

**XXII JORNADAS DE HISTORIA ECONÓMICA**  
**ASOCIACIÓN ARGENTINA DE HISTORIA ECONÓMICA**  
**UNIVERSIDAD NACIONAL DE RIO CUARTO**  
**Río Cuarto, 21 a 24 de setiembre de 2010**

Silvia B. Lázzaro  
CONICET – UNLP  
[slazzaro@isis.unlp.edu.ar](mailto:slazzaro@isis.unlp.edu.ar)  
[slazzaro@conicet.gov.ar](mailto:slazzaro@conicet.gov.ar)  
Mesa 2b: Historia Agraria Siglo XX

La Ley Agraria que no fue. Objetivos, estrategias y resultados de la política agraria promovida por Horacio Giberti a partir de 1973

### **1.- Introducción**

El régimen peronista de la década de 1970 intentó articular su antigua alianza de clases para revertir el proceso de acumulación vigente y apuntar a reeditar la política social del período anterior<sup>1</sup>. Desde el punto de vista político procuró apoyarse en el *Pacto Social*; y en el ámbito económico deja en manos de José Gelbard<sup>2</sup> la conducción de la política económica, la que se orientó a estimular a la burguesía nacional, ampliar el mercado interno mediante la redistribución del ingreso, procurar la expansión de las exportaciones de manufacturas y ampliar los márgenes de acción del Estado.<sup>3</sup> Fue un período particularmente complejo que cristalizó en una realidad en la que los aspectos económicos y los político-institucionales adquirieron críticos perfiles, derivando en una situación de constante movilización social. La principal intención en el proyecto del peronismo era la de crear un orden político legítimo y estable, susceptible de constituirse en un ámbito en el que las clases sociales dirimieran sus enfrentamientos; y un orden de arbitraje que trascendiera el notable carisma personal de Perón. En este contexto, el eje del proyecto de reorganización de la dominación

---

<sup>1</sup> En este artículo acotamos la investigación a las políticas agrarias relacionadas con el factor productivo *tierra*, y al período histórico durante el cual tienen el protagonismo en el Ministerio de Economía y en la Secretaría de Agricultura de la Nación, José B. Gelbard y Horacio Giberti, respectivamente.

<sup>2</sup> José B. Gelbard fue un inmigrante judío que, escapando de Polonia llegó a Argentina durante la década de 1930. Desde entonces se dedicó a diferentes actividades comerciales, gremiales y aún políticas durante el gobierno de Perón, junto a quien fundó la Confederación General Económica (CGE) que agrupó a la pequeña y mediana burguesía nacional en 1953; desempeñándose posteriormente como ministro de Economía durante el segundo gobierno peronista, entre 1973 y 1974. Ver: Seoane, María. *El burgués maldito*. Bs.As., Planeta, 1998.

<sup>3</sup> Paz, Pedro. *Proceso de acumulación y política económica*, en Jozami, Eduardo et al. *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social (1976-1983)*. Bs. As., Siglo XXI, 1985, pp.62-70

de clase era la creación de un sistema político abierto y flexible sostenido sobre las organizaciones corporativas y los partidos políticos. En este sistema quedaría definido el lugar de las clases en la sociedad, y particularmente en el plano institucional, cuyos límites de tolerancia fueron establecidos en el diseño político realizado por Perón. De esta manera se esperaba que el potencial antagonismo entre las clases se viera neutralizado.<sup>4</sup>

Respecto al programa económico y social del peronismo cabe destacar algunos ejes centrales, presentes en el discurso inicial: la política agraria, que combinaba las transferencias de ingresos hacia otros sectores de la economía, con las propuestas de modernización para incrementar la producción y los saldos exportables; las medidas tendientes a favorecer el desarrollo industrial y a las empresas de capital nacional; la mejora de la situación de los sectores asalariados; y la restricción de las actividades de las empresas transnacionales, considerando que habían sido tratadas de manera privilegiada por los gobiernos anteriores. Todos estos procesos implicaban el incremento de la intervención estatal en el ámbito socioeconómico y político-institucional.<sup>5</sup> Pero ya el modelo de industrialización por sustitución de importaciones de la década de 1940 había llegado a su fin; y la situación internacional vigente condicionó de manera significativa el lúbil intento de reeditar aquel modelo.

El movimiento peronista mostró en la realidad su incapacidad para “sobrevivir a la dura prueba de la muerte de su conductor”. El Pacto Social entre obreros y empresarios, punto esencial del proyecto de “democracia integral” al que aspiraba Perón, se desvaneció frente a la realidad de las confrontaciones.<sup>6</sup> El regreso de Perón a comienzos de la década de 1970 trajo aparejado un intento de concertación social y política. Pero confluyeron diversos procesos internos y externos -tales como la inflación incontrolada, la crisis del petróleo, el clima de violencia social y un alto grado de conflictividad intragubernamental- que significaron el fracaso rotundo de la propuesta.

El contexto, tanto nacional como internacional, difería ampliamente de vigente durante el primer peronismo.<sup>7</sup> Si bien el proyecto fundamental apuntaba a la puesta en marcha de un

---

<sup>4</sup> De Riz, Liliana. *Retorno y Derrumbe. El último gobierno peronista*. Bs. As., Hyspamérica, 1987, p.14

<sup>5</sup> Sidicaro, Ricardo. *Los tres peronismos. Estado y poder económico 1946-1955 / 1973-1976 / 1989-1999*. Bs. As., Siglo XXI, 2002, p. 117

<sup>6</sup> De Riz, Liliana. *Op.cit.*, p.15

<sup>7</sup> Ver para el período del primer peronismo: Girbal – Blacha, Noemí. *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955) Una interpretación histórica de sus decisiones político-económicas*. Buenos

proceso similar al generado durante la década de 1940, en tanto se proponía la concreción de un pacto entre el Estado, los empresarios y los sindicatos para contener las principales variables socioeconómicas, fue inevitable su fracaso, fundamentalmente por las variaciones en el marco internacional imperante en la década de 1970.

El capital extranjero adquirió cada vez mayor importancia sobre todo en las ramas más dinámicas de la industria, avanzando también sobre sectores que antes habían sido controlados por el capital nacional. El sector agrario no estaba en condiciones –como en los años de la década de 1940- de realizar transferencias de su excedente hacia la industria y el ámbito urbano, lo que se consideró un punto de vista válido para la generación de políticas sectoriales que incrementaran la producción y la productividad agropecuaria.<sup>8</sup> El logro de este propósito impuso la urgencia de operar sobre el sistema de tenencia de la tierra y la subutilización de la misma como factor productivo.

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

## **2.- Propuesta de política agraria**

El sector agropecuario se constituía en una preocupación fundamental, en tanto el país ocupaba un lugar de privilegio, frente a un mundo que enfrentaba el dramatismo del agotamiento de los recursos naturales y por la presión creciente que sobre la producción de alimentos ejercía la población en constante aumento. Asimismo, en el orden nacional, su contribución a la balanza comercial y las posibilidades de un rápido e importante

---

Aires, Universidad Nacional de Quilmes, 2003; Lattuada, Mario. *El peronismo y los sectores sociales agrarios. La resignificación del discurso como articulador de los cambios en las relaciones de dominación y la permanencia de las relaciones de producción*. En, *Mundo Agrario. Revista de Estudios Rurales*, n° 5, segundo semestre de 2002. Centro de Estudios Histórico-Rurales. Universidad Nacional de La Plata.

[www.fahce.unlp.edu.ar/mundoagrario/nro5/Lattuada.htm](http://www.fahce.unlp.edu.ar/mundoagrario/nro5/Lattuada.htm)

<sup>8</sup> Rapoport, Mario. *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*. Bs. As., Macchi, 2000, pp.690-691

incremento, exhiben al sector agrario como factor imprescindible para la expansión del desarrollo integral.

Argentina contenía dos zonas rurales diferenciadas: la pampa húmeda y *el resto del país no urbano*. Estas dos realidades, con relaciones económicas y sociales diferenciadas, obligaban a la formulación de medidas adaptadas para cada una de ellas, según el medio y sus urgencias. Comunicaciones, obras de riego, niveles de producción, mejora de los sistemas productivos y tecnológicos, política de precios, de comercialización, de crédito, fueron destacados en los lineamientos de la política agraria expuestos por el presidente Cámpora en 1973 en la apertura de las sesiones legislativas.<sup>9</sup> Es particularmente significativo el tratamiento que se le dio en el programa del peronismo –expuesto en este Mensaje inaugural- a dos problemas en particular: la propiedad y tenencia de la tierra y la política impositiva que grava al sector rural.

La propiedad y el uso de los recursos naturales, fundamentalmente la tierra y el agua, presentan incongruencias –afirmó Cámpora- de un alto significado social, político y económico, que han conducido a la concentración del poder de un determinado sector. Mientras la producción permanece casi estancada y gran parte de la población rural no tiene acceso a la propiedad, uso o explotación de la tierra, “una parte importante de este recurso natural permanece ocioso y otro, mayor aún, es deficientemente explotado”.<sup>10</sup> Esta situación necesariamente debía variar hasta llegar a hacerse realidad el principio según el cual “la tierra debe ser de quien la trabaja eficientemente”. Para ello, el Estado realizaría una decidida política de transformación del sistema vigente de tenencia y uso de la tierra, facilitando el acceso a la propiedad a la “auténtica población rural”. En este contexto, las tierras ociosas, los minifundios, los latifundios y las explotaciones ineficientes debían ser definitivamente erradicados; la colonización de la tierra pública y privada había de encararse en forma urgente, a través de planes de colonización que superaran la mera distribución parcelaria y generaran verdaderas unidades empresarias, contando con especial apoyo técnico, crediticio y de infraestructura.

Respecto al sistema impositivo que gravaba al sector rural, configuraba un cuadro complejo de difícil liquidación y complicado control que, en general atendía a exclusivas necesidades

---

<sup>9</sup> Congreso Nacional. Cámara de Diputados. *Diario de sesiones*, Bs. As., Asamblea de 25 de mayo de 1973, pp. 45-49, tomo I

<sup>10</sup> *Ibidem*, p. 46

fiscales, siendo prácticamente proporcional a los volúmenes de producción e injusto en su distribución, lo que en la práctica contribuyó a que “sea más interesante la mera conservación de la propiedad de la tierra que el fruto de su buena explotación”<sup>11</sup>. En virtud de esta situación preexistente, se implementaría a partir de esta gestión de gobierno, el impuesto a la renta normal potencial de la tierra y su aplicación en forma equitativa, correlacionado con el resto de normas fiscales, y cuidando que no desaliente la inversión rural con el objetivo de que el sistema “favorezca al sector más eficiente, incitando al que no lo es a mejorar su producción”.<sup>12</sup>

En efecto, la propuesta agraria del peronismo en 1973 exhibió como objetivo fundamental la necesidad de elevar los niveles de producción y productividad. Este logro suponía superar ciertas deficiencias permanentes de la estructura agraria, especialmente el sistema de tenencia de la tierra y la subutilización del suelo. El programa se basaba en el principio de que “la tierra debe ser para quien la trabaja y un bien de producción y no sólo de renta y especulación”, para lo cual debían erradicarse los latifundios improductivos y los minifundios antieconómicos, facilitando el acceso a la propiedad a auténticos productores, reorientando la política de colonización en tierras fiscales y promoviendo el desarrollo de “unidades familiares de producción y unidades comunitarias de trabajo rural”. La aplicación de un impuesto a la renta normal potencial de la tierra era considerada el instrumento vital para obtener aquellos objetivos, en tanto castigaría al productor ineficiente y a la especulación, a favor de la productividad<sup>13</sup>.

Las *Pautas Programáticas para el Gobierno Justicialista de la Reconstrucción Nacional*, de enero de 1973, incluía la política agropecuaria. Allí se expusieron varios aspectos susceptibles de consideración para un análisis más a largo plazo de este proceso. Entre los objetivos de lo que se dio en llamar la *Reforma Agraria Integral* se destacaban: el acceso a la propiedad de la tierra por parte de los productores directos; la difusión de unidades familiares de producción; la erradicación de los latifundios y minifundios improductivos; la reorientación de la política de colonización en tierras fiscales; la difusión del

---

<sup>11</sup> Ibidem, p. 47

<sup>12</sup> Ibidem, p. 47

<sup>13</sup> Lattuada, Mario. *La política agraria peronista (1943-1983)*. Bs. As., CEAL, 1986, p. 215

cooperativismo en todas sus formas; el fomento de unidades comunitarias de trabajo rural; la implementación del impuesto a la renta normal potencial, entre otros.<sup>14</sup>

La producción agropecuaria había crecido a ritmo muy lento durante la década de 1960<sup>15</sup>; proceso que incidía en la economía nacional y que amenazaba con generar una severa crisis en el sector externo. Por ello el desafío para el equipo económico era palmario: incrementar la producción primaria en el corto y en el mediano plazo.

No obstante, el período considerado se caracterizaba por la presencia de una sociedad civil movilizadora y con fuertes esperanzas de cambio; y es allí donde se asentaba la primordial inquietud de los principales factores de poder; y no sobre las bases del Plan Económico de Gelbard –moderado en sus perfiles-, ni por la política agropecuaria entonces propuesta por el Secretario de Agricultura, Horacio Giberti<sup>16</sup>.

### **3.- Coincidencias, compromisos y programación con concertación**

A fin de 1972, pocos meses antes de las elecciones que dieron el amplio triunfo al peronismo, se firmó un acuerdo denominado *Coincidencias Programáticas del Plenario de Organización Sociales y Partidos Políticos* entre la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación General Económica (CGE) y los principales partidos políticos nacionales y movimientos provinciales. En este acuerdo se partió de un diagnóstico de la situación social y económica que “...desde 1967 ha agudizado las debilidades y la desnacionalización de nuestra estructura económica”<sup>17</sup>: falta de trabajo; capacidad industrial ociosa; recursos naturales inexplorados; deficiencia educacional; emigración de científicos, técnicos y obreros calificados; insuficiente seguridad social; mercado interno depresivo; carencia de viviendas; alto índice de mortalidad; desaliento a la inversión;

---

<sup>14</sup> Ibidem, pp.216 -217

<sup>15</sup> La producción agropecuaria creció durante la década del 60 a una tasa anual acumulativa de 1.9%. CONADE. *Plan Nacional de Desarrollo, 1970-1974*. Citado por Rougier, Marcelo y Fiszbein, Martín. *La frustración de un proyecto económico. El gobierno peronista de 1973-1976*. Bs.As., Cuadernos Argentinos Manantial, 2006, p. 180

<sup>16</sup> Horacio Giberti era Ingeniero Agrónomo, habiéndose desempeñado como presidente del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria durante los años del gobierno de A. Frondizi, caracterizándose por el impulso sistemático que imprimió en esta institución a los trabajos de extensión y de transferencia de tecnología. Abiertamente relacionado con la CGE, acompañó al Ministro Gelbard como Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación durante las presidencias de Cámpora y Perón.

<sup>17</sup> Ministerio de Economía. *Coincidencias Programáticas del Plenario de organizaciones Sociales y Partidos Políticos, 7 de diciembre de 1972*, en *Política económica para la reconstrucción y la liberación nacional*. Legislación económica, Bs.As., 1975, pp. 213 -222

sistema monetario distorsionado; enajenación y penetración extranjera de las empresas existentes, lo que reforzaba los privilegios y monopolios internos y tendían a paralizar la producción que se torna así ineficiente tanto para la satisfacción de las necesidades del mercado interno, como para lograr una posición adecuada en los mercados internacionales. Frente a este diagnóstico, el acuerdo propuso algunos objetivos fundamentales que concibió como esenciales a la hora de generar nuevas políticas públicas: poner el espacio, tanto urbano como rural, y sus recursos naturales a disposición del trabajo, la inversión y la producción; lograr un desarrollo nacional autónomo para alcanzar un ritmo intenso y autosostenido en el crecimiento de la producción de bienes y servicios; bregar por la justicia social; la independencia económica; la integración regional y la transformación del Estado.

Para ello se propusieron instrumentos de política económica y social que incluían la política demográfica, laboral, tributaria, crediticia, internacional; de comercio exterior, sector público, desarrollo regional, capital extranjero, y de infraestructura; política de desarrollo agropecuario, forestal, pesquera, industrial, minera, tecnológica, de turismo, y ambiental.

En materia de desarrollo agropecuario, el acuerdo apuntó a una vigorosa política en torno al sector, tendiente a obtener aumentos en la producción, una más justa distribución de los ingresos y la participación real de la población rural en el proceso de desarrollo económico y social. En este aspecto, y en el marco de las *Coincidencias Programáticas* que aglutinaba la opinión de los partidos políticos y de las principales organizaciones sociales, se hacía referencia a aspectos relevantes que veremos luego reflejarse en la acción de la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación entre 1973 y 1974:

1.- Respecto a la tenencia de la tierra, se partía del principio de que la misma no ha de ser un bien de renta sino un instrumento de trabajo, que posibilite el acceso a la propiedad por parte de los productores directos, apuntando a erradicar tanto el latifundio como el minifundio. Para ello habría que articular una legislación que contemple una ley de colonización que, restaurando el Consejo Agrario Nacional con carácter autárquico, se aboque al parcelamiento en unidades económicas de las tierras fiscales y de propiedad privada que se destinen a estos fines; una ley de Transformación Agraria, que promueva el acceso a la propiedad a los arrendatarios y aparceros a través de créditos flexibles, y

exenciones impositivas temporarias que estimulen las operaciones de compraventa; una ley de tierras ociosas o deficientemente explotadas en manos de particulares que posibilite su incorporación inmediata a la actividad productiva; y una ley de reconcentración parcelaria para convertir a los minifundios en unidades económicas.

2.- Se proponía implantar el impuesto a la renta normal potencial de la tierra en sustitución de otros impuestos que gravaban al sector; iniciar los estudios tendientes a instaurar el seguro agrícola integral; implantar el crédito agrario planificado y supervisado; promover la comercialización e industrialización cooperativa de la producción agropecuaria; fomentar la investigación y la tecnificación del agro; y sancionar leyes de conservación de suelos, uso racional de aguas para riego, sanidad animal y vegetal.

Este acuerdo, y siempre en el contexto más general de ir sumando consensos, se ratificó el 30 de mayo de 1973 con la firma de la denominada *Acta del Compromiso Nacional para la Reconstrucción, Liberación Nacional y la Justicia Social*, suscripta por el Ministro de Hacienda, José B. Gelbard, el Secretario General de la CGT, José I. Rucci, y el Presidente de la CGE., Julio Broner. Estado, trabajadores y empresarios proclamaron claros objetivos: implantar como sistema de política salarial todas las medidas destinadas a una justa distribución del ingreso que derive en salarios con creciente poder adquisitivo; eliminar la marginalidad social mediante la acción efectiva del Estado en materia de vivienda, educación, salud y asistencia social; absorber en forma total la desocupación y el subempleo de los trabajadores; mejorar la asignación regional del ingreso; y finalizar con el descontrolado proceso inflacionario y la fuga de capitales<sup>18</sup>.

En este contexto el Poder Ejecutivo Nacional se comprometió a enviar diecinueve proyectos de ley al Congreso, con el apoyo inicial de la CGT y la CGE. Los proyectos a remitir eran, entre otros el impuesto a la renta normal y potencial de la tierra; la defensa del trabajo y la producción; la suspensión de desalojos rurales; el proceso de transformación agraria; la promoción industrial; la nacionalización de los depósitos bancarios; las inversiones extranjeras, regionalización del crédito y de las carteras; la promoción minera y la conservación de los recursos naturales; el tratamiento de la situación de las tierras ociosas o deficientemente explotadas etc. En tanto el peronismo tenía el control en ambas

---

<sup>18</sup> Ministerio de Economía. *Acta del Compromiso Nacional, 30 de mayo de 1973*, en Política económica para la reconstrucción y la liberación nacional. Legislación económica, Bs. As., 1975, pp.201- 211



cámaras, varios de estos proyectos se convirtieron en ley, aunque no precisamente aquellos que concernían al ámbito agrario, particularmente cuestionados por los sectores ligados a la gran propiedad.

En julio de 1973 el Ministro de Hacienda, José Gelbard, dirigió un mensaje con motivo de celebrarse la *Segunda Reunión de Gobernadores del Gobierno del Pueblo*. Allí se advertía una referencia explícita a la política para el sector agrario, cuyo objetivo era la expansión de la producción agropecuaria de las zonas *tradicionales* y la incorporación de zonas actualmente *marginales de secano* y de *zonas de riego*, a la explotación productiva. La política para el sector tendía –según el mensaje- a incrementar la eficiencia y, por esta vía, introducir nuevos fundamentos de la redistribución de ingresos hacia la población asalariada y la obtención de una más firme presencia en los mercados internacionales; haciéndose especial hincapié en la urgencia de superar el proceso de subutilización de la tierra<sup>19</sup>.

En este marco el Ministro Gelbard definió los instrumentos jurídicos que iban a iniciar el programa agrario, siempre compatibilizado con las políticas redistributivas y el crecimiento de la producción. En primer lugar, el impuesto a la renta normal y potencial de la tierra, que tendía a estimular al productor más eficiente y a fomentar el uso de la tierra para el logro de una mayor producción; y que se constituía a la vez en un eficiente instrumento de la política de redistribución de ingresos, al incorporar a la tributación progresiva al sector agropecuario. En segundo lugar el proyecto de ley de fomento agrario, que contribuía a la transformación de arrendatarios, aparceros y egresados de facultades y escuelas de orientación agraria en propietarios de tierras, mediante un sistema de promoción para la adquisición de una unidad económica agraria; de esta manera se generaban los mecanismos necesarios para la incorporación de productores pequeños y medianos, técnicamente capacitados, con el objetivo de lograr por esta vía un mayor nivel de eficiencia y productividad. Y, en tercer lugar, la ley de tierras aptas para la explotación agropecuaria, que tendía a declarar de interés público el uso racional de la tierra y el incremento de su capacidad productiva, con el objetivo de alcanzar niveles óptimos de explotación.

---

<sup>19</sup> Presidencia de la Nación. Secretaría de Prensa y Difusión. *Mensaje del señor Ministro de Hacienda y Finanzas Don José B. Gelbard, con motivo de celebrarse la 2ª Reunión de Gobernadores del Gobierno del Pueblo, el 31 de julio de 1973*, en *Política Económica y Social: Ruptura de la Dependencia. Unidad y Reconstrucción Nacional con Justicia Social para la Liberación*, Bs. As., 1973, p. 16

Al término de la Segunda Reunión de Gobernadores, fue suscripta el *Acta de Compromiso del Estado* entre el Poder Ejecutivo Nacional y los gobernadores de las distintas provincias, donde se fijaron pautas para las asignaciones presupuestarias, medidas de austeridad, tributarias, de control de la evasión fiscal, entre otras. La declaración fue firmada por todos los mandatarios provinciales, en el marco del respeto a los lineamientos dados por el Acta de Compromiso previa, suscripta por el Estado, la CGT y la CGE.<sup>20</sup>

Era evidente la dinámica de la concertación plasmada con las fuerzas políticas, las organizaciones sociales, los sectores del trabajo y del empresariado. En este contexto no podía faltar el acuerdo y compromiso con el ámbito agrario.

En efecto, en setiembre de 1973 se firmó el *Acta de Compromiso del Estado y los Productores para una Política Concertada de expansión Agropecuaria y Forestal*, entre integrantes del equipo económico y los representantes de los sectores relacionados con la producción agropecuaria: treinta y tres entidades vinculadas con el agro, entre las que se encontraban Sociedad Rural Argentina (SRA), Federación Agraria Argentina (FAA), Ligas Agrarias y varias instituciones asociadas a la CGE, quedando exceptuada Confederación Argentina de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP)<sup>21</sup>.

El gobierno nacional y los productores se imponían la realización de esfuerzos mancomunados a fin de llevar a cabo una política concertada, destinada a incrementar y diversificar la producción, armonizándola con el desarrollo integral del país. Para ello los productores y trabajadores rurales compartían con el gobierno la tarea de formulación y posterior cumplimiento del programa de acción a corto, mediano y largo plazo, sobre la base de criterios específicos: crecimiento de la producción agropecuaria y forestal; estabilidad de las normas y criterios que regulan la actividad; ingresos del sector rural, de los productores y de los trabajadores, justos y equilibrados con los demás sectores de la economía; promoción del interior del país; conservación y mejoramiento del suelo y del medio ambiente rural; desarrollo de nuevos productos, tecnología y áreas de producción, actualmente ociosas o insuficientemente explotadas; participación del productor y del trabajador rural en las decisiones que hacen al sector y en los beneficios de progreso social,

---

<sup>20</sup> Presidencia de la Nación. Secretaría de Prensa y Difusión. *Acta de Compromiso del Estado*, en Política Económica y Social: Ruptura de la Dependencia. Unidad y Reconstrucción Nacional con Justicia Social para la Liberación, Bs. As., 1973, pp. 45-47

<sup>21</sup> Lattuada, Mario. *La política agraria peronista (1943-1983)*. Bs.As., CEAL, 1986, p. 222

la vivienda, la educación, la salud; promoción de la organización cooperativa de productores agropecuarios en todas las actividades y servicios que hacen a la vida rural; e incentivación del desarrollo de la integración horizontal y vertical de la producción agropecuaria y forestal<sup>22</sup>.

La *planificación concertada* era el medio para una efectiva participación de todos los interesados en el quehacer rural, a fin de que los programas adoptados cuenten con el compromiso y apoyo solidario de quienes eran responsables de los mismos. Y con el objetivo de que esta acción de cooperación y participación fuese permanente y amplia, y no sólo ocasional y restringida, debía ser institucionalizada. Sobre esta base, el Ministerio de Economía propuso la creación en su seno de una Comisión que tendría a su cargo el estudio, la consulta y la elaboración de medidas de política agraria y forestal. Esta Comisión sería de carácter de permanente y estaría constituida por representantes de los productores y sus cooperativas, de los trabajadores rurales y de las industrias derivadas, de los consumidores y del Estado. Quedaba en claro que la *programación* no excluía, sino que, por el contrario, perseguía la *concertación*.

El *Acta de Compromiso del Campo*, como generalmente se lo denominó, tenía sus puntos de partida y su fundamento en las *Coincidencias Programáticas* entre las organizaciones sociales y los partidos políticos, de diciembre de 1972, a las que ya nos referimos. Fijó las bases de un programa de “auténtica revolución en paz para el campo”, ya que el Estado aseguraba a los productores asistencia financiera y tecnológica, vivienda y acceso a la propiedad de la tierra, a cambio del compromiso de incrementar la producción dentro de un programa de largo alcance<sup>23</sup>.

La concertación en este sector se concretó en la Comisión de Política Concertada que propuso estrategias para objetivos tales como el régimen de la tierra; la política de ingresos; los sistemas de comercialización; la política impositiva y crediticia; el seguro agrícola integral; el desarrollo tecnológico y diversificación de áreas y producciones; el desarrollo social; y la “liberación del latifundio”.

---

<sup>22</sup> *Acta del compromiso del Estado y los productores para una política concertada de expansión agropecuaria y forestal*, en Revista de la Bolsa de Cereales, Bs. As., octubre de 1973, pp. 8-14

<sup>23</sup> Presidencia de la Nación. *Reseña General de actividades desde el 25 de mayo de 1973*, Bs. As., 1975, pp.170-171

Se partía de la idea de que la expansión del sector agrario contribuiría a absorber la desocupación y el subempleo, objetivo reiteradamente declarado como prioritario dentro de la política económica nacional. Aspectos relacionados con el régimen de la tierra y con la política impositiva son los que concitan ahora más nuestra atención.

Respecto al régimen de la tierra los productores se comprometían a realizar un aprovechamiento pleno y racional de la misma con aptitud agropecuaria y forestal, la que debía producir con *eficiencia*, al mismo tiempo que el Gobierno nacional reafirmaba “el ejercicio pacífico del derecho de propiedad privada en función social”<sup>24</sup>. En este marco, instrumentos tales como la colonización, todas las formas de asociación de capital y trabajo y los mecanismos de acceso a la propiedad a través del Consejo Agrario Nacional y el Banco de la Nación Argentina, serían reglamentados y puestos en ejecución.

El tema del minifundio ocupaba un sitio relevante en el Acta de Compromiso con los productores. En efecto, se afirmaba que iba a prestarse la mayor atención al desarrollo de una política destinada a liberar al productor agrario de la estructura minifundiaria, posibilitando que el trabajo productivo genere ingresos suficientes para el alcance de “una vida digna”, a través de programas de colonización, incorporación y distribución de tierras, creación y mantenimiento de unidades de carácter familiar y el desplazamiento de la frontera agropecuaria<sup>25</sup>.

El sector agrario enfrentaba una serie de problemas estructurales; y los relativos a la tierra eran de gran significación por su efecto sobre el funcionamiento del aparato productivo, y por su fuerte incidencia sobre las relaciones económicas y sociales dentro del sector. La existencia de estructuras agrarias desequilibradas, donde coexistían el latifundio y el minifundio, así como sistemas de tenencia ineptos para lograr los objetivos generales planteados, imponían un serio esfuerzo tendiente a la transformación de las mismas, con el objetivo de la instauración de la tan mentada *justicia social* en el campo. El desarrollo de formas asociativas de producción y tenencia de la tierra; el acceso de los productores sin tierra a la propiedad de ésta mediante estímulos impositivos y crediticios; el mejoramiento de los regímenes de arrendamiento y aparcerías rurales; y el arbitraje de mecanismos de

---

<sup>24</sup> *Acta de compromiso del Estado y los Productores para una Política Concertada de expansión agropecuaria y forestal, 7 de setiembre de 1973*, en, Poder Ejecutivo Nacional. *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*, Bs. As., 1973, p. 329

<sup>25</sup> *Ibidem*, p. 332

control para evitar la atomización de la propiedad rural, se constituían en los resortes imprescindibles para el logro de aquellos objetivos<sup>26</sup>

La política impositiva se orientaba hacia el propósito de convertirse en un estímulo para la producción. Con tal fin, el impuesto a los réditos sobre la base de la renta normal potencial de la tierra era el instrumento idóneo que permitía transferir la presión impositiva actual sobre los productos al factor tierra en función de su capacidad potencial de producción

A comienzos de setiembre de 1973, ya firmada el Acta de Compromiso entre el gobierno y los productores agropecuarios, se publicó en el diario *La Nación* una sugestiva solicitada, titulada *¡Señor Productor métale al arado!* en la que se puntualizaban aquellos procesos que a partir de ahora quedaban garantizados para los productores desde el Estado: política agropecuaria estable; impuesto a la renta normal potencial de la tierra para castigar la especulación y premiar a quienes trabajen más y mejor; créditos abundantes, oportunos y a bajo interés; precios reajustables de acuerdo al costo de los insumos; respeto a la propiedad; compra garantizada por parte del Estado de toda la producción del campo, cualquiera sea su volumen, dentro de los precios índices que se establezcan; descentralización y regionalización del Banco de la Nación para resolver los problemas crediticios en las propias zonas de producción; nacionalización del comercio exterior de granos y carnes a través de las juntas respectivas y con participación de las entidades representativas de los productores; promoción del cooperativismo, tanto en la producción como en la comercialización; leyes de colonización para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra a quienes deseen trabajarla, dando prioridad a los hijos de los productores; y justicia social para los éstos y para los trabajadores rurales en relación de dependencia, facilitándoles el acceso a los beneficios prioritarios tales como la vivienda, la salud y la educación<sup>27</sup>.

También se dio a conocer la creación de la *Comisión de Política Concertada*, cuya misión sería asesorar y seguir de cerca el cumplimiento de los objetivos establecidos en el *Acta de Compromiso*, organismo integrado con mayoría de productores, y de la que dependerían subcomités regionales que se ocuparán de los temas sectoriales y específicos. Sin duda era una nueva instancia en la implementación de la política orientada al ámbito agrario<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> *Giberti responde*, en, Revista Dinámica Rural, Bs.As., junio 1974, p.9-11

<sup>27</sup> *La Nación*, 13 de setiembre de 1973, p. 11, col. 5-8

<sup>28</sup> La Comisión de Política concertada estaría integrada por 15 miembros titulares y 15 suplentes, de los cuales 10 representarían a los productores agropecuarios y forestales, a propuesta de la CGT; 2 a las industrias

Parecía que el diálogo entre el Estado y los productores se había formalizado, quedando a partir de ahora a la espera de las concreciones necesarias para que los ambiciosos objetivos propuestos pudiesen alcanzarse, superando una estéril declaración de buenas intenciones.

No obstante, por el momento, la idea fuerza era que “el gobierno del pueblo y las entidades del agro se han dado la mano y han puesto la firma, coincidiendo en un objetivo común: la Argentina Potencia”<sup>29</sup>.

Encuadrada en un contexto coyuntural pleno de alternativas tensas –subrayado por el rechazo de las entidades ruralistas a la política oficial y la resistencia de los sectores desplazados del proceso comercializador en Liniers- la iniciativa del Ministerio de Economía demandó largas discusiones; circunstancia que ciertamente no extrañó, teniendo en cuenta las diferencias que separaban a muchos de los interlocutores. Tras varias deliberaciones, el proyecto oficial tuvo concreción y fue aprobado por los delegados de las entidades representadas, con excepción de CARBAP, cuyos portavoces abandonaron el recinto no sin antes hacer público un documento que fijaba la posición de la entidad. Allí se señaló que no se discutían los enunciados filosóficos incluidos en el documento; aunque sí preocupaba a CARBAP la implementación final de los enunciados del documento, puesto que sobre la base de sus generalidades, se facilitaba la aplicación de cualquier tipo de planteo y no quedaba definida la participación efectiva de los productores. Para aplicar una política sólida de mediano y largo plazo para el campo, que se oriente a alentar una mayor producción, no hace falta –afirmó CARBAP- “ningún acta de compromiso; sólo bastará con que el Gobierno establezca con claridad y en forma concreta sus planes y dicha política”<sup>30</sup>.

La SRA, si bien firmó el Acta y aceptó integrar una Comisión de Política Concertada, puso reparos en torno a los proyectos de leyes impositivas generados en el Ministerio de Economía y en vías de sanción, a los que consideró abiertamente confiscatorios; contribuyendo –expresó su presidente Celedonio V. Pereda- a la extensión de la “inquietud y la inseguridad en el sector rural”, dificultando el avance tecnológico y el aumento de la producción; siendo esta política contradictoria con los objetivos nacionales que han sido

---

derivadas del agro y a los proveedores del agro, a propuesta de la misma Confederación; 2 a los trabajadores y 1 a los consumidores, a propuesta de la Federación Argentina de Cooperativas de Consumo.

<sup>29</sup> *La Nación*, 21 de setiembre de 1973, p. 12, col. 1-8

<sup>30</sup> *El compromiso del campo*, en *El Campo en Marcha*, Bs. As., setiembre de 1973, pp. 10-12

sostenidos por las entidades agrarias y que “han sido reafirmados al proyectar a la Argentina como potencia productora de alimentos y materias primas en un mundo cada vez más necesitado de ellas”<sup>31</sup>.

No obstante, el Gobierno consiguió, por medio de un acuerdo, ofrecer la sensación de que sus relaciones con el agro habían experimentado una notable mejoría, lo que no era poco, habida cuenta del grado de deterioro que habían experimentado.

Todos los contenidos de las instancias mencionadas, tuvieron un tratamiento más sistematizado en el denominado *Plan Sectorial Agropecuario 1974-1977*, elaborado por la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación, a cargo del Ing. Horacio Giberti.

Se proponía realizar la *concertación* en el sector agrario a través de la puesta en práctica de cinco objetivos precisos:

- 1.- Transformar el aparato productivo, desarrollando sistemas de producción, comercialización e industrialización de productos agropecuarios, asignando al sector agropecuario un papel altamente dinámico en la economía.
- 2.- Mejorar las estructuras agrarias, a fin de asegurar la vigencia de la justicia social, difundiendo la propiedad de la tierra entre los auténticos productores y perfeccionando el sistema de tenencia, lo que se traducirá en relaciones sociales más equitativas.
- 3.- Asegurar una justa distribución del ingreso en el sector agrario, que mejore la posición relativa de los pequeños y medianos productores frente a los sectores de alta concentración económica.
- 4.- Promover la integración regional, superando los desequilibrios existentes mediante el desarrollo de las zonas rezagadas, la incorporación de tierras ociosas, la diversificación de la producción y la plena integración de las áreas fronterizas.
- 5.- Asegurar la independencia económica y tecnológica, erigiéndose el control nacional de las estructuras de comercialización externas y la reversión del proceso de desnacionalización de las industrias de base agropecuaria, “el fundamento de la lucha contra la dependencia económica”<sup>32</sup>.

---

<sup>31</sup> Sociedad Rural Argentina . *Memoria 1973-1974*, Bs. As., 1974, p.60

<sup>32</sup> Ministerio de Economía. Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación . *Plan sectorial agropecuario 1974-1977*, Bs. As., junio 1974, tomo I, versión preliminar, pp. 38-40 (mimeo). Tanto el gobierno de Humberto Illia como el de Juan C. Onganía habían intentado imponer esta política impositiva, sin éxito en ambos casos.

El logro de estos objetivos requería de políticas particulares de producción; precios e ingresos; impositiva; créditos; uso y tenencia de la tierra; expansión de la frontera agropecuaria; tecnológica; de comercialización; política para el desarrollo institucional; y de seguridad social, salarios y empleos<sup>33</sup>.

De estos propósitos, los que van a generar conflictividad con determinados sectores agrarios, son los relativos a la tenencia de la tierra y al régimen impositivo.

En lo que respecta a la política impositiva, los fines a lograr eran el aumento de la producción, el incremento de la eficiencia productiva y la recaudación acorde con la capacidad imponible de los contribuyentes del sector. Sobre esta base, la política impositiva para el agro se basaba fundamentalmente en el *impuesto a la renta normal potencial de las explotaciones agropecuarias*, sancionado por el Congreso Nacional en setiembre de 1973<sup>34</sup>. Tal como surge de su denominación, el impuesto consiste en determinar la renta sujeta al Impuesto a las Ganancias (antes Impuesto a los Réditos) en las explotaciones agropecuarias, basándose en los resultados de una explotación media de similares características a la del contribuyente; de esta forma el impuesto incidirá como una suma fija por hectárea, independientemente de la intensidad con que el predio sea explotado. La tasa a aplicar sobre dicha renta era progresiva y dependía del monto total de la renta del contribuyente, por lo que este impuesto de fuente agropecuaria no variaba en función de la intensidad de explotación, sino del tamaño de la misma y del producto potencial<sup>35</sup>.

Con la utilización de esta estrategia se esperaba conseguir los objetivos planteados, a saber: el *acrecentamiento en la producción*, en tanto el productor se verá estimulado a incrementar su producto para reducir el efecto del gravamen por unidad producida; la profundización de la *eficiencia* en el uso de los factores productivos, en tanto el incremento de producción debía lograrse no a través de la incorporación de tierras, sino fundamentalmente de mano de obra, maquinarias e introducción de nuevas tecnologías; y la *reducción de la evasión* y del uso indiscriminado de las desgravaciones en la promoción económica del sector. Otra consecuencia importante que se esperaba de la aplicación del

---

<sup>33</sup> Ibidem, pp. 53-117

<sup>34</sup> Congreso Nacional. Cámara de Diputados de la Nación. *Diario de sesiones*, reunión 3° de 6 de junio de 1973, tomo I; reunión 6° de 29 de junio de 1973, tomo I; reunión 21° de 6 de agosto de 1973, tomo III; reunión n° 31° de 11 de setiembre de 1973, tomo IV

<sup>35</sup> Ministerio de Economía. Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación. *Plan sectorial agropecuario 1974-1977*, Bs. As., tomo I, versión preliminar, 1974, pp. 62-63 (mimeo)



impuesto a la renta potencial era la *disminución del precio de la tierra*, que tendería a reflejar cada vez más el valor de su productividad, en lugar de su valor especulativo.

La implantación de este impuesto constaba de dos etapas: la primera, denominada de *emergencia* -vigente hasta tanto se concrete la estructura de información necesaria para la determinación de la renta potencial de cada predio- consistía en un impuesto nacional de emergencia sobre las tierras libres de mejoras, el que podía computarse a cuenta del Impuesto a las Ganancias y que tendría vigencia durante el año 1974<sup>36</sup>. Durante la segunda etapa, que comenzaría a regir a comienzos de 1975, se aplicaría el impuesto a la renta normal potencial.

Respecto a la política de tierras, se debía ante todo generar un ordenamiento del espacio económico agrario en todo el territorio, que fije como meta final el cumplimiento de todos los objetivos fijados por el Gobierno Nacional<sup>37</sup>. En este contexto, el principal propósito consistía en la plena realización de la población del sector agropecuario, contribuyendo al bienestar material y espiritual de los productores y trabajadores rurales. En segundo lugar, la política procuraría adecuar el uso del suelo a su real potencial productivo, sin descuidar los aspectos referidos a la conservación del recurso.

Sobre la base de estas metas generales, se enunciaron propósitos más específicos conducentes a la elevación económica, social y cultural de los productores minifundistas y asalariados que sufren condiciones de marginalidad, mediante programas integrados de reconversión agropecuaria; al desarrollo de unidades económicas productivas a través de programas de reordenamiento fundiario, basados en la concentración de unidades minifundistas y en la progresiva subdivisión de los latifundios; a la incorporación de las tierras fiscales con aptitud agropecuaria a la producción en forma racional, mediante la paulatina eliminación de la ocupación precaria y a la promoción de los ocupantes hacia formas regulares de tenencia; al desarrollo de formas asociativas de producción y tenencia de la tierra con la participación de pequeños productores, ocupantes de tierras fiscales y asalariados rurales así como a la integración de los productores a las restantes etapas del

---

<sup>36</sup> Este impuesto de *emergencia* se diferenciaba del Impuesto a las Tierras Aptas par la Explotación Agropecuaria (ITAEA), creado en 1969, en que aquel impone una tasa sobre el valor de la tierra progresiva, y éste fija. En el caso del ITAEA, en efecto, se trató de un impuesto fijo que quedó, en sus resultados parcialmente anulado en tanto se pagaba a cuenta del Impuesto a los Réditos, con lo cual el gravamen total siguió variando en relación al nivel de producción real y no al potencial.

<sup>37</sup> Ministerio de Economía. Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación. *Plan sectorial agropecuario 1974-1977*, Bs. As., 1974, tomo I, versión preliminar, p.67 (mimeo)

proceso (comercialización, industrialización, etc.); al acceso de los productores sin tierra a la propiedad de la misma mediante incentivos impositivos y facilidades crediticias; al mejoramiento de los regímenes de arrendamiento y aparcería rural; y al establecimiento de mecanismos efectivos de control para evitar la atomización de la propiedad rural.

El Gobierno contaría con un instrumento jurídico específico para la puesta en práctica de los anteriores propósitos: la *Ley Agraria*, que reuniría en forma articulada los principios doctrinarios y las normas que hacen a los sistemas de tenencia, uso y conservación de la tierra. Los instrumentos básicos de la política estatal en materia de tierras mantenían su coherencia: el régimen impositivo sobre la tierra y explotaciones agropecuarias, el crédito, las normas sobre la subdivisión de la tierra, los programas de colonización y reconversión agropecuaria, y el nuevo régimen de arrendamientos.

Ya nos hemos referido antes al impuesto que comenzaría a regir en 1975.

Respecto al crédito, y en consonancia con el objetivo de expansión de la frontera interna y la incorporación de nuevas explotaciones al proceso productivo, la apertura de amplias líneas crediticias para la adquisición de tierras, constituía uno de los instrumentos básicos de la política respectiva. De acuerdo a lo ya establecido en el *Acta de Compromiso del Estado y los Productores*, éstos créditos serían otorgados especialmente a arrendatarios y aparceros, con prioridades para la compra de unidades económicas, lo que condice con la premisa vigente respecto a que *la tierra debe ser para quienes efectivamente la trabajan*<sup>38</sup>.

En cuanto a la subdivisión de la tierra, el acento se puso una vez más, sobre los problemas acarreados por el minifundio. Sobre esta base, la propuesta era sancionar normas que impidan la subdivisión de la tierra agraria por debajo de límites inferiores a los de su racional utilización económica; comprometiéndose el gobierno nacional a prestar asistencia técnica y financiera a los gobiernos provinciales para la puesta en marcha de un programa nacional tendiente a corregir las deficiencias estructurales originadas en el tamaño inadecuado de las explotaciones según las cambiantes condiciones económicas y tecnológicas.

La *Ley Agraria* dedicaría también especial atención a la colonización, como política fundamental en el proceso de subdivisión de tierra y expansión de la frontera agropecuaria. La colonización abarcaría tanto a las tierras fiscales como a aquellas de propiedad privada

---

<sup>38</sup> Ibidem, p.73

que se declaren afectadas en función de ser retenidas en forma improductiva o deficientemente explotadas.

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

La intención era también modificar la legislación sobre arrendamientos, a los efectos de ajustarse a los objetivos de la política agraria nacional, propendiendo a una mejor explotación de la tierra arrendada y a la promoción de quien la trabaja. Con este propósito habría de legislarse sobre las mejoras mínimas que deben incorporarse a las tierras arrendadas o en aparcería; el reconocimiento del justo valor de las mejoras incorporadas por el arrendatario; la participación del propietario en las mejoras o erogaciones que requiera la introducción de nuevas técnicas, así como de los beneficios derivados de tal participación; y a la adecuación de los plazos a las modalidades productivas propias de la tecnología.

A fin de 1973 se presentó el *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977* que propuso líneas de acción significativas, tanto en el ámbito económico y social como en el político institucional.

Procuraba generar la plena vigencia de la *justicia social*, intentando asegurar una distribución equitativa de los resultados del desarrollo, modificando estructuras productivas y distributivas, especialmente eliminación de la marginalidad social, de la desocupación y el subempleo; acceso a condiciones dignas de nutrición, educación, salud, vivienda, trabajo, seguridad social y recreación; la fuerte expansión de la actividad económica; una *alta calidad de vida*, apuntando a necesidades vitales y culturales básicas; la *unidad nacional*, que implicaba el logro de la integración física, económica, social y cultural de las distintas regiones del país; la *democratización real* de la sociedad, a través del gobierno de las mayorías y de una genuina participación popular, tanto en los procesos de decisión política

como en la traducción de los mismos en hechos y realidades concretas; la reconstrucción del Estado, que deberá cumplir su función como orientador y concertador de la actividad económica y redistribuidor de riquezas; la recuperación de la independencia económica, en lo concerniente a la inversión y al financiamiento externo, apuntando a quebrar definitivamente la dependencia financiera, tecnológica y comercial; y la integración latinoamericana, estrechamente vinculada con la política de inserción en el Tercer Mundo<sup>39</sup>.

El Plan se insertaba dentro de un contexto político donde la *concertación* operaba como un pivote alrededor del cual se estructuraban las medidas de política económica y social conducentes al logro de sus metas. Y este proceso de *concertación* se fundamentó en las denominadas *Actas de Compromiso*<sup>40</sup>, las que se erigían en un claro instrumento de acción, en tanto constituían en lo formal una expresión de compromiso de voluntades. En efecto, para el Poder Ejecutivo Nacional la “política concertada entre el Estado, los trabajadores, los empresarios y los productores rurales da participación en la decisión a todos los sectores responsables de hacer, construir y producir”<sup>41</sup>

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

Se consignaban en este documento las políticas generales y sus principales instrumentos: monetaria y crediticia; fiscal; de redistribución de ingresos; política industrial, de inversiones extranjeras y relativas al sector externo; política social y de abastecimiento. Respecto a la política agropecuaria, se destacaba su singular importancia, en su doble

---

<sup>39</sup> República Argentina. Poder Ejecutivo Nacional. *Plan Trienal para la Reconstrucción y la Liberación Nacional 1974-1977*, Bs. As., 1973, pp.13-15

<sup>40</sup> *Acta de Compromiso* Nacional; de *Compromiso* del Estado y los productores para una política concertada de expansión agropecuaria y forestal; y de *Compromiso* para la regularización de la deuda de las Empresas del Estado y de propiedad del Estado con Cajas Nacionales de Previsión.

<sup>41</sup> *Ibidem*, p.29

función de abastecedor del mercado interno y generador de excedentes para crear capacidad de compra externa; lo que implicaba movilizar toda la capacidad productiva del sector en las áreas actualmente bajo explotación y las que se incorporen expandiendo la frontera agropecuaria. Para que ello fuese posible los instrumentos diseñados partían de un nuevo concepto de imposición al sector a través del impuesto a la renta normal potencial de la tierra, la ley de bosques y el programa de viviendas rurales, que configuran en su conjunto un marco adecuado para la promoción del sector. Todo esto quedaba reforzado por el *Acta de Compromiso del Estado y los Productores*, que consolidaba la voluntad de ambos para alcanzar los objetivos propuestos en materia de producción dentro de un marco coherente con los demás objetivos del Plan Trienal<sup>42</sup>.

La exposición de estos proyectos tenía un marcado carácter de aspiración más que de programa efectivo, orgánico, con metas estimativas e instrumentos precisos para alcanzarlos. Era evidente la necesidad de ofrecer estímulos concretos al productor para incrementar la producción, pero también se requería un gran esfuerzo tecnológico, económico y de decisión, que difícilmente podían mobilizarse sin contar con instrumentos idóneos. En efecto, no se exhibían desacuerdos respecto a lograr incrementos sustanciales de producción, redistribuir el ingreso del sector agrario, así como promover el acceso a los medios de producción por parte de los auténticos productores agropecuarios; pero también resultaba indispensable saber qué técnicas se aplicarían, de dónde se obtendrían los fondos y muy especialmente si los aumentos a los que se aspiraba serían económicamente algo más que buenos propósitos.

En efecto, la opción a favor de esta alternativa política se mostraba ampliamente condicionada por procesos relacionados con los cálculos de costo/beneficio, la factibilidad técnica y esencialmente la viabilidad política<sup>43</sup>.

#### **4.- Fin de la concertación y tendencia a la aglutinación.**

---

<sup>42</sup> *Ibidem*, pp.30-33 El Plan reseñaba también los principales lineamientos generales y las políticas a aplicarse en diferentes sectores de la actividad, tales como sector agropecuario, forestal y pesca; minería; educación, cultura, ciencia y tecnología; industrias manufactureras; vivienda; salud; seguridad social; recursos hídricos; aspectos ambientales; energía; comunicaciones; transporte; relaciones exteriores; defensa y seguridad; políticas de frontera; justicia; trabajo; situación de las provincias.

<sup>43</sup> Orlansky, Dora. *Investigación social y políticas públicas*, en *Sociedad*, Revista de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires, Bs. As., n° 26, invierno de 2007, p. 97

Las políticas para el sector agropecuario se convirtieron pronto en uno de los procesos más discutidos y cuestionados. El Secretario de Agricultura, Horacio Giberti, no tenía conexión con los grupos tradicionales “quienes lo consideraban un técnico –término de connotaciones despectivas- de inspiración izquierdista”<sup>44</sup>.

A mediados de 1974 se dio a conocer el anteproyecto de Ley Agraria elaborado por la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación. A partir de esta instancia estallaron las tensiones y conflictos, tanto entre los sectores rurales y el gobierno – focalizado en el equipo de la Secretaría de Agricultura-, como en el interior de esa alianza policlasista que era el peronismo gobernante.

El conocimiento del proyecto de Ley Agraria coincidió con la muerte de Perón, principal límite continente de aquella alianza; las posiciones contra el anteproyecto se constituyeron en una instancia más de confrontación entre los distintos sectores del peronismo, ávidos por ocupar el poder vacante<sup>45</sup>.

Para aprehender los fundamentos directos del anteproyecto de Ley Agraria, hay que retrotraerse a las *Pautas Programáticas para el Gobierno Justicialista de la Reconstrucción Nacional*, proclamadas en Buenos Aires en enero de 1973 y que sirvieron de base para la campaña electoral; a las *Coincidencias programáticas del Plenario de Organizaciones Sociales y Partidos Políticos* firmadas el 20 de noviembre de 1972; y al *Acta de Compromiso del Estado y los productores para una Política Concertada de Expansión Agropecuaria y Forestal*, signada en setiembre de 1973.

Son éstos los documentos programáticos que se tuvieron en cuenta para la elaboración del anteproyecto, lo que permite advertir la congruencia en relación a las propuestas electorales del peronismo en 1973.

Lo novedoso y significativo del anteproyecto fue que por primera vez se pretendió regular todo lo concerniente a la tenencia y uso de la tierra en forma orgánica y coherente, con un criterio definido. El compartir o no lo expresado en su primer artículo –dice Horacio

---

<sup>44</sup> Di Tella, Guido. *Perón – Perón 1973-1976*. Bs.As., Hyspamerica, 1983, p. 156

<sup>45</sup> La Ley Agraria proponía la expropiación de la tierra improductiva, definiéndola como aquella que no hubiese estado en producción durante los últimos 10 años, o hubiera producido menos que el 30% de su “rendimiento normal” estimado. El precio sería fijado de acuerdo con la productividad anterior y pagado en bonos especiales del gobierno. Se facultaba al CAN para llevar adelante expropiaciones; y establecía la posibilidad de organizar grandes unidades, con participación empresarial por parte de los trabajadores; si bien ello nunca llegó a aplicarse, acentuó el ya marcado antagonismo de todo el sector agropecuario. Di Tella, Guido. *Perón – Perón 1973-1976*. Bs.As., Hyspamerica, 1983, p.57

Giberti- es de fundamental importancia para el análisis posterior, ya que en él se pretende reunir la concepción ideológica que inspira la ley<sup>46</sup>. Este artículo expresaba que el dominio, la tenencia y el uso de la tierra apta para explotación agropecuaria, *quedaban sujetos a las limitaciones y restricciones que se determina en esa ley con el objeto de garantizar la función social de la misma*. Y la tierra cumplía su *función social* cuando daba satisfacción a tres objetivos fundamentales: ser explotada en forma acorde con su productividad, es decir, tener una adecuada eficiencia técnica; asegurar la conservación del suelo; y por último –y no por cierto lo menos importante- que esa forma de explotación asegure una justa distribución de la riqueza.

El anteproyecto propuesto no solamente servía para poner en producción toda la tierra apta para la explotación agropecuaria, sino que permitiría el acceso a la propiedad de la misa a los auténticos productores agrarios, desterrando de una vez y para siempre tanto al latifundio como al minifundio, premisa sobre la que se venía insistiendo regularmente.

Los objetivos principales en el contexto de aquella *filosofía definida* de la que hablaba Giberti, incorporaban el mejoramiento de la estructura agraria, fundamentalmente en lo que respecta a la tenencia y uso de la tierra; el logro de relaciones jurídico-económicas entre los sujetos agrarios y los sistemas de comercialización e industrialización de la producción; la expansión de las fronteras agropecuarias mediante la incorporación de nuevas tierras a la actividad productiva y al desarrollo de las actividades agrarias de adecuada rentabilidad; la recuperación, conservación y mejoramiento de la fertilidad del suelo; el incremento de los volúmenes y calidad de la producción, con miras a asegurar el abastecimiento del mercado interno y el logro de saldos exportables en forma continua y regular; el desarrollo ordenado del interior del país, mediante la creación de nuevos centros de producción, la vigorización de los existentes y la plena ocupación rural; y el aumento del número de explotaciones agropecuarias racionalmente dimensionadas, facilitando el acceso a la propiedad de las mismas a los productores y trabajadores rurales<sup>47</sup>.

---

<sup>46</sup> “La Ley Agraria. Opina Horacio Giberti”, en, *El Campo en Marcha*, Bs. As., agosto de 1974, p.8

<sup>47</sup> Congreso Nacional. Cámara de Diputados de la Nación . *Suplemento*. 1974, p.4863, tomo IX. Es de destacar que el anteproyecto de Ley Agraria fue enviado por la Secretaría de Agricultura a la Comisión Nacional de Política Concertada a fin de mayo de 1974. Luego del estudio de todos los dictámenes y opiniones, la Secretaría redacta la versión definitiva que fue elevada por el Ministerio de Economía a la Presidencia de la Nación en setiembre de 1974, solicitando su tratamiento en sesiones extraordinarias del Congreso. Esto no sucedió. Es entonces cuando un sector del bloque de diputados del Partido Intransigente –

El Estado tendría un papel predominante en todo este proceso, no como un *nuevo latifundista*, ya que su actividad fundamental habría de ser la de un *administrador*, recibiendo la tierra ociosa o mal trabajada y distribuyéndola entre quienes la merezcan para que ellos –mediante la ayuda técnica y financiera necesarias- la hagan producir en todo su potencial<sup>48</sup>.

A favor del anteproyecto, con algunas modificaciones aconsejadas en particular, se manifestaron, entre otras organizaciones, la Confederación General del Trabajo (CGT), la Confederación General de la Producción (CGP), Confederación General Económica (CGE), Federación Agraria Argentina (FAA) y Unión de Productores Agropecuarios de la República Argentina (UPARA). Y se opusieron al mismo Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) y Sociedad Rural Argentina (SRA)<sup>49</sup>

En junio de 1974 la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y la Pampa (CARBAP) envió un telegrama al presidente de la Nación, en el que llanamente denuncia la *grave infiltración izquierdista en la Secretaría de Agricultura*, por sabotear sistemáticamente la producción, desalentando el espíritu del hombre de campo y restándole medios para toda posibilidad de reinversión<sup>50</sup>. En este documento, suscripto por el presidente de la entidad, Bartolomé Naón, y por el prosecretario, Jorge Aguado, se denunciaba la política de comercialización, almacenamiento, sanitaria, la *infiltración*

Vicente Musacchio, Rafael Marino, Tomás Arana, Héctor Portero y Mariano Lorences- lo presentan como suyo a la Cámara de Diputados, respetando su redacción original, sin que ésta finalmente lo tratara.

<sup>48</sup> *La Ley Agraria. Opina Horacio Giberti*, en, El Campo en Marcha, Bs. As., agosto de 1974, p.9

<sup>49</sup> La Sociedad Rural Argentina (SRA) es la entidad más antigua del sector, fundada en 1866, y la de mayor presencia social. Nuclea a los más grandes propietarios, especialmente a los localizados en la región pampeana, y entre sus principios fundantes se destacan la defensa irrestricta de la propiedad privada, la libertad de empresa y la subsidiariedad del Estado. Confederaciones Rurales Argentinas (CRA) es una entidad de tercer grado, creada en 1942, que agrupa a varias confederaciones regionales de todo el país. La mayor de estas últimas, y con fuerte predominio en el conjunto, es la Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa (CARBAP) que, a su vez, agrupa sociedades rurales locales de dicha región; en general nuclea a propietarios medianos y grandes, de producción relativamente diversificada, y tiende a competir por la representatividad de los grandes con la SRA y de los más pequeños con la Federación Agraria Argentina (FAA). Esta entidad nació en 1912 representando a chacareros, básicamente arrendatarios; aunque luego del desvanecimiento del sector arrendatario pasó a representar a pequeños y medianos productores, muchos de ellos con explotaciones mixtas. La Confederación Intercooperativa Agropecuaria (CONINAGRO), creada en 1953, es una entidad confederal, no estrictamente gremial, sino orientada hacia la organización de cooperativas en diferentes ámbitos productivos. Ver: Palomino, Mirta. *Las organizaciones empresarias frente al gobierno constitucional*. En, Nun, José – Portantiero, Juan Carlos (compiladores). *Ensayos sobre la transición democrática en la Argentina*. Bs. As., Puntosur, 1987. Schvarzer, Jorge. *Estructura y comportamiento de las grandes corporaciones empresarias argentinas (1955-1983. Un estudio “desde adentro” para explorar su relación con el sistema político*. Bs. As., CISEA, 1990 (mimeo)

<sup>50</sup> La Nación, 18 de junio de 1974, p.5, col 5-6



*ideológica en el INTA*, y por supuesto el Proyecto de Ley Agraria, que deliberadamente lesionaba los legítimos intereses de todo productor agropecuario, abriendo un vasto cauce a la arbitrariedad y a la fractura del ordenamiento jurídico vigente, *promoviendo con irresponsabilidad la desunión y quizá la violencia en la comunidad nacional* <sup>51</sup>.

El anteproyecto de Ley Agraria pretende modificar profundamente la estructura de la explotación agropecuaria, afirma CARBAP, pues todo lo que allí se expresa con relación a la productividad, al manejo de la explotación y su rentabilidad, como base para determinar medidas que van desde los controles hasta la expropiación, no están claramente definidas, o lo están con tal margen de discrecionalidad que las hacen susceptibles de interpretaciones antojadizas <sup>52</sup>.

Un año más tarde, la SRA, en un intento de balance de la gestión económica llevada a cabo desde 1973 hasta octubre de 1974 –momento en que cambia el equipo económico- afirmaba que entonces se generaron medidas que tarde o temprano llevarían a la postración total del sector agropecuario: una presión impositiva agobiante, una política de precios equivocada, sistemas de comercialización totalmente ineficaces, y por supuesto, un proyecto de ley agraria *de neto corte marxista* <sup>53</sup>.

El proyecto de ley agraria –afirmó la SRA en 1974- actualizó una vieja discusión sobre el problema de la tenencia de la tierra; parte de una realidad agropecuaria que no es la nuestra, sino la de países con muy poca movilidad en la tenencia de la tierra; mostrando la realidad argentina que la tierra se subdivide permanentemente, sea por simple herencia o por ventas. Lo importante –concluyó- es que la sociedad argentina, y especialmente la sociedad agraria, “es una sociedad sin clases sociales, de modo que el esquema de lucha de clases que los ideólogos quieren aplicar a la realidad argentina fracasa desde su base”<sup>54</sup>.

Asimismo la entidad agraria justificaba su crítica a la conducción de la política agropecuaria de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, alertando sobre un potencial destino nefasto: si esta conducción agraria –expresó la SRA- cumple con sus objetivos, la producción se detendrá, se ahuyentará la inversión, se hipotecará el futuro, y

---

<sup>51</sup> Ibidem

<sup>52</sup> Confederación de Asociaciones Rurales de Buenos Aires y La Pampa. *Cuatro años de acción gremial*, Bs. As., 1977, pp. 95-96

<sup>53</sup> Sociedad Rural Argentina . *Anales*, Bs. As., 1975, p.9

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

entonces “empresarios, trabajadores y gobierno verán frustradas sus esperanzas de una Argentina convertida el Potencia”. En este contexto es posible afirmar que disentir con la política agropecuaria significaba para la SRA dar todo el apoyo a la continuidad institucional y a la presidencia de la nación, en tanto se denuncia “la infiltración de ideas contrarias a la nacionalidad donde ellas existen”<sup>55</sup>.

Meses más tarde, en una declaración conjunta de SRA y CRA, estas corporaciones afirmaban que el anteproyecto de ley agraria contenía disposiciones que implicaban una gran inseguridad jurídica para las empresas rurales, entorpeciendo la inversión, el incremento de tecnología, anulando así la posibilidad de que el país pueda contar con una producción suficiente. Y proclamaban “la firme decisión de las entidades rurales de defender la continuidad institucional, atacada por la subversión extremista y perturbada por la pretensión de aplicar ideologías extrañas a la Nación”<sup>56</sup>.

Los cuestionamientos a la gestión de Horacio Giberti fueron la constante, profundizándose en las instancias en que una nueva *Ley Agraria* despuntaba como lejana posibilidad. Es una política agropecuaria de fuerte contenido ideológico colectivista –reiteraba la SRA.- que se manifiesta en un proyecto de ley agraria, que unifica muchas disposiciones legales existentes, pero crea al mismo tiempo bases jurídicas para una *reforma agraria* consistente en expropiar, confiscar y subdividir campos, con amplia facultad de decisión por parte del Consejo Agrario Nacional. Aparentemente el proyecto de ley se dirige contra explotaciones improductivas o mal trabajadas; pero la autoridad de aplicación tiene, en virtud de una redacción intencionalmente ambigua, facultades tan amplias –y el propietario afectado tan pocas posibilidades efectivas de defensa jurídica frente al abuso y a la discrecionalidad- que una ley de este tipo se presta perfectamente para una reforma agraria como la de Chile, la cual, curiosamente, se inició con los mismos buenos propósitos que enuncia este proyecto<sup>57</sup>.

La FAA dio un comunicado a mediados de 1974 en el que expresó que el proyecto de Ley Agraria interpretaba los reiterados reclamos de la entidad, y está dentro de la línea histórica

---

<sup>55</sup> Sociedad Rural Argentina. *Memoria 1973-1974*, Bs. As., 1974, p.103

<sup>56</sup> La Nación. Bs. As., 10 de octubre de 1974, p.7, col. 1-2

<sup>57</sup> Sociedad Rural Argentina. *Memoria 1975*, Bs. As., 1975 p.14

que marca su programática. Pese a ello, el proyecto adolecía de omisiones, deficiencias o imprecisiones que deberían ser corregidas<sup>58</sup>.

Cuando el grueso de las entidades representativas del sector agropecuario –afirmaba la FAA- suscribieron con el gobierno el Acta de Compromiso, todos tuvieron conciencia de las dificultades que suponía poner en marcha un esquema de participación sin precedentes en los aspectos operacionales. Como primera consecuencia comenzó a funcionar la Comisión Nacional de Política Concertada –un organismo propuesto por el propio sector oficial- y luego de iniciales vaivenes también se integraron numerosos comités sectoriales específicos. Hasta aquí –y han transcurrido nueve meses- los hombres del campo advertían que la verdadera concertación no se daba y que ello era prioritariamente imputable a la representación oficial, que en general se limitaba a actuar *de oyente*, sin adquirir compromisos contundentes. Esta situación generó fricciones que han de superarse, evidenciando predisposición real por afianzar el mecanismo de la concertación, por cuanto no está invalidada la convicción respecto a que el esquema es necesario y posible. La FAA consideró que la idea de *concertación* debía trascender en realizaciones positivas porque el campo necesitaba, y con urgencia, la concreción de procesos tales como la derogación del impuesto de emergencia a la tierra para 1974 y la prórroga del ITAEA de 1973 con los reajustes que corresponda; la dinamización de las líneas de crédito; y el rápido análisis del Proyecto de Ley Agraria que “constituye un verdadero instrumento para la transformación estructural del campo”<sup>59</sup>.

También la Unión de Productores Agropecuarios de la República Argentina (UPARA) declaró que el proyecto en cuestión contenía postulaciones positivas y progresistas y que el problema central del campo actualmente requería de la realización de una profunda *reforma agraria*, que dote de tierra en propiedad individual o cooperativa a gran número de agricultores minifundistas y desalojados y a la juventud agraria, a precios sin especulación y de fomento. La entidad sostenía asimismo la necesidad de “expropiar los grandes latifundios retardatarios, como base para superar la grave crisis del campo y cumplir las

---

<sup>58</sup> La Nación. 23 de junio de 1974, p. 13, col. 1-2

<sup>59</sup> El Cronista Comercial. 13 de julio de 1974, p. 16, col., 1-3 La nota es firmada por Humberto Volando y Domingo Mussari, presidente y vicepresidente respectivamente de la Federación Agraria Argentina

metas del Plan Trienal”<sup>60</sup>. La ley, a juicio de estos productores nucleados, restablecería la *función social de la tierra*, evitando el lucro y la especulación<sup>61</sup>.

En agosto de 1974 el denominado *parlamento agrario*, creado por el Segundo Congreso Nacional de Ligas Agrarias, sesionó con la participación de unos 10.000 pequeños y medianos agricultores de todo el país. En este ámbito se solicitó al gobierno la promulgación del anteproyecto de ley agraria, rechazando en todos sus términos la postura *antinacional de la SRA* y reclamando un régimen de comercialización que termine con las empresas monopólicas y la distribución de los créditos en función no sólo del capital, sino de la capacidad personal y familiar del trabajo<sup>62</sup>.

Un proceso tendiente a la *unión agropecuaria* comenzó a revitalizarse desde mediados de 1974, a partir de la decisión de distintas entidades de unirse en una institución de cuarto grado, con suficiente representatividad del sector *para actuar ante el gobierno y el resto de la economía*. La nueva entidad se denominaría Confederación General Agropecuaria y estaría constituida por SRA, CRA, y CONINAGRO. Esta voluntad de *unión* del agro se reiteró en agosto de 1974 en la Concentración Agropecuaria Nacional, realizada en la Sociedad Rural de Concordia y convocada por la Confederación de Sociedades Rurales del Litoral. Se destacó allí la máxima voluntad de producir la unión del campo argentino a través de sus entidades representativas; y se constituyó la mesa de la Asamblea, presidida por representantes de la Confederación de Sociedades Rurales del Litoral (Alberto Mihura), de la SRA (Celedonio Pereda), de CARBAP (Jorge Aguado), de CRA (Edgardo Biava), de la filial Concordia de la FAA (Néstor Sabelli), y de la Sociedad Rural de Concordia (Esteban Hunt)<sup>63</sup>. Se mencionaron varias motivaciones (precios, salarios, impuestos sobre la tierra), pero era evidente que el proceso central que los aglutinaba era le anteproyecto de ley agraria. Al hombre libre –afirmaba Mihura- “se lo quiere reemplazar por un esclavo

---

<sup>60</sup> La Nación. 23 de junio de 1974, p. 13, col. 1-2

<sup>61</sup> El titular de UPARA afirmó que dicha entidad cuenta con 70.000 afiliados en 12 provincias, nucleados a través de 130 filiales, que realizan asambleas y concentraciones en apoyo a los lineamientos de la ley agraria. El Cronista Comercial. Bs.As., 30 de julio de 1974, p.15, col. 5-6

<sup>62</sup> La Nación. Bs. As., 23 de junio de 1974 p. 13, col. 1-2.

No obstante, la posición de las Ligas Agrarias frente a la política orientada por Giberti, no se caracterizó por su absoluto apoyo; por el contrario, y en opinión del propio Giberti, *...siempre objetaron todos nuestros proyectos por poco avanzados. Los apoyaban pero siempre los criticaban. Y respecto a la Ley Agraria “... reaccionaron tibiamente. No les gustó mucho.* Política, cultura y sociedad en los 70. Bs.As., año 1, n° 9, p.19

<sup>63</sup> La Nación. Bs.As., 25 de agosto de 1974, p.1, col. 7-8

estatal”, dominado por funcionarios públicos omnipotentes que decidirá por él “desde sus tareas hasta el futuro de sus hijos, como establece el proyecto de ley agraria”<sup>64</sup>.

En este mismo sentido, en julio de 1974, se publicó una solicitada en el diario La Nación, dirigida a los *productores agropecuarios y a la opinión pública*, suscripta por las principales corporaciones agrarias<sup>65</sup>; allí se instaba a la creación de una entidad central agropecuaria, que reúna a las entidades del agro en función de su representatividad.

Esta *Unión del Agro* manifestaba como objetivo prioritario *acabar con la frustración del agro motivada por la ausencia de una acertada y coherente política agropecuaria* y participar en las grandes decisiones económicas y sociales, junto al Estado y las organizaciones de los trabajadores, de la industria y del comercio. Los aspectos concretos sobre los que se debería operar eran la correcta retribución de la producción; una estructura impositiva justa y simplificada; el respeto a la propiedad privada para que pueda llenar su verdadera función social; la obtención de un auténtico desarrollo y el acceso a la tecnología agropecuaria; la generación de políticas de educación, comunicación e infraestructura que fomenten el arraigo del productor a la tierra y detenga el éxodo a las ciudades.

Esta posición es compartida por CRA, CONINAGRO y SRA entre otras, que pretendían exhibir su *vocación de entendimiento y diálogo*<sup>66</sup>, por sobre sus temores ante una eventual pérdida de rentabilidad o debilitamiento de su base tradicional de sustentación.

Pocos días después se realizó una asamblea de productores convocada por CARBAP, en la que se ratificó la voluntad de unión de todos los sectores agropecuarios. Se expresaron allí miembros de la Sociedad Rural de 25 de Mayo, de CRA, de la SRA, de CARBAP, de la Confederación de Sociedades Rurales del Litoral, de Confederaciones Rurales del Litoral Oeste, destacándose en todas las alocuciones la referencia a las *arbitrariedades* de las autoridades del sector; a la *demagogia, el dirigismo estatal y los errores de orientación y de las tendencias ideológicas importadas*. Entre las mociones que se presentaron, la más firme aludía a la expresa voluntad de unión de los sectores agropecuarios y a la exigencia de

---

<sup>64</sup> Ibidem

<sup>65</sup> La solicitada fue firmada por Antonio Di Rocco, Ignacio García Cuerva, Juan Pirán, Horacio Saint André, Arturo Zaffirio y Jorge Zorreguieta. La Nación. 10 de julio de 1974, p.11, col. 7-9

<sup>66</sup> Sociedad Rural Argentina. *Memoria 1973-1974*, Bs.As., 1974, p.102

reclamar ante el Presidente de la Nación y ambas Cámaras legislativas por la cuestionada política oficial impuesta al sector agropecuario<sup>67</sup>.

Resulta certero que la tendencia de las corporaciones agrarias que nucleaban a los propietarios más concentrados, comenzaron a disponer de todas aquellas estrategias que le permitieran aglutinarse en sus reclamos, sobre todo ante una potencial medida –como el anteproyecto de ley agraria- que pudiese lesionar sus exclusivos y arraigados privilegios.

## 5.- Consideraciones finales

El propósito principal de la propuesta agraria del peronismo a partir de 1973 y hasta fin de 1974 era la obtención de aumentos significativos en la producción y en la productividad y una mejor distribución de los ingresos, a través esencialmente de un incremento de la *eficiencia*.

El Estado bregaba por el logro de la *justicia social* en el campo a través de formas asociativas de producción y tenencia de la tierra; acceso de los productores directos a la propiedad, mediante estímulos impositivos, crediticios, financieros y tecnológicos; mejoramiento en los sistemas de arrendamientos y aparcerías rurales; y estrategias de control adecuadas para evitar la atomización de la propiedad rural.

El objetivo era lograr, a través de estos mecanismos, el *ejercicio pacífico del derecho de propiedad privada en función social*, que garantizara una *auténtica revolución en paz* en el ámbito agrario.

Era palpable el intento de generar un orden político legítimo y estable, susceptible de convertirse en el ámbito propicio para que las distintas clases sociales pudieran dirimir sus enfrentamientos. Pero no se alcanzaron los resultados previstos durante tan compleja coyuntura. Y fueron precisamente las políticas públicas orientadas al sector agropecuario las más fuertemente cuestionadas.

Las instancias que se fueron sucediendo desde el período preelectoral reiteraban sistemáticamente categorías tales como *acuerdos, coincidencias programáticas, consensos, compromisos, planificación concertada*; aludiendo a procesos que se articulaban con el sustrato de la política basada sobre el Pacto Social.

---

<sup>67</sup> La Nación. 21 de julio de 1974, p. 1 col. 1-3; p. 6, col. 5

Pero el resultado fue una cada vez más perfilada y aguda confrontación entre la gran burguesía agraria y el gobierno. La propuesta reformista del peronismo en el lapso aquí acotado, no tuvo secuelas significativas en relación a los propósitos enunciados, proceso al que coadyuvó el lábil y limitado desempeño del peronismo en la arena política.

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

El criterio que subyacía se centraba en las *limitaciones y restricciones* al derecho de propiedad que se estipulaban en la ley, con el objeto de garantizar la tan mentada *función social de la tierra*. Se contemplaba la posibilidad de la expropiación estatal de las superficies ociosas; y se acordaba el derecho a las autoridades económicas de adquirir campos pagándolos con bonos rescatables en plazos de 20 y 30 años. Medidas que, si se hubiesen concretado, seguramente hubiesen implicado modificaciones sustanciales en la estructura agraria. Y, en consecuencia, “los grandes propietarios rurales se encontraron frente a un gobierno que parecía dispuesto a realizar transformaciones planteadas sin éxito en otras oportunidades”<sup>68</sup>.

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

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

---

<sup>68</sup> Sidicaro, Ricardo. *Los Tres Peronismos. Estado y poder económico 1946-55 / 1973-76 / 1989-99*. Bs. As., Siglo XXI, 2002, p. 126

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

Es que, sin lugar a dudas, el anteproyecto de Ley Agraria que reconocía como principal mentor a Horacio Giberti, se constituyó en el límite que la burguesía agraria tradicional no iba a permitir traspasar.

Hacia fin de 1974, cuando la política del equipo económico experimentaba una muy débil consistencia, hubo esperanzas de recuperar la iniciativa y apostar a la continuidad. Pero el retorno ya no era posible, en tanto los conflictos se agudizaron y la acumulación de tensiones culminó con la retirada definitiva de Gelbard del Ministerio de Hacienda. Si la *concertación* es el método de la diversidad y por tanto implica consensuar, conceder y compartir<sup>69</sup>, el propósito de la política agraria que se intentó implementar no reconocía otro destino más que la adversidad y el fracaso, fundamentalmente por la existencia de un frente de colisión generado por los sectores agrarios más concentrados, que profundizaban su tendencia al acuerdo y a la aglutinación y que en el mediano plazo generarán un clima de inquietud y de zozobra que culminará en un *nuevo golpe liberal de palacio*<sup>70</sup>, que dará inicio a la cruel Dictadura de 1976.

---

<sup>69</sup> Leyba, Carlos. *Economía y Política en el Tercer Gobierno de Perón*. Bs. As., Biblos, 2003, pp. 170-171

<sup>70</sup> *Ibidem*, pp.141-144