunos países, en el caso del trigo. A ello se agrega la revolución tecnológica que se dio en varios países europeos, cuyo aumento de productividad ha permitido que se convirtieran en exportadores de algunos productos que antes importaban, así como la forma política proteccionista que se sigue para favorecer la producción nacional. Junta, *Producción*, 1958, p. 40.

³¹ CEPAL, *Desarrollo*, 1958, p. 3.

³² *Ibid.*, p. 8.

El país debía encarar una nueva etapa de su desarrollo económico en la que el agro tendría que ocupar un lugar de preponderancia indiscutida; por lo tanto, el campo requiere un tratamiento adecuado y la elaboración de un plan que garantice “la civilización [...] Nuestro progreso y el consumo popular, necesitan de una amplia y variada producción agropecuaria.”³³

A comienzos de mayo de 1958 se presenta en la Cámara de Diputados un proyecto —suscrito por los diputados Rodolfo Carrera y Luis Mac Kay, ambos pertenecientes a la UCRI— que tiende a la creación e implementación de un plan agrario destinado a poblar el interior del país, subdividir y explotar la tierra racionalmente, industrializar el campo, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y generar mayor bienestar a los trabajadores agrarios. La propiedad de la tierra —acota el proyecto— queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley, “de acuerdo con el interés colectivo y la función social que debe cumplir”.³⁴ Para la aplicación de la misma se recrea el Consejo Agrario Nacional (CAN), que funcionará autónomamente y con jurisdicción en todo el país. Respecto al CAN es de destacar que en marzo de 1958 se le restituyen las funciones específicas de colonización, después de experimentar, en su naturaleza y en su dinámica, sucesivas transformaciones desde su creación en la década de 1940. En lo que respecta a sus funciones, las más significativas apuntan a administrar el

³³ Bidoglio, “Reforma”, 1960, p. 103.

³⁴ Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958, 2a. reunión del 7 de mayo, p. 109.

fondo general y los bienes, y adjudicar los inmuebles; estudiar planes de construcción de unidades rurales que contemplen aspectos tales como las características agrícolas de cada zona, vías de comunicación, distancia de los mercados consumidores, puertos de embarque y distribución; adquirir inmuebles públicos, pero también privados, mediante compra directa, licitación, remate público, o proponer su expropiación al Poder Ejecutivo Nacional (PEN); promover la supresión progresiva de los latifundios constituidos por las tierras que no cumplen su función social; transformar a los productores arrendatarios y aparceros en propietarios de las tierras que cultivan; organizar la campaña para aumentar la población rural del país; estudiar las condiciones de trabajo de los asalariados agrarios; fomentar el cooperativismo en todas sus formas; propender en las distintas colonias a la formación de industrias rurales transformadoras, facilitando el crédito agrario directo. Los inmuebles que se utilizarán a los fines de esta ley son tierras fiscales aptas, las que el Consejo adquiera por compra o sean expropiadas, y las de dominio privado que sean ofrecidas para ser incorporadas al régimen de colonización. Respecto a la expropiación, el Consejo queda facultado para realizarla con previa autorización del poder ejecutivo, y está orientada hacia aquellas propiedades que, al momento de efectuarse la expropiación, no fueran objeto de una explotación agraria racional verificada directamente por su propietario o que no cumplan con su función social; la extensión mínima de las tierras a expropiar será de 1 000 ha, excepto en los casos en que pertenezcan a sociedades anónimas o comerciales (con excepción de las cooperativas), que estén ubicadas en zona de

regadío, que rodeen estaciones de ferrocarril o que contengan la expansión de centros urbanos, o sean aptas para la formación de pueblos. En cuanto al precio de la tierra que se expropie se fijan significativas normas: el precio no será superior al valor de la valuación para el pago de la contribución territorial, con exclusión de las mejoras, ni al valor de su productividad apreciada en los diez años precedentes al de la expropiación.³⁵

Todo este programa —expresa Ricardo Carrera, durante la fundamentación del mismo— se encierra en el concepto *una reforma agraria inmediata y profunda*, que el radicalismo incluyó en su programa de 1948, “y que el pronunciamiento popular del 23 de febrero impone cumplir desde el gobierno”.³⁶ Este proyecto de ley de colonización —aduce el diputado Carrera— concreta una aspiración y una promesa largamente mantenida y expuesta en muchos años de predicar la reforma agraria en nuestra militancia partidaria. Es interesante destacar algunos de los conceptos entonces vertidos, en tanto delinean la postura tradicional del radicalismo respecto a la necesidad de la reforma agraria, fundamentos que se exhiben totalmente racionales, y van a ser desnaturali-

³⁵ *Ibid*, pp. 110-119. También en el proyecto se dejan especialmente consignados aspectos relacionados con las funciones y los deberes de los encargados de aplicar la ley, las condiciones que han de tener las tierras destinadas a la colonización, el modo de adquirirlas, la forma en que ha de fijarse el valor de las tierras colonizables y sus mejoras, la organización que se implementará en las colonias, la adjudicación de unidades económicas, las formas de venta y de pago, el régimen financiero, la colonización en las provincias, la colonización privada, etcétera.

³⁶ Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958, Suplemento, p. 703.

zados en poco tiempo por el frondicismo en el poder.

a) Se alude, en primer lugar, a la vulnerabilidad de nuestra estructura económica, originada en el hecho de que somos primordialmente un país agropecuario que, por el escaso consumo nacional, debe abocarse a la exportación, dependiendo, en consecuencia, de los países que nos quieran comprar.

b) Si se pretende democratizar nuestra economía... debe comenzarse por una reforma agraria que modifique la estrategia extensiva en que un grupo minoritario explota las mejores tierras.³⁷

c) Menciona el diputado Carrera a los *afortunados dueños de estas insolentes riquezas*, distinguiendo tres categorías de terratenientes: en primer lugar, los más conocidos, por antiguos, son los que originan sus latifundios en las entregas de tierras fiscales en enfiteusis desde el siglo anterior; en segundo lugar están las sociedades anónimas, extranjeras en su mayor parte, que tienen —según datos suministrados por el Ministerio de Agricultura de la Nación— 26 000 000 de ha; y en tercer término, los inversores de los excedentes de sus ganancias de la industria, que han com-

prado tierra para especular más adelante con su mayor valor y que, por ahora, son también ganaderos en gran escala.

d) Por estas razones esenciales se considera que la raíz del mal está en el régimen legal que regula la apropiación y tenencia de la tierra, siendo las deficiencias manifiestas de tal régimen las que han permitido la subdivisión antieconómica de las tierras que trabajan, en la miseria, los minifundistas; y por el contrario, los excesos del latifundismo sólo han sido posibles porque no se han puesto vallas en la ley a la libre comercialización de las tierras que fatalmente lleva a la concentración capitalista de tipo monopólico.

e) Para remediar este mal, el radicalismo sigue propugnando una *reforma agraria inmediata y profunda*, que apunte a la transformación del régimen de tenencia de la tierra, y cuyos principales objetivos son los siguientes: sanción de leyes que establezcan el impuesto territorial progresivo, sin límites de superficie, ingresando lo que se recaude al fondo del órgano colonizador; las sociedades anónimas, detrás de las cuales se ocultan muchos terratenientes y muchos capitales extranjeros, son por su carácter innominado y típicamente comercial, un factor permanente de indivisión forzosa, y constituyen una forma de explotación de la tierra que debe suprimirse, expropiando sus latifundios; el precio de las expropiaciones de latifundios, que ha de pagarse con criterio agrario, es decir, valor de productividad y no de especulación o venal; los primeros adjudicatarios de este plan de colonización deben ser los 300 000 arrendatarios, aparceros, tamberos, medieros que están trabajando tierra ajena desde hace años; deberán descentralizarse industrias transformadoras de materias primas agrope-

³⁷ Sobre la base del análisis de una serie de datos que adjunta al fundamento del proyecto de ley, concluye lo siguiente respecto a los extremos perniciosos del minifundio y del latifundio: en el litoral 119 309 explotaciones de menos de 50 ha (41.7%) tienen tan sólo 2 304 000 ha trabajadas (3.2%); y en el otro extremo las grandes propiedades de los terratenientes de más de 5 000 ha cubren 26.7% de la superficie; si sumamos a este el de las propiedades que tienen de 1 000 a 5 000 ha nos encontramos con que explotan nada menos que 52.1% de toda la superficie trabajada en el litoral, siendo apenas 10 014 propietarios, es decir, 3.5% del número total de productores. *Ibid.*, p. 7700.

cuarias (como lavaderos de lana, curtiembres, molinos, fábricas de aceite, frigoríficos regionales, etc.), que se han levantado en los puertos de ultramar y contribuido con ello a trasladar importante cantidad de trabajadores a las grandes ciudades, que debieron haber permanecido en los lugares donde se produce la materia prima; en fin, nuestro derrotero —afirma Carrera— apunta a:

emancipar nuestra economía agraria de la dependencia de los mercados monopolistas foráneos y de sus aliados internos: terratenientes y frigoríficos extranjeros; luego crear altos niveles de consumo nacional y americano con una política económica de integración continental; y así emanciparnos del imperialismo que nos oprime y nos mantiene en calidad de país económicamente poco desarrollado.³⁸

A finales de julio del mismo año 1958, el Poder Ejecutivo Nacional presenta un proyecto de ley similar al anterior —que queda trabado en la instancia de la Comisión de Agricultura y Ganadería—, aunque con algunas diferencias de fondo, que permiten percibir el giro que el elenco gobernante está experimentando en la concepción y generación de políticas agrarias. En las consideraciones previas, se exhiben algunos conceptos, que creemos necesario destacar.

a) Sobre la base de la necesidad de atender las demandas de tierras por parte de los agricultores y sumar nuevas superficies a la producción nacional, el proyecto procura estructurar una verdadera ley de producción para promover la mayor abundancia de bienes, con vistas a fortalecer

³⁸ *Ibid.*, pp. 7687-7704.

principalmente el mercado consumidor interno.

b) El poder ejecutivo sostiene la necesidad, en materia agraria, de propiciar toda disposición que [...] estimule el mejoramiento de la eficiencia productiva y el consecuente adelanto tecnológico.

c) Debía regularse el régimen de la tierra, haciendo que el dominio se oriente hacia una función social, para desplazar la *propiedad especulación* por la *propiedad función* y generar un lugar de privilegio a los progresos de la técnica moderna, en tanto cultivar la tierra con los nuevos métodos que la ciencia sugiere, es un imperativo en esta era de producción.

d) En cuanto a los métodos de adquisición de la tierra a colonizar, merece especial atención el régimen de expropiaciones previsto: se excluye del mismo el concepto parcial de magnitud de los inmuebles, para ponderar integralmente en cada caso, los distintos factores que concurren a precisar el sistema conveniente de la propiedad en explotación; en función de ello es que se pretende proteger y fomentar los esfuerzos, la inteligencia y la actividad de los hombres de campo que transforman las explotaciones, haciéndolas susceptibles de mayor progreso.

e) Respecto al valor de la tierra colonizable se adopta como norma el principio de la *productividad*, en tanto la tierra es un bien de producción y como tal debe ser justipreciada: en efecto, otra apreciación de valores al margen de los rendimientos económicos derivados del trabajo, compromete el éxito de los futuros empresarios y sería ajena a las reglas de equidad.³⁹

³⁹ No se habla aquí del valor de valuación en función del pago de la contribución territorial, sino que se estipula que el precio de la tierra que se

f) Se contempla el problema de los arrendatarios y aparceros exceptuados de las prórrogas legales, a quienes se acordarán preferencias para la adjudicación de lotes; pero se aclara que esta preferencia tiene por esencial objetivo “permitir la continuidad de los arrendatarios y aparceros en sus ocupaciones habituales y la recuperación de sus inmuebles por parte de los propietarios”.⁴⁰

Si bien ambos proyectos —que los hemos analizado aquí conjuntamente, en tanto paradigmáticos en torno a las transformaciones que está experimentando la UCRI en el poder— presentan elementos claves comunes, tales como la concepción de la propiedad de la tierra en función social, la propuesta de la expropiación bajo determinadas condiciones, la preferencia respecto a los productores arrendatarios para que puedan acceder a la propiedad, se advierten en el proyecto oficial algunas afirmaciones u omisiones no menos significativas; en efecto, en este último nada se dice de las sociedades anónimas o comerciales en relación con la expropiación;⁴¹ ni tampoco se menciona, entre las

adquiera para colonizar será fijado sobre la base de los rendimientos físicos y el valor productivo promedio de los últimos diez años, computándose, además, el valor de las mejoras económicamente necesarias.

⁴⁰ Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958, 29a. reunión del 31 de julio, pp. 2053-2054. El proyecto es suscrito por A. Frondizi, Emilio del Carril, Bernardino Horne y Antonio López.

⁴¹ Respecto a las sociedades anónimas, a comienzos de mayo de 1958 los diputados Antonio Ravetti y Juan Carlos Solanas, presentan un proyecto por el cual se declara de utilidad pública y expropiada la totalidad de la tierra de propiedad de sociedades anónimas que tuviesen, en toda o en parte de su superficie, arrendatarios o aparceros, y aquella que no fuera

funciones del Consejo —como sí se hace en el primer proyecto comentado— la necesidad de promover la supresión progresiva de los latifundios. Se hace referencia a que es esta una ley de producción y de eficiencia productiva, obviándose hasta la expresión de reforma agraria; se priorizan las necesidades del mercado interno, omitiéndose toda referencia a la dependencia de nuestra economía en general, y agraria en particular, de los vaivenes del sector externo.

Esta *Ley Agraria* —como la denomina Bernardino Horne, a la sazón a cargo de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación— no es sancionada por el Congreso,⁴² a diferencia de la referida a suspensión de desalojos de predios arrendados o en aparcerías, que sí queda convertida en Ley.⁴³

objeto de explotación agrícola-ganadera racional. El poder ejecutivo debía tomar posesión de esas tierras expropiadas, transferirlas al CAN, el que procedería a la colonización de las mismas, beneficiando, en orden de importancia, a los actuales ocupantes de los predios ocupados, a los arrendatarios comprendidos en la excepción a la prórroga prescripta en la ley 13.246, a los hijos de los agricultores, a los peones rurales que soliciten su afincamiento y a los egresados de institutos de enseñanza oficiales, especializados en técnicas agrícola-ganaderas. A partir de la sanción de la presente ley, las sociedades anónimas no podrán explotar en carácter de arrendatarios o aparceros predios rurales. Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958, 3a. reunión del 9 de mayo, p. 149.

⁴² Véase al respecto, Horne, *Democracia*, 1962, p. 13.

⁴³ Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 1958, 19a. reunión, del 26 de julio, pp. 520-533. *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, 1958, 29a. reunión del 31 de julio, pp. 2138-2196. Esta ley deroga los decretos-leyes que prorrogaron los contratos anteriores a septiembre del 58 hasta el año agrícola 1961-1962, hasta 1964-1965

Si los trabajadores del campo hubiesen tenido la participación orgánica que deben tener en el gobierno, sus representantes habrían impuesto la sanción de aquella ley. Es por ello que Horne, en 1962, se moviliza para auspiciar la fundación del Partido Social Agrario, y entre sus preocupaciones se manifiesta la urgente necesidad de realizar y consolidar una reforma agraria que –en vistas de la indiferencia de cierto sector del gobierno– “hoy consideramos casi imposible si los habitantes de la campaña no se organizan hasta constituir una fuerza política, además de económica y social, capaz de gravitar directamente sobre el gobierno”.⁴⁴

En este sentido, el Partido Social Agrario ha de ser un instrumento político-social

para la gente de trabajo, tanto la del campo –sin cuya liberación nada podría solucionar el país– como la de la industria; y se propugna, como único medio para sanear la economía argentina, la liberación del campo y su desarrollo orgánico progresivo, en condiciones de igualdad con el resto de las fuerzas productoras del país.⁴⁵

si el propietario rechazaba la oferta de la compra del arrendatario, y hasta 1966-1967 si el contrato era posterior a 1953 y la oferta de compra era rechazada por el propietario. Además se mantienen las reducciones del monto de la renta en los contratos de aparcería y mediería y libera, en cambio, los contratos de arriendo, lo que hizo aumentar los ingresos reales de los propietarios comprendidos bajo la ley. El objetivo explícito de este Plan de Transformación Agraria es que los arrendatarios pasaran a ser propietarios, con rigurosas formalidades en los plazos y la obtención de créditos para los pagos, con excepciones impositivas para vendedores o compradores.

⁴⁴ Horne, *Democracia*, 1962, p. 11.

⁴⁵ *Ibid.*, p. 13.

El gobierno aplica a partir de mayo de 1958 ideas de un plan de desarrollo –dice Horne– que comprende especialmente la extracción de petróleo, apoyo a la industria, a la siderurgia y ampliación de la producción de energía; frente a esta política de expansión industrial:

¿Qué medidas se han tomado para que a la vez se adopten resoluciones o se planifique en el terreno agrario, con el objeto de impulsar una producción abundante? [...] ¿Puede el país continuar así? ¿Puede hablarse de desarrollo o de expansión sin un plan agrario o una política agraria que impulse el progreso del campo, que aumente el área sembrada y los índices de productividad y que busque el afianzamiento de la ganadería en forma equilibrada? [...] ¿Puede el país permanecer impasible ante la paralización de su crecimiento agropecuario y a la evasión continua y permanente de la juventud campesina a las ciudades?⁴⁶

Sobre la base del análisis de esta situación, es que el Partido Social Agrario propone un proceso de *transformación agraria* que conduzca al desarrollo integral del agro, fundado en la práctica de una auténtica democracia que seguramente acabará con aquella vieja estructura agraria que sólo sirve para hacer perdurar un régimen económico que produce poco y que fomenta el urbanismo desmedido, en desmedro del bienestar social.⁴⁷ La reforma

⁴⁶ *Ibid.*, pp. 40-42.

⁴⁷ La *transformación agraria* propuesta tiene como puntos fundamentales los siguientes: propiciar el régimen de propiedad privada con sentido social; dividir latifundios improductivos; agrupar los minifundios en unidades de producción adecuadas a la familia rural; fomento de las organizaciones cooperativas de

agraria —afirma Horne en este contexto— significa fundamentalmente innovaciones en las prácticas rurales... no se la concibe como una simple subdivisión de la tierra, siendo su base de sustentación la propiedad concebida en función social.

No obstante la homogeneidad de criterios respecto a la Ley Agraria de 1958, que finalmente no se sanciona y que Horne suscribe entonces como secretario de Agricultura, hay un aspecto sobre el que realiza una oportuna diferenciación; en la Ley de Colonización de 1940 se establece que el Consejo Agrario Nacional podría realizar expropiaciones en los casos en que las tierras no hayan sido objeto de una explotación agraria racional verificada directamente por sus propietarios, y a extensiones que excedieran de 2 000 ha de superficie: en este caso el interés social de distribuir tierras a los auténticos agricultores desplazó el derecho de retener su inmueble al particular que la trabajara racionalmente y prácticamente se consideró latifundio a toda magnitud superior a las 2 000 ha. Por el contrario, en 1958, en el proyecto del poder ejecutivo, la limitación de las 2 000 ha desaparece, y bastará que un inmueble sea objeto de una explotación agraria racional para “ser respetado [...] no interesa su extensión”. Es entonces evidente, concluye Horne, “que se han extendido los límites de defensa de la propiedad privada; el respeto es mayor; y por tanto, si antes no sembró

los productores; defensa de los intereses de la industria nacional vinculada al medio agrario; precios sostenidos o subsidios para los productores; regulación del crédito y de la imposición fiscal; eliminación del monocultivo y propensión a diversificar los cultivos; construcción de caminos y de obras públicas; tecnificación del campo. *Ibid.*, p. 16.

inquietud la norma de expropiación, ahora no caben dudas”.⁴⁸

No obstante, el tema continúa preocupando a los propietarios más concentrados.⁴⁹

Cuestionamientos a la política agraria desde las corporaciones de grandes propietarios

Se le cuestiona al gobierno, ya avanzado el año 58, la excesiva debilidad frente a una presión sindical fuertemente perturbadora, una desacertada política de salarios que ha fomentado la inflación, y el mantenimiento de una frondosidad burocrática, debilidades de la acción gubernativa que actúan como rémoras sobre el sector de sus aciertos. En este contexto, y en lo que concierne directamente al agro, es indispensable fomentarlo al máximo. El país necesita más exportación agraria para

⁴⁸ *Ibid.*, p. 28.

⁴⁹ El mayor cuestionamiento pasa por el precio que se pague por el bien expropiado, que servirá de base para la indemnización, que ha de ser el real: tanto el proyecto de colonización del PEN, como el intento de reforma agraria que se está pergeñando en la provincia de Buenos Aires, tiene el grave defecto de rehuir el pago de ese precio real, que no puede ser otro que el valor venal o de mercado del bien que se expropie. Fijarle uno menor, por ejemplo el que resulte de la estimación de los rendimientos físicos y valor productivo promedio de los últimos diez años, como lo propone el proyecto nacional sobre colonización, comporta una injusticia irritante que puede resultar contraproducente. En efecto, si en esta materia no se legisla con un ajuste estricto al más exigente respeto de la propiedad individual, no se podrá dar ni en el país ni en el extranjero, la sensación cabal de que se vive en un Estado de derecho, lo que puede afectar la necesaria introducción de capitales extranjeros para los distintos ámbitos de la economía, en *Revista*, 1958, p. 1.

hacer frente a la compra de los suministros industriales: “pero si se dedica a vender más heladeras y más ventiladores y se abandona en la crianza de vacas o en el cultivo de los granos, llegará el momento en que tampoco podrá fabricar heladeras ni ventiladores.”⁵⁰

La Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias —entidad que concentra las corporaciones más importantes de grandes propietarios—, considerando el sistemático ataque que se viene realizando contra el derecho de propiedad, la libertad de comercio y la libertad de asociación, resuelve comenzar a movilizarse, convocando a otras sociedades rurales de primer grado.⁵¹ En octubre de 1958 se realiza la Primera Asamblea de Productores Rurales, organizada por aquella entidad, en cuya “Declaración de principios”, afirma, entre otras cuestiones, que el campo se encuentra en plena crisis, provocando graves consecuencias morales, económicas y sociales; que esta situación origina la escasez de los productos básicos para la alimentación, para las exportaciones, generando el encarecimiento del costo de vida, el desequilibrio de la balanza comercial, el desarrollo de la inflación; que esta situación crítica no se debe a factores naturales, sino a los errores

de una política de intervención estatal, progresiva y creciente, de una burocracia discrecional y de la intromisión de la política y la demagogia en la conducción de la economía nacional; que estos factores han destruido el capital campesino y lo que es más

⁵⁰ “Un llamado de atención”, Conferencia del presidente de la Bolsa de Comercio de Buenos Aires, doctor Méndez Delfino, en *ibid.*

⁵¹ *Hereford*, octubre de 1958, p. 485.

grave, el espíritu de progreso y de empresa de los productores rurales, amenazados hoy en sus derechos.⁵²

Para la superación de esta situación, las entidades rurales están dispuestas —afirman— a organizar un auténtico y pujante movimiento gremial que haga respetar la legitimidad de los derechos que representan. Las finalidades cuyo logro inmediato se exige, son las siguientes: bregar para hacer respetar el derecho de propiedad sobre la tierra, sus bienes y el producto de su trabajo; lograr que se pague a los productores el precio real, eliminando la interferencia del Estado en los cambios y los precios políticos, que subsidian al consumo y gravitan en forma exclusiva e injusta sobre el sector agrario; asegurar la libertad de comercio y el restablecimiento de la libre competencia en la distribución, comercialización e industrialización de los productos agrarios; encarar la urgente mecanización y *tecnificación* que el campo exige de manera ineludible para aumentar la producción y bajar costos; lograr, mediante la capitalización de las actividades agropecuarias, una mejora simultánea de los salarios y de las condiciones de vida del trabajador rural, única forma de evitar el constante éxodo a las ciudades.⁵³

Independientemente de los distintos factores de perturbación para el agro a los que se alude, hay un tema específico que es el que más preocupa a estos sectores en el momento inicial de la política agraria frondicista: el ya mencionado proyecto de Ley Agraria Nacional que, reiteramos, no sale de la instancia legislativa. No obstante la sola posibilidad de que el mismo

⁵² *Ibid.*, noviembre de 1958, p. 355.

⁵³ *Ibid.*

sea tratado en sesiones extraordinarias, conduce a una reacción virulenta, que se orienta hacia el cuestionamiento de lo que ellos mismos denominan reforma agraria. Dicho proyecto tiene aristas extremadamente lesivas en tanto vulnera el derecho de propiedad; se toman todos los recaudos necesarios para que el expropiado reciba un precio vil por su predio, hasta el punto de convertirse en una expropiación-despojo;⁵⁴ y porque no existen en el país fundados motivos económicos ni sociales que justifiquen la reforma agraria, sobre todo cuando el mismo secretario de Agricultura ha reconocido públicamente que el Estado posee vastísimas extensiones, poniendo así en evidencia la realidad del país, donde sobra tierra y faltan brazos para trabajarla: en efecto, el Estado, principal latifundista, está en deuda con la sociedad por esta razón esencial.

La Comisión Coordinadora propone, en cambio, un plan de *promoción agraria* que encare el problema de la tierra y de su producción sobre bases económicas y no políticas:

La Comisión Coordinadora [...] no es una entidad política, ni tiene ideologías políticas, y le resulta penoso [...] denunciar la maniobra que se prepara para sancionar esta legislación contraria a nuestra estructura

⁵⁴ Lo que concretamente se cuestiona respecto a la expropiación es lo siguiente: al relacionar el precio con el rendimiento promedio de los últimos diez años, no se tiene en cuenta que durante ese lapso el gobierno fijó políticamente el valor de la producción, manejando para ese fin los cambios aplicados a la exportación de los productos del agro, subsidiando el consumo interno a expensas de los productores y disminuyendo su poder adquisitivo con un incontenido proceso inflacionario. *Hereford*, enero de 1959, p. 22.

jurídica, social y económica [...] Pero la amenaza que se cierne sobre el campo sigue siendo otra irrealidad más, que un grupo de ideólogos infiltrados en el gobierno quiere llevar adelante para servir a sus sectarismos.⁵⁵

La reforma agraria de la que se habla —afirma Pablo Hary—⁵⁶ es una *operación política*. La coherencia y posible aplicación de la reforma agraria —la tierra para quien la trabaja— está en el plano político, sobre todo en el sentido de socialización de la tierra, gran objetivo y vía de acceso para llegar a la socialización universal. Esto conduce, por un lado, a la liquidación de los terratenientes, grandes y medianos, que son los que obstaculizan la socialización, que estorban, que son capaces de resistir. Y por otro, con el apoyo de los chicos y de aquellos cuyo número es infinito, que esperan recibir algo en el reparto. Se trata, indudablemente, de la lucha de clases en el campo, y la pulverización de los medios de producción. Con el objeto de salir del círculo infernal de sus elevados costos, los nuevos productores atomizados entran en el juego de la cooperación: cooperativas de consumo, de producción, de maquinaria, bancos cooperativos, etc. Sin duda se está asistiendo al periodo de las grandes facilidades dadas por el Estado a las cooperativas, las que extralimitan su misión —que es económica— e invaden el campo de la política gremial, y luego el campo de la política a secas, se hacen cada vez más grandes, más absorbentes, entran cada vez más en la órbita del Estado (créditos, fijación de precios, esta-

⁵⁵ *Ibid.*

⁵⁶ Importante ganadero de la provincia de Buenos Aires, perteneciente a la SRA y a la CARBAP.

tización del comercio, etc.) y luego, bajo su dependencia.⁵⁷

EL AGRO Y EL PLAN DE ESTABILIZACIÓN DE DICIEMBRE DE 1958

A comienzos de diciembre de 1958 el ministro de Economía, doctor Del Carril, asiste a la reunión convocada por el Fondo Monetario Internacional en que deberá tratarse el plan argentino de estabilización económica. El objeto fundamental es obtener, por parte del organismo, el retiro de la segunda y tercera cuotas de un préstamo ya acordado, a las que el país solo puede aspirar si logra convencer de que están dadas en su vida interna y en su situación económico-financiera las condiciones reglamentarias exigidas por esa institución. La gestión ministerial reviste especial trascendencia, no sólo porque el país necesita de los 75 000 000 de dólares que suman esas dos cuotas, sino porque depende de su obtención que otros organismos concedan ayudas financieras, entre las que se cuentan como las principales, 300 000 000 de dólares del Eximport Bank y 150 000 000 más de la Unión Europea del Carbón y el Acero. Sin duda la tarea que le espera en Washington al doctor Del Carril no es fácil. Deberá convencer de que el plan de rehabilitación es capaz de garantizar la reducción de los déficits que abruma al presupuesto nacional y a los organismos nacionalizados, el aumento de la producción, la atenuación del negativo balance de pagos, todo ello sin descuidar una acción directa sobre la inflación y el reaseguro de que la *paz social* no corre riesgos en nuestro país, con-

⁵⁷ Hary, "Reforma", 1959, pp. 631-633.

dición sine qua non para la obtención de ayudas financieras y de inversiones de capital.⁵⁸

Este plan fue anunciado a fines de diciembre de 1958 y preparado sobre la base de las recomendaciones del FMI, que se negaba a dar mayor asistencia financiera si no mediaba un compromiso del gobierno de implementar un plan anti-inflacionario. El objetivo del Plan de Estabilización era lograr el equilibrio presupuestario y del balance de pagos, eliminar el proceso inflacionario y liberalizar la economía. En tanto la inflación y los desequilibrios eran consecuencia, según los expertos, de la excesiva oferta de dinero, se trataba de limitar esta a través de una disminución del gasto público, la contención de los aumentos de salarios, una restricción del crédito bancario y la supresión de los controles de precios, cambios y subsidios; una vez desaparecida la inflación, las fuerzas del mercado se ocuparían de lograr un crecimiento sano y sostenido de la economía argentina.⁵⁹ El 1 de mayo —expresa Frondizi— expusimos con claridad la situación del país; señalamos su gravedad y anticipamos que iba a ser necesario adoptar medidas de fondo para evitar que la nación cayera en cesación de pagos internos y externos; para ello se debía

contener el devastador proceso inflacionario, sanear la moneda y crear las condiciones de estabilidad y seguridad que permiten nuestro progreso. Se debían asegurar [...] los recursos financieros indispensables para evitar que el agotamiento de las reservas de oro

⁵⁸ "La gestión del Dr. del Carril", en *Revista*, 1 de diciembre de 1958, p. 1.

⁵⁹ Niosi, *Empresarios*, 1974, p. 57.

y divisas condujera a la paralización de los suministros externos, la quiebra industrial, la desocupación y la miseria popular. Ha llegado el momento de afrontar los hechos y adoptar remedios heroicos.⁶⁰

La estabilidad no sólo era necesaria para modernizar la economía del país: lo era también para el logro del progreso material, de la paz social y del desarrollo. La estabilidad era la prioridad absoluta, por encima de la consigna electoral de legalidad, paz social y desarrollo.⁶¹

⁶⁰ Frondizi, *Mensajes*, 1978, p. 229.

⁶¹ El Plan de Estabilización contemplaría las siguientes medidas: 1. Imposición de una cotización única del peso, libre y fluctuante para todas las importaciones y exportaciones, aunque las importaciones no esenciales (de acuerdo con su grado de necesidad para el país) recibirían una sobretasa –entre 20 y 40%– según listas elaboradas por el gobierno, que fundamentalmente incluían bienes de equipo y materias primas; todos los bienes que se producían en el país y artículos de lujo recibían un gravamen de 300%. 2. Eliminación del sistema de cuotas, permisos de importación, y otros procedimientos que arbitrariamente someten la actividad económica a la decisión de un funcionario. 3. Retenciones sobre las exportaciones: 10% del valor de la exportación de la mayoría de los productos agropecuarios, 20% del valor de exportación de casi todos los cereales, semillas, oleaginosas, quebracho y cueros. Durante 1960-1961 se eliminaron la mayoría de los impuestos sobre las exportaciones. 4. Restricción del crédito bancario y el dinero circulante para eliminar las tendencias inflacionarias. 5. Eliminación de todos los subsidios directos e indirectos al transporte público para que este se autofinancie, y aumento sustancial de las tarifas de todos los servicios públicos. Szusterman, *Frondizi*, 1998, p. 178. El balance global del Plan de Estabilización es negativo. Los objetivos no fueron alcanzados, en tanto la inflación no se detuvo, los déficits no fueron disminuidos en el presupuesto nacional, no se equilibraron las cuentas externas, y además

En enero de 1959 el secretario de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, Bernardino Horne, emite un mensaje dirigido a todos los productores del país para explicitar la función del campo en relación con el Plan de Racionalización y Austeridad. Se alude allí a los esenciales problemas del ámbito agrario tales como descenso de las áreas sembradas con los principales cultivos, disminución de existencias ganaderas vacunas, decaimiento de la rentabilidad económica de la empresa rural, incremento de la población, que no es correlativo a un aumento de la producción. Ante este panorama –y teniendo presente la extraordinaria significación de la producción agropecuaria en el saldo de nuestra balanza comercial, además de su relevancia en el plan del gobierno, que apunta a una integración racional donde se balanceen adecuadamente el desarrollo energético, siderúrgico, químico, junto con el de la producción agraria, dando a esta un poder de compra perfectamente correlacionado con las demás actividades–,⁶² las soluciones que se plantean son el acrecentamiento en volumen y valor de la producción con modificaciones adecuadas de estructura; el mejoramiento de la productividad agraria, sobre la base de un perfeccionamiento tecnológico;⁶³ el incremento

se produjeron otros efectos no buscados por el Plan: una nueva traslación de ingresos del trabajo hacia la empresa, una aceleración de la concentración y desnacionalización de la economía, especialmente del sector industrial. Niosi, *Empresarios*, 1974, p. 57.

⁶² Secretaría de Estado, *Discurso*, 1959.

⁶³ A comienzos de 1959 el PEN crea la Comisión Nacional de Administración del Fondo de Apoyo al Desarrollo Económico (CAFADE) para coordinar, programar trabajos y promover investigaciones y brindar asesoramiento, destinado a fomentar el desarrollo económico. Fue creada sobre las bases establecidas en el

de la rentabilidad de la empresa agraria, no sólo a través de los precios, sino conjugando armónicamente la relación de estos con los costos y buscando la diversificación y/o integración de la producción, y planes adecuados de empleo de la superficie disponible, con una gama de diversas actividades que permitan usar al máximo, en el tiempo, el potencial trabajo y el espacio. Se ha señalado insistentemente cómo, en años anteriores, una equivocada política económica y social, en su preocupación por otorgar facilidades y beneficios al nivel de vida de los asalariados urbanos, originó un desequilibrio en la economía nacional en evidente perjuicio de los productores rurales; su situación económica decayó considerablemente en comparación con la de otros sectores, y el resultado fue el descenso de la

Acuerdo General para un Programa de Cooperación Técnica, suscrito entre el gobierno argentino y el de Estados Unidos, a mediados de 1957. Varios son los objetivos que integran el plan de acción de la CAFADE, pero el más importante, sobre todo en los años que nos ocupan, es la denominada "Operación Carnes". Esta prioridad se debe a la necesidad de resolver a corto plazo los problemas de nuestra producción de carne vacuna que es, en definitiva, la mayor fuente de ingresos de divisas. "Operación..." procura, por medio de un plan de acción coordinado e integral, atacar todos los obstáculos que se oponen al aumento y mejoramiento de aquella producción que debe lograrse en el menor lapso posible, sobre la base de incrementar el rendimiento de carne vacuna en las superficies actualmente en explotación. Para ello ha encarado la solución de tres tipos de problemas: la alimentación animal (más cantidad de alimentos por unidad de superficie), sanidad animal (mejor atención sanitaria de la hacienda) y genética animal (técnicas zootécnicas que permitan individualizar padres capaces de producir novillos de gran precocidad y rápida terminación con carne magra), *La Chavra*, septiembre de 1960, pp. 66-68.

producción agraria y la reducción de las exportaciones.

El país se acerca a la estabilidad, tiende a restablecer la confianza, vislumbrándose así la acción de desarrollo. Tanto el Estado como las fuerzas vivas coinciden, en general, en la defensa y apoyo de las industrias existentes y en la conveniencia de fomentar y estimular la creación de toda nueva industria útil. Esta protección, estímulo y fomento se concretan en medidas proteccionistas que irán disminuyendo a medida que se creen condiciones favorables al desarrollo industrial. Es innegable la posición del gobierno, manifestada en la aspiración de poner en funcionamiento las teorías del neoliberalismo de libre empresa, comercio libre y libre competencia, tendente a lograr que no subsistan en el país más que industrias útiles, eliminando todas aquellas que se consideren parasitarias al no poder subsistir sino mediante la implantación de recargos excesivos a la procedente del extranjero.⁶⁴ Hasta tanto se consiga la realización integral de este programa, la recuperación del agro como consecuencia de las medidas adoptadas en diciembre de 1958 se ha desvirtuado por una serie de disposiciones proteccionistas que inciden en forma progresiva sobre los costos de producción. El plan de recuperación de la ganadería es lento en su desarrollo por razones biológicas, y trascurrirán varios años hasta que se rehagan los rodeos, lo que incidirá también en la producción agrícola, dada su estrecha interdependencia. Sin duda, es contraproducente que por razones puramente fiscales estén recargados con altos gravámenes elementos de primera necesidad para la producción, como herbicidas, insecticidas,

⁶⁴ Rueda, "Agricultura", 1960, p. 669.

abonos, etc., al igual que desalentar la producción del agro con retenciones y otros gravámenes que implican para el productor una pérdida apreciable.⁶⁵ Por lo tanto, si bien es exacto que el país debe industrializarse, no es menos cierto que su desarrollo debe producirse de modo tal que no asfixie al campo, teniendo en cuenta que es este, por el momento, el único que puede superar el estancamiento actual. Como es evidente, la situación del agro es fuertemente cuestionada por los productores, en tanto estos evalúan que en dos años –hacia fines de 1960– poco se ha hecho para concluir con las verdaderas causas de la improductividad e ineficiencia que en varias formas traban los esfuerzos de la producción: impuestos elevados, burocracia excesiva, prácticas antiproductivas que, existentes antes, quedaron de alguna manera ocultas por la sombra absorbente de la situación cambiaria. Pero ahora han surgido plenamente. Las retenciones cambiarías sobre

⁶⁵ Más de 80% de nuestra exportación proviene de la actividad agropecuaria, contribuyendo la ganadería con 400 000 000 de dólares, y con otro tanto la agricultura. Lo que aporta esta última actividad lo obtiene embarcando anualmente 5 300 000 toneladas. Si se tiene en cuenta que el país alcanzó a exportar 18 000 000 de toneladas y que el consumo interno aumentó desde entonces por crecimiento vegetativo solamente 1 700 000 toneladas, si lográsemos nuevamente aquella cifra nos quedaría un saldo exportable de 16 300 000 toneladas, o sea, 11 000 000 más por año que en la actualidad; esta recuperación significaría para el país un ingreso de aproximadamente 800 000 000 de dólares adicionales, suma ampliamente suficiente para resolver todos los problemas financieros. Un aumento masivo de la producción del agro en este sentido, y por no depender de una evolución biológica como en el caso de la ganadería, podría realizarse en el término de uno o dos años, *ibid.*

los productos de exportación –justificadas como medio técnico para evitar un súbito desnivel en los ingresos de los sectores productivos del país y que han sido fecunda fuente de ingresos para el erario público– van siendo reducidas paulatinamente, fundamentalmente porque la presión de los costos impide a la producción agropecuaria competir con ellas en los mercados internacionales; no son reducidas en cumplimiento de una política preestablecida, sino por imperio de los hechos económicos que determinan al Estado a perder ingresos internos para mantener la producción de divisas. En este sentido, en un editorial de la revista *Hereford* se realiza la siguiente comparación, de por sí ilustrativa:

Podemos comparar al productor agropecuario con un hombre encerrado en un tonel de hierro al que se le da el aire necesario para que pueda seguir respirando cuando es indispensable, pero sin que el tonel sea despedazado. ¿Qué pasará cuando el aire, las retenciones cambiarías, se concluya y sea preciso romper la prisión a cualquier costo y con apresuramientos?⁶⁶

Tanto la producción agrícola como la ganadera se mantuvieron estancadas durante el periodo frondicista. En lo que hace a la distribución de la tierra, las medidas tomadas no dieron los resultados propuestos durante el periodo electoral, lo que de alguna manera ha quedado manifestado en el giro de las concepciones de los protagonistas del momento. Ese no era el problema, en tanto el país necesitaba la integración del sector agropecua-

⁶⁶ “Balance del año”, *Hereford*, diciembre de 1960, p. 680.

rio, cuyas explotaciones, organizadas como empresas capitalistas, padecían las mismas limitaciones y carencias que los establecimientos industriales. En este contexto, el problema agrario era, según Frigerio, el bajo nivel de capitalización, la falta de infraestructura, las dificultades para acceder al crédito y el atraso tecnológico; con estos argumentos Frigerio ensaya la refutación de los reformistas agrarios, llamando la atención respecto

de la confusión ideológica de quienes describían presuntas supervivencias feudales en el sector que, desde sus orígenes y al menos en Argentina, había asumido un papel de gran dinamismo precisamente por apelar de manera dominante a la explotación capitalista.⁶⁷

En iguales términos define Frondizi a la agricultura argentina dentro de los marcos de las formas capitalistas de explotación:⁶⁸ no se trata —afirma—, como en otros países subdesarrollados, de superar, modificar o transformar estructuras socioeconómicas precapitalistas, ni de resolver el problema social de un alto índice de concentración de propiedad dentro de un cuadro de población predominantemente

⁶⁷ Landaburu, *Alternativa*, 1999, p. 446.

⁶⁸ Las razones que avalan esta concepción son las siguientes: las relaciones entre los arrendatarios y los propietarios o entre ambos y obreros agrícolas reposan en contratos y no en relaciones de estatus de tipo tradicional, feudal o semifeudal; el destino de la producción es el mercado y no la subsistencia; la renta de la tierra es renta capitalista; la mano de obra libre, de hecho y de derecho, se utiliza en forma masiva; las tareas se encuentran mecanizadas de manera relativa, con el agregado de que el bajo índice de población rural hace de la mecanización el único procedimiento económico para abaratar costos, Frondizi, *Problema*, 1965, p. 11.

campesina: el problema es convertir o transformar las explotaciones agrarias en verdaderas empresas, cuya diferencia con la empresa propiamente industrial no sea otra que el objeto a que están dedicadas; el problema agrario en Argentina es un problema de incremento de la productividad; allí se encuentra “el sentido de cualquier postulación de reforma agraria”.⁶⁹

El otro objetivo que los desarrollistas plantean respecto a la política agraria desde fin de 1958 es restablecer al sector agroexportador como elemento dinámico de la economía. Para ello fue liberado, a comienzos del año 59, el mercado de cambios; la tasa de cambio efectiva pasó de 28 \$ por dólar a 82 \$ en abril de 1962, una devaluación de 300% en tres años. También fueron aumentados los precios mínimos fijados por la Junta Nacional de Granos para las cosechas; se abolieron los restantes controles de precios para la venta al consumo interno de los productos agropecuarios; se impusieron retenciones a las exportaciones, de 10% para las carnes enfriadas, congeladas y en conserva y para las lanas y el ganado en pie, y de 20% para los cereales y oleaginosas con sus subproductos y para las carnes saladas y los cueros. El Estado obtuvo así cada año aproximadamente 10% de sus ingresos fiscales del sector exportador, aunque el porcentaje se reduce hacia el final del periodo, en que las retenciones son disminuidas para compensar el aumento de precios internos. De todos modos, la devaluación produjo una importante traslación de ingresos en favor del empresario agroexportador, traslación que no dio los resultados esperados ya que la producción se vio sensiblemente estancada. Tam-

⁶⁹ *Ibid.*, p. 10.

bién se implementaron una serie de medidas destinadas a reconstituir los *stock* ganaderos: se dictaron retenciones a la exportación de carne y ganado que eran menores que las impuestas a la producción agrícola, con el objetivo de aumentar las existencias vacunas.⁷⁰

El estímulo a las actividades agrarias no sólo se justifica por su vinculación con el problema del balance de pagos; su importancia es aún mayor. El crecimiento vegetativo de la población, por un lado, y el estancamiento de nuestra producción agraria, por el otro, señalan ya el peligro de la progresiva disminución de los saldos exportables y, eventualmente, el riesgo del inadecuado abastecimiento del mercado interno. Se destacan dos argumentos contra la política económica dirigida a expandir nuestras exportaciones agropecuarias. En primer lugar, la expansión de las actividades agrarias en la medida necesaria para equilibrar el intercambio comercial no podría llevarse a cabo con la rapidez requerida por la magnitud de nuestra deuda externa y las crecientes necesidades de la industrialización y de una población en expansión. En segundo lugar, las perspectivas de los mercados internacionales para nuestra producción agrícola ganadera no serían promisorias de manera que, aún en el supuesto de lograr con eficiencia y razonable rapidez un incremento considerable de nuestros saldos exportables en materia de cereales y sus derivados, surgiría el problema de su comercialización por carencia de suficientes mercados. La pretendida sustitución de importaciones no puede ser ejecutada a corto plazo; en general se necesitan varios años para lograr progresos sig-

nificativos y ello a expensas de consumos adicionales de divisas. Es evidente entonces que no se podrían lograr resultados de envergadura durante los próximos tres o cuatro años en materia de balance de pagos a través de la sustitución de las importaciones. Pero el problema presenta aún algunas complejidades adicionales. Si el país se lanzara a la promoción intensa de algún sector de nuestras actividades económicas, con el fin de sustituir importaciones, algunos otros sectores se verían postergados. En este caso, y habida cuenta de nuestra situación económico-financiera, no se podría intentar un esfuerzo considerable de expansión de las actividades agrarias y pretender, simultáneamente, la sustitución en gran escala de nuestras importaciones, en tanto los recursos a nuestro alcance son limitados. Existen dificultades monetarias muy obvias y serios problemas en cuanto a la disponibilidad de los instrumentos económicos del caso: mano de obra, materias primas, energía, transportes, tecnología, y dirección. En este contexto son válidos los esfuerzos dirigidos a corregir nuestras dificultades en materia de balance de pagos mediante una expansión de la producción agraria basada en la alegación de que ella no se podría alcanzar con la suficiente rapidez como para resolver los problemas inmediatos, pues la misma dificultad surgiría si se pretendiese alcanzar el mismo resultado a través de la sustitución de importaciones. Por lo tanto, el desafío es cuidar la rentabilidad y solidez económica de las producciones agropecuarias.⁷¹

⁷¹ En función de lo expresado cabría determinar bajo qué procedimientos el país podrá atender sus fuertes compromisos externos durante los próximos años. El total de la deuda externa oficial, incluyendo

⁷⁰ Niosi, *Empresarios*, 1974, p. 60.

Ante las medidas que exhibe el Plan de Estabilización respecto al sector agrario, las corporaciones de grandes propietarios, agrupados en la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, plantean sus parciales acuerdos al respecto, así como marcan sus pronunciadas diferencias, en defensa del desarrollo integral del agro, en tanto pilar fundamental de la riqueza nacional, aun sin ignorar que el país aspira al crecimiento de sus industrias.

La Comisión [...] no desconoce los aspectos positivos de la política sectorial, pero a la vez advierte sobre el retardo, la dualidad o la flaqueza en la ejecución de esa política, que incluso puede derivar en la vuelta a regímenes cuyo retorno el país repudia, o lo que es más grave aún [...] puede producirse una crisis que será aprovechada por ideologías repugnantes, que ya han logrado abrir una puerta en América.⁷²

las particulares del Eximbank y el Club de París, a pagar durante los próximos cuatro años, alcanza los siguientes valores: 1963, 383 900 000 dólares; 1964, 459 700 000; 1965, 318 500 000 y 1966, 246 800 000. Nuestras exportaciones durante los últimos trece años han oscilado alrededor de los 1 000 millones de dólares, con un máximo de 1 177.5 en 1950 y un mínimo de 687 800 000 en 1952. En el mismo periodo las importaciones han alcanzado un promedio de 1 163, con un máximo de 1 480 en 1951 y un mínimo de 795 100 000 en 1953. Como se ve, ha existido un déficit en el intercambio comercial, cuya misma permanencia señala que obedece a causas estructurales y no meramente pasajeras. Por tanto, resulta *indispensable ser realista y medido* en la concertación de nuevos contratos que multipliquen nuestras obligaciones externas, *cuando todavía no se ha logrado la necesaria expansión de nuestras exportaciones agropecuarias*. *La Chacra*, noviembre de 1962, p. 113.

⁷² "Declaración de la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias", *Hereford*, enero de 1961, p. 34.

No se está cumpliendo con la promesa en oportunidad de anunciar públicamente la estabilización monetaria y de precios, de lograr un equilibrio presupuestario. La política fiscal no responde, en los hechos, a ese anuncio; se han creado nuevas cargas impositivas y elevado las existentes, sin considerar que su incidencia en costos y precios descoloca el producto argentino en el mercado exterior; el incremento de 25% en el impuesto a las ventas es demostrativo del criterio fiscalista que inspira medidas de este perfil. En este contexto es importante entender que el agro no puede regular a voluntad los precios, tal como ocurre en la industria o el comercio. El precio de los productos agropecuarios está regido por el mercado internacional dentro del cual cada vez se puede competir menos en razón de los elevados costos, lo que induce a la pérdida de muchos clientes y a la imposibilidad de ganar nuevos compradores.⁷³ Pero además de perder mercados, el rubro fiscal provoca desaliento en el hombre de campo, que hasta llega a malvender sus tierras a fin de invertir su capital en otras actividades más remunerativas; la reducción del área sembrada y el éxodo campesino son los procesos más demostrativos de esta realidad. Las retenciones a las ex-

⁷³ La conducta fiscal ejerce notable influencia en el alza de los costos del productor campesino. La pluralidad de impuestos llegan a sumar 5 800 \$ por tonelada de chilled, 5 350 \$ por tonelada de congelada y 6 000 para el conjunto de carnes y menudencias, que representa de 65 a 79 dólares, lo que ha impedido ganar licitaciones por una diferencia aproximada de 20 dólares. En función de ello, es evidente que el Estado no percibe el impuesto que pretende ya que el país deja de exportar mayores volúmenes, lo que al final se traduce en pérdida de divisas, indispensables para cumplir nuestro programa de desarrollo, *ibid.*

portaciones que gravan casi exclusivamente al agro, y mantenidas solamente por razones fiscales, importan una sustracción de recursos al productor en beneficio del Estado, lo que impide también competir en el exterior y posterga, de hecho, la modernización de los procesos productivos. También hay otros asuntos que requieren urgente solución, tales como el alto valor de adquisición de maquinarias e implementos para el agro; la carestía del combustible, energía y transportes y el manejo del crédito. Sobre la base de este diagnóstico, la Comisión propone eliminar todas las trabas que se oponen a un mayor incremento de la producción agropecuaria; suprimir las retenciones que gravan la exportación, devolviendo al productor el justo precio de su trabajo, de modo que al capitalizarse le sea posible el uso de las técnicas más modernas; atacar con energía los vicios que impiden reducir los déficits presupuestarios, tales como la burocracia, los gastos públicos superfluos, y las empresas estatales.

CONSIDERACIONES FINALES

1. La política agraria del frondicismo está enmarcada en un particular contexto internacional, en cuyo centro se halla la doctrina de la CEPAL, la que, después de un diagnóstico certero respecto a la realidad socioeconómica de los países latinoamericanos, pone énfasis en la necesidad de realizar una serie de reformas estructurales que se orienten a superar los *obstáculos para el desarrollo*. Así propone la industrialización planificada, la reforma agraria, la democratización política: nada se deja librado al azar ante la realidad de la región latinoamericana que presenta

fisuras significativas como para encarar un proceso dinámico de desarrollo. Planificación del desarrollo, protección del mercado interno, integración latinoamericana, financiamiento externo, son los propósitos a lograr, pero también las adecuadas respuestas a la situación del estrangulamiento externo (balanza de pagos, asistencia exterior), y de los obstáculos internos al desarrollo (subempleo, distribución regresiva del ingreso, marginalidad). Evidentemente, a medida que Estados Unidos y varios gobiernos de Latinoamérica insisten en la gravedad del peligro comunista y de la posible subversión interna, cobra también fuerza la demanda de ayuda financiera y de mejores precios para las materias primas; hasta 1958 las condiciones reinantes no obligaron a Estados Unidos a ofrecer, y menos a conceder la ayuda que se le pedía; pero a partir del triunfo de la revolución cubana la situación cambia; y en este contexto la Alianza para el Progreso se configura como un instrumento defensivo de las clases dominantes, como expresión avanzada del monroísmo y del anticomunismo, como respuesta al descontento popular, y como freno y alternativa respecto a la revolución en Cuba. Pero ya la Alianza no es el tradicional instrumento utilizado por Estados Unidos para proteger sus intereses. Ahora se constituye en todo un nuevo intento para convencer a América Latina de que su único camino es el que ese país le ofrece; no obstante la Alianza no expresa la mera repetición de consignas de otros tiempos, sino que implica un cambio significativo: mientras que hasta hace poco tiempo Estados Unidos defendía abiertamente los intereses de los grupos más conservadores, ahora se pronuncia, entre otras cosas, contra el latifundio y contra la distribución regre-

siva de la riqueza. Sin embargo se exhibe con total claridad que la Alianza no pretende hacer frente a las principales causas históricas del atraso y la pobreza de América Latina, sino tan sólo cerrar el paso a los movimientos populares que pueden lesionar los intereses creados y alterar la tranquilidad y el orden, accediendo a algunos cambios más o menos superficiales que “sólo modifiquen la fachada de nuestros países”.⁷⁴

2. En cuanto al contexto interno, en el momento en que Frondizi llega al gobierno la situación manifiesta perfiles críticos. Estancamiento de la producción primaria, saldo de la balanza comercial negativo, industria frágil y desintegrada, red ferroviaria obsoleta, sistema energético deficiente, todo en un contexto de un fuerte proceso inflacionario. En este marco ninguna actividad productiva del país podía funcionar. Ante esta realidad era necesario incrementar la integración productiva elevando la intensidad del capital y la rápida ampliación del espectro industrial interno como prerrequisito para obtener una tasa sostenida de crecimiento económico. Ello requiere de un contexto de estabilidad, pero no como cuestión previa, en tanto esta no puede adquirir viabilidad sin un enérgico impulso previo al desarrollo.

3. Durante los primeros meses de gobierno, y siguiendo con la misma línea de las propuestas del periodo electoral, quedan en pie, en lo que a política agraria se refiere, las postulaciones consignadas en su momento en el Programa de Avelleda, lo que de alguna manera queda plasmado —aunque con limitaciones— en el proyecto de Ley Agraria presentada al Congreso por el PEN y que nunca alcanzó

⁷⁴ Aguilar, *Problemas*, 1979, p. 52.

sanción definitiva. No obstante, ya en el discurso inaugural ante el Congreso Nacional, Frondizi, si bien hace referencia a la necesidad del acceso a la propiedad de la tierra, pone mayor énfasis en aspectos tales como la tecnificación, la mecanización, la seguridad, la estabilidad, proceso este último que puede escindirse perfectamente de la condición de propietario de la tierra. En realidad, se sostiene, todos los procesos mencionados pueden lograrse sin un cambio en la condición jurídica de la tierra. La reforma agraria, en el aspecto económico, es la que propicia los recursos financieros y técnicos para generar una verdadera empresa moderna, y en el aspecto social, la que transforma a la comunidad a través de la provisión de los elementos básicos, desde vivienda y energía, hasta escuelas y medios masivos de comunicación. Las concepciones de Frigerio no difieren de las de Frondizi, sino que las profundizan, sosteniendo como enteramente racional la tesis que propugna la industrialización como punto de partida para lograr el desarrollo del campo, y desjerarquizando la idea opuesta, sostenida por los reformistas, que postula la reforma agraria para arribar a la industrialización. Ya los problemas en la forma de tenencia de la tierra se han diluido, y todo el problema parece circunscrito a la posibilidad de incorporar máquinas, electricidad, orientación técnica y protección comercial. El problema esencial es el de la productividad —a la que dramáticamente se le quita todo tipo de contenido social—, arribándose a través de la incorporación de capitales y de tecnología; siendo la solución, tanto para la industria como para el agro, una sola: desarrollo económico, es decir, capitales, tecnología, e industria pesada.

4. Las corporaciones de grandes propietarios rurales mantienen una actitud expectante frente a la política agraria del frondicismo.⁷⁵ Plantean sus parciales acuerdos con el Plan de Estabilización en general, pero realizan fuertes cuestionamientos a las líneas del programa económico relativas a los precios, derecho de propiedad, libertad de comercio, cargas impositivas, especialmente las retenciones a las exportaciones, prórroga de los arrendamientos rurales y la nunca sancionada Ley Agraria nacional. En 1959 ocupa la Secretaría de Agricultura Ernesto Malacort, socio de la SRA, que reemplaza al reformista Bernardino Horne; no obstante, el tono de las grandes corporaciones siguió siendo opositor, en tanto la cartera de Agricultura dependía del Ministerio de Economía, controlado por industriales.

5. Respecto al Plan de Estabilización, si bien procura contribuir a la meta final de la expansión de la economía y el mejoramiento de las condiciones materiales de vida, su finalidad directa es otra. No es su propósito inmediato aumentar la productividad o elevar el nivel de vida de la población. Su objetivo consiste en establecer un mínimo de orden previo que suministre las bases indispensables para un plan de desarrollo económico. Se ha entendido que cualquier política expansiva tropezaría con dificultades insalvables y que todos los esfuerzos quedarían en la nada mientras no se hubieran logrado resolver previamente algunos problemas fundamentales que afectan peligrosamente el funcionamiento mismo de la economía. Estos problemas, cuya solución constituye

el objetivo propio del Plan de Estabilización, se pueden reducir concretamente a tres: el equilibrio del balance de pagos, la eliminación de la inflación y el aumento de la capitalización. Para el desarrollismo la fortaleza de la expansión se asienta en la gran empresa privada, aunque el Estado no ha de asumir una posición neutral; debe promover el desarrollo, favoreciendo la capitalización privada en los sectores considerados clave; de allí que se hayan utilizado los resortes estatales para promover la inversión extranjera a través de la devaluación y de ventajas crediticias e impositivas. Entre las finalidades del plan económico oficial, una de las fundamentales fue proporcionar estímulos de desarrollo a la economía agropecuaria, principalmente a aquella que produce saldos exportables y que puede proveer las divisas que se requieren. El país necesita la integración del sector agrario al proceso de desarrollo, en tanto elemento dinámico de la economía, no sólo por su vinculación con el problema del balance de pagos, sino también por la potencial disminución de saldos exportables e inadecuado abastecimiento del mercado interno. El sector terrateniente vio favorecida su capitalización a través de la implementación de mayores precios relativos, créditos y paulatina desgravación impositiva.

Lo que se manifiesta primordialmente, tanto en el análisis de las políticas públicas agrarias como en el ámbito del discurso de las corporaciones representativas de los sectores más concentrados, es la existencia de una aguda disputa entre fracciones de la clase dominante en tanto se van generando cambios en las relaciones de fuerza al interior de esta clase, en función del tránsito hacia un nuevo régimen de acumulación.

⁷⁵ No nos hemos referido en el trabajo, por cuestiones de espacio, a las líneas de acción de las corporaciones de grandes propietarios.

Bajo las condiciones del capitalismo internacional, la industrialización —en su fase superadora del proceso de sustitución de importaciones— sólo parece posible en el ámbito de países en desarrollo, en los que los regímenes burocráticos/autoritarios pueden organizar el proceso de producción, y particularmente la fuerza de trabajo, con el objetivo de satisfacer las demandas y expansión de las corporaciones transnacionales.⁷⁶

BIBLIOGRAFÍA

- Acuña, Marcelo, *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*, CEAL, Buenos Aires, 1984.
- Aguilar Monteverde, Alonso, *Problemas estructurales del subdesarrollo*, Instituto de Investigaciones Económicas-UNAM, México, 1979.
- Asbornio, Martín, *La moderna aristocracia financiera 1930-1992*, El Bloque Editorial, Buenos Aires, 1993.
- Bidoglio, Pablo, "La reforma agraria en el Programa Nacional de Desarrollo Económico", *Revista del Instituto de Investigaciones Económicas, Comerciales y Políticas*, Universidad Nacional del Litoral, año 3, núms. 10-11, enero-junio de 1960.
- Bustelo, Pablo, *Teorías contemporáneas del desarrollo económico*, Síntesis, Madrid, 1998.
- Cavarozzi, Marcelo, *El capitalismo político tardío y su crisis en América Latina*, Homo Sapiens, Rosario, 1996.
- CEPAL, *El desarrollo económico de la Argentina*, CEPAL, Santiago de Chile, 1958.
- Congreso Nacional, *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, años 1958-1960.
- _____, *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados*, años 1958-1960.
- Frigerio, Rogelio, *Las condiciones de la victoria. Manual de política argentina*, Libreros Editores, Montevideo, s. a.
- _____, *Cuatro años (1958-1962). Recopilación de política económica para argentinos. Ensayos y conferencias sobre política económica*, Concordia, Buenos Aires, 1962.
- _____, "La reforma agraria" en Arturo Frondizi, *El problema agrario argentino*, Desarrollo, Buenos Aires, 1965.
- _____, *La integración regional instrumento del monopolio*, Hernández, Buenos Aires, 1968.
- Frondizi, Arturo, "Ni odio ni miedo, reconstrucción del país", Buenos Aires, 1955 (folleto).
- _____, *El problema agrario argentino*, Desarrollo, Buenos Aires, 1965.
- _____, *Mensajes presidenciales, 1958-1962*, Ediciones del Centro de Estudios Nacionales, Buenos Aires, 1978.
- García Delgado, Daniel, *Estado & sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*, FLACSO/Tesis-Norma, Buenos Aires, 1994.
- Graciarena, Jorge, "Estado periférico y economía capitalista: transiciones y crisis" en Pablo González Casanova (coord.), *El Estado en América Latina. Teoría y práctica, Siglo XXI/ Universidad de las Naciones Unidas*, México, 1990.
- Hary, Pablo, "La Reforma agraria, operación política", en Hereford, 1959.
- Hereford. *Revista mensual de la Asociación de Criadores de Hereford*, Buenos Aires, años 1957-1961.
- Horne, Bernardino, *Hacia una democracia social agraria*, Editorial Social Agraria, Buenos Aires, 1962.
- Jozami, Eduardo, Pedro Paz y Juan Villareal, *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1985.

⁷⁶ Sklair, *Sociología*, 2003.

-Junta Nacional de Granos, *La producción y el comercio de granos*, Buenos Aires, 1958.

-Kossacoff, Bernardo y Daniel Aspiazu, *La industria argentina: desarrollo y cambios estructurales*, CEAL/CEPAL, Buenos Aires, 1989.

-*La Chacra*, Buenos Aires, años 1957-1961.

-“La gestión del Dr. del Carril”, *Revista Informativa de los Mercados y Comercio de Haciendas, Lanas, Cueros, Cereales, Campos, Remates*, publicación quincenal editada por Pedro y Antonio Lanusse S. A., 1 de diciembre de 1958, Buenos Aires, p. 1.

-Landaburu, Jorge, *Una alternativa en la Historia. Frondizi: del poder a la política*, Norma, Buenos Aires, 1999.

-Niosi, Jorge, *Los empresarios y el Estado argentino (1995-1969)*, Siglo XXI, Buenos Aires, 1974.

-Quiroga, Hugo, *Estado, crisis económica y poder militar (1880-1981)*, CEAL, Buenos Aires, 1985.

-*Revista Informativa de los mercados y comercio de haciendas, lanas, cueros, cereales, campos, remates,*

publicación quincenal editada por Pedro y Antonio Lanusse S. A., años 1957 a 1961, Buenos Aires.

-Rueda, Alfredo, “La agricultura en función de desarrollo”, *Hereford*, noviembre de 1960.

-Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, *Discurso del secretario de Estado de Agricultura y Ganadería Dr. Bernardino Horne. La función del campo ante el Plan de Racionalización y Austeridad*, 1959.

-Sklair, Leslie, *Sociología del sistema global. El impacto económico y político de las corporaciones transnacionales*, Gedisa, Barcelona, 2003.

-Sunkel, Osvaldo y Pedro Paz, *El subdesarrollo latinoamericano y la teoría del desarrollo*, Siglo XXI, México, 1984.

-Szusterman, Celia, *Frondizi. La política del desconcierto*, Emecé, Buenos Aires, 1998.

-Torre, Juan Carlos, *El proceso político de las reformas económicas en América Latina*, Paidós, Buenos Aires, 1998.