

El problema agrario durante el gobierno de Arturo Illia

Silvia B. Lázzaro
CONICET-CEHR/UNLP

Resumen

El objetivo de este artículo pretende redefinir el problema agrario durante el período 1963-1966, dentro de un marco general en el que se requieren cambios fundamentales que contribuyan a la consolidación de la democracia -en el difícil y conflictivo ámbito de la política argentina de este momento-, y a la promoción de un desarrollo económico sostenido que tienda a propiciar una distribución más justa del ingreso. La problemática agraria se articula necesariamente con el programa socioeconómico global, teniendo en cuenta no sólo los límites y condicionamientos que impone la específica coyuntura económica, tanto nacional como internacional, sino también las opciones políticas que se hacen desde el Estado. El gobierno se encuentra frente a la urgencia de alcanzar estrategias múltiples de modernización que generen modelos diversos para alcanzar una fórmula económicamente viable. De allí la necesidad de replantear el problema agrario y de generar las políticas específicas adecuadas. Todo ello en el marco de una muy fuerte y severa confrontación con las corporaciones que nuclean a los propietarios más concentrados.

Abstract

The aim of this article is to define again the agrarian problem during the 1963-1966 period, in a general background in which basic changes that contribute to the consolidation of democracy -in the difficult and conflicting scope of the current argentinian politics- are required, and to promote a sustained economic development which should tend to favour a fairer distribution of incomes. The agrarian problem necessarily joined to the global socioeconomic program, taking into account not only the limits and conditions imposed by the specific national and international economic policies, but also the political options made by the state. The government is urged to find multiple modernization strategies which generate different models to reach an economically feasible formula. This is the reason why there is a need to restate the agrarian problem and to generate the adequate specific policies. Everything takes place against a background of a strong and severe confrontation with the companies which represent the biggest amount of owners.

Características, límites y alcances de la política económica general y sectorial de la Unión Cívica Radical del Pueblo.

El propósito de este artículo se orienta a investigar la redefinición del problema agrario durante el período 1963-1966, en un contexto general que demandaba la promoción de un desarrollo económico sostenido que tendiera a propiciar una distribución más justa del ingreso, y en un momento difícil y conflictivo de la política argentina, que requería cambios fundantes que contribuyeran a la consolidación de la democracia. En este marco la problemática agraria se articulaba necesariamente con el programa socioeconómico global, teniendo en cuenta no sólo los límites y condicionamientos que imponía la específica coyuntura económica, tanto nacional como internacional, sino también las opciones políticas que se hacían desde el Estado.

Si bien coincidimos con la idea que sitúa la perspectiva económica inicial del Radicalismo del Pueblo como *alejada del desarrollismo*, e inspirada en fuentes de corte cepalino-keynesianas, que enfatizaban más sobre la expansión global de la actividad económica que sobre determinadas actividades *prioritarias*¹; y si en efecto fueron evidentes ciertos perfiles estatistas de la gestión de Illia, en tanto se partía de la premisa de que el Estado debía cumplir un rol importante en la economía a través de su control directo de los precios, el comercio exterior, la inversión, el crédito, y la recaudación impositiva; consideramos que las políticas generadas fueron limitadas como para modificar el proceso de acumulación y definir un nuevo proyecto económico de transformación. Además, el gobierno de Illia no pudo establecer una alianza con los obreros nucleados en el peronismo, para ampliar su base de sustentación social y política que le permitiera hacer frente al bloque de poder. Esta debilidad se manifiesta plenamente cuando es desplazado por otro recurrente golpe militar, lo que significa que la continuidad del proceso de acumulación no fue mayormente afectada por el gobierno de Illia².

Desde fin de los años 50 y durante los 60 el desarrollo industrial argentino se sustenta fundamentalmente en el capital extranjero, especialmente presente en ramas de bienes de consumo no duradero y de maquinarias y equipos. La modalidad de acumulación en esta etapa del desarrollo capitalista se caracterizó por la penetración de empresas transnacionales en la actividad industrial y servicios, por la consolidación de pautas de consumo de bienes duraderos y por la concentración y centralización de capitales: de hecho un modelo concentrador y excluyente que sustentaba un profundo proceso de desnacionalización. Estos procesos estuvieron presentes durante toda la década del 60, aunque con manifestaciones políticas diferentes. Los distintos gobiernos militares y el frondismo no modificaron el sentido del proceso económico ni las estrategias centrales para la reproducción del capital³. En

¹ Mario Rapoport, *Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)*, Buenos Aires, Macchi, 2000.

² Eduardo Jozami, Pedro Paz y Juan Villarreal, *Crisis de la dictadura argentina. Política económica y cambio social 1976-1983*, Buenos Aires, Siglo XXI, 1985, p. 60.

³ La presencia de Alvaro Alsogaray como ministro de economía en diferentes gobiernos se erige en un ejemplo de dicha continuidad. Pedro Paz, "Proceso de acumulación y política económica", en Eduardo Jozami, Pedro Paz y Juan Villarreal, *Crisis de la ...*, op. cit., p. 59.

cambio los Radicales del Pueblo intentaron cambiar este proceso pero "equivocaron totalmente el camino", pues redujeron su acción a la redefinición de los contratos petroleros que se realizaron durante el gobierno de Frondizi, sin alterar el peso de los capitales extranjeros establecidos en la industria automotriz, química, de alimentos, maquinarias y otros sectores. Este gran dinamismo de las empresas extranjeras en el ámbito industrial, cerraba cada vez más las posibilidades de acumulación al sector nacional industrial, ubicándolos en un papel secundario y hasta subordinado al capital extranjero. Esta *modernización* transformaba la economía y la sociedad e introducía una mayor complejidad que "no fue captada por los viejos cuadros del radicalismo". Es que, como expresión política de los sectores medios, no podía articular "...un proyecto económico que detuviera un proceso económico en expansión que posibilitaba a esos grupos el acceso a los bienes duraderos de consumo y que les garantizaba ingresos y créditos para adquirirlos"⁴.

La Unión Cívica Radical del Pueblo (UCRP) gobernó entre 1963 y 1966 sobre la base de una plataforma relativamente progresista, pero el partido no alcanzó a implementar los cambios anunciados; y entre los factores que contribuyeron a este resultado uno de los que más peso tuvo fue la considerable brecha existente entre la dirección del partido, de carácter conservador, y ciertos sectores de las bases del radicalismo; lo que generó conflictos internos, incidiendo para que la UCRP llegue al poder con importantes dosis de debilidad y heterogeneidad⁵. Cuando Arturo Illia llegó a la presidencia estuvo rodeado de un equipo de colaboradores muy próximos a Ricardo Balbín, lo que derivó en una situación de subordinación de aquél a los equipos de trabajo controlados indirectamente por el Comité Nacional que respondía a Balbín⁶.

Según la Plataforma Electoral de la UCRP, aprobada por la Convención Nacional del partido en febrero de 1963, el programa socioeconómico se mostraba como una respuesta más integral a las demandas que venía generando la sociedad argentina. Marcelo Acuña⁷ analiza un conjunto de *tesis* que delinean los perfiles esenciales del proyecto radical entre 1963 y 1966, señalando los acercamientos y/o diferencias con el desarrollismo. Es pertinente aludir a algunos aspectos de este análisis, en función de su aporte al contexto más general en el que se ubica nuestro tema específico de estudio: la visión del problema agrario desde el gobierno radical y las prácticas concretas. Dichas *tesis* enunciaban esencialmente lo siguiente:

⁴ Ibid., pp. 58-59

⁵ Marcelo Acuña, *De Frondizi a Alfonsín: la tradición política del radicalismo*, Buenos Aires, CEAL, 1984

⁶ Balbín, como líder de la Intransigencia de la provincia de Buenos Aires, mantuvo el control del partido desde su escisión en 1957 hasta su muerte en 1981, y el Radicalismo llegó a las elecciones de 1962 conducido por Balbín. Un somero estudio de sus discursos políticos y parlamentarios -acota Marcelo Acuña- demuestra la ausencia de referencial a temas relacionados con los problemas del *subdesarrollo o la dependencia*, tanto en el plano externo como en el interno. Las referencias discursivas más significativas se centran alrededor de temas tales como la *unidad nacional*, la *paz*, aunque sin definir al enemigo o adversario político, ni explicitar el proyecto económico del radicalismo. Si bien la actitud de Balbín cambió después del Golpe de Estado de 1966, hasta ese momento el énfasis estaba puesto en problemas tales como las libertades públicas, la familia, la unidad, las instituciones, sin alusiones lo suficientemente fuertes relacionadas con la necesidad de llevar a cabo reformas estructurales para superar las recurrentes crisis, el vacío de poder o las intervenciones militares. Todo ello coloca a Balbín en el ámbito de las corrientes más conservadoras del Radicalismo. M. Acuña, op. cit.

⁷ Marcelo Acuña, op. cit.

En primer lugar, la referencia a la articulación entre el objetivo -a esta altura insoslayable- del desarrollo económico y los resortes socio-políticos de la sociedad, UCRP propone abordar el desarrollo del país, concibiéndolo a partir de la necesidad de construir una sociedad mejor. Esta tesis supera, en opinión de Marcelo Acuña, las limitaciones de la tesis desarrollista que define al problema del subdesarrollo en términos exclusivamente económicos; y deriva del principio básico, dentro de la tradición radical, que establece que la soberanía popular es la única fuente de legitimación política. En efecto, la construcción de una sociedad mejor se realizaría fundamentalmente generando la activa participación de todos los miembros de la misma a través del sistema político formal. El radicalismo asume, desde sus postulaciones programáticas, la responsabilidad política de construir una sociedad mejor. Sin duda una tarea compleja, sobre todo cuando no se explicitan los instrumentos y las transformaciones estructurales necesarias para tal propósito. En este sentido -afirma Acuña- esta tesis constituye la contrapartida de las tesis racionalistas del desarrollismo, y parece agotarse en el plano normativo.

En segundo lugar, rescatamos las argumentaciones en torno a las inversiones. En este sentido se sostiene que el subdesarrollo debe ser superado sobre la base de una política adecuada de inversiones y de un reordenamiento normativo de la vida pública nacional que incluya un redimensionamiento de la vida cultural y las instituciones. Esta propuesta coincide con el desarrollismo en la necesidad de implementar un programa de inversiones en sectores básicos de la economía (transporte, comunicaciones, siderurgia, energía, etc.). Pero lo más importante de este enfoque de la UCRP es que apunta a superar el reduccionismo del enfoque desarrollista, al agregar al programa de inversiones una ampliación y jerarquización del sistema político que genere un marco general de democratización y de vigencia plena de las libertades públicas. El programa de inversiones se realizaría sobre la base de la capitalización producida principalmente como resultado de la capacidad de ahorro interno del país. En torno a este objetivo giran las diferencias más gravitantes entre los programas de la Unión Cívica Radical Intransigente (UCRI) y de la UCRP. El rol que otorgó la UCRI al capital extranjero fue objeto de fuertes críticas por parte del gobierno de Illia. No obstante, si bien se anunció un papel importante para el ahorro nacional en los nuevos planes de inversión, no se especificó cual sería el papel del capital extranjero, lo que sin duda se exhibe como un flanco débil del programa radical, que probablemente sea el resultado del afán de la UCRP por borrar la imagen liberal y antipopular que había dejado la UCRI. Con todo, el Radicalismo del Pueblo implementó una política de defensa del capitalismo nacional más coherente y eficiente que la implementada por Frondizi.

En tercer lugar, interesa destacar la concepción respecto a la naturaleza y estrategias del Estado nacional. Éste debería conducir el proceso de desarrollo nacional a partir del proteccionismo y de una tarea de orientación general de la economía, que apuntara no obstante a una mínima intervención en la vida pública para asegurar el pleno funcionamiento de las instituciones y del sistema democrático. Mientras el desarrollismo había sostenido que el Estado debía regular el proceso anárquico de la internacionalización de las relaciones de producción, orientando los procesos económicos para evitar distorsiones en los procesos de crecimiento, el

programa de la UCRP asume que cualquier integración a la economía mundial que se realice sobre la base del capital extranjero, implica un riesgo político y un estado de dependencia que puede evitarse a través de una expansión basada en el nacionalismo económico. A diferencia de la propuesta desarrollista, la tarea del Estado no consiste en negociar y afirmar la autonomía política frente al capital monopólico, sino una tarea orientadora y legitimadora en el ámbito económico y social⁸.

Coincidimos con Mario Lattuada en cuanto a ubicar a la política general, y agraria en particular, durante los años del gobierno de Illia en la propuesta industrialista, y dentro de ella en la etapa transformista, que cronológicamente el autor la ubica entre 1963 y mitad de la década de los 70⁹. La propuesta industrialista en general estuvo contextualizada por un especial condicionamiento: la necesidad de un aumento sostenido de la producción agropecuaria pampeana, que permitiese satisfacer tanto las demandas del consumo interno, como las exigencias del funcionamiento del sistema económico, que fundamentalmente requería que parte significativa de sus insumos y equipos industriales adquiridos en el exterior, sean pagados con las divisas obtenidas por las exportaciones agropecuarias pampeanas, que aportan alrededor del 80% del valor total de las exportaciones¹⁰. Respecto a la etapa transformista Lattuada menciona una serie de procesos confluyentes que la caracterizan de modo integral: fin de la situación de estancamiento de la producción agraria, constante durante las décadas anteriores; la importancia de los cambios tecnológicos y de la mecanización, que se exhiben como instrumentos efectivos y mucho menos conflictivos que la expropiación o la distribución de tierras para promover el incremento de la producción; flexibilización de las causas generadoras de conflictividad social en la región pampeana, merced al establecimiento, en un primer momento, de controles establecidos por el Estado, a través de la política de prórrogas y congelamiento de los contratos de arrendamientos, la legislación contractual, laboral y social; y en un segundo momento por las transformaciones operadas en la estructura socioeconómica agraria, en parte como consecuencias directas e indirectas de aquellas medidas: transformaciones que se perciben en la disminución marcada de los sectores sociales rurales no propietarios; en la existencia de un sector agrario mayoritariamente permanente, ya que la mecanización reemplazó totalmente a los trabajadores asalariados transitorios o de cosecha; en la presencia de una importante capa de medianos y pequeños propietarios, en unidades de producción de tipo familiar capitalizadas, con capacidad de acumulación, y en muchos casos sobremecanizados para sus necesidades; actor social a partir del cual se generan las principales transformaciones del sector en este período, cuya capacidad sobrante de maquinaria y mano de obra le permite vender sus servicios como contratistas de labores a explotaciones menores no mecanizadas, y principalmente a explotaciones mayores, posibilitando que las antiguas estancias ganaderas volvieran a hacer agricultura, "reproduciendo el antiguo modelo de rotación que realizaban con los arren-

⁸ Marcelo Acuña, op. cit.

⁹ Al respecto ver, Mario Lattuada, *Política agraria y partidos políticos 1946-1983*, Buenos Aires, CEAL, 1988

¹⁰ Mario Lattuada, op. cit., p. 31

datarios, pero ahora sin los compromisos legales, riesgos y potenciales conflictos que tenía el antiguo sistema ante cualquier cambio político"¹¹

Pero también es importante consignar los cambios que se generaron en la imagen del terrateniente tradicional -generalmente ausentista, distanciado del proceso productivo-, a lo que contribuyeron una serie de cambios que lenta pero progresivamente se fueron operando en el sector agrario: la desaparición del sistema de arrendamientos, la transformación progresiva de las explotaciones de mas de 5000 has. en unidades de menor superficie, la posibilidad del Estado de limitar la apropiación de renta diferencial a escala internacional a través de instrumentos económicos indirectos como la fijación de precios y gravámenes a la exportación, la toma de conciencia de que en una economía altamente inflacionaria y variable la inversión en bienes especulativos y rentísticos como la tierra es una conducta empresarial racional, y el hecho de que la evolución tecnológica haya puesto en duda toda relación directa entre la superficie de una explotación y su extensividad, niveles de inversión y costos. Todos estos procesos condujeron a forjar la imagen "...de un empresario que en el contexto de una economía altamente productiva, que hace de las inversiones rentísticas y especulativas una opción empresarial racional y se caracteriza por un gran peso de la tierra en su patrimonio y la elección de estrategias extensivas de producción"¹².

En este contexto de profundas transformaciones económicas y sociales en el ámbito rural la política agraria tuvo como propósito explícito el aumento de la producción, siendo casi nulas las propuestas distribucionistas, orientadas a afectar la disponibilidad privada de la tierra. No obstante, detrás de este propósito y de propuestas a menudo antagónicas respecto a estrategias políticas, subyacía un conflicto político institucional entre los propietarios rurales pampeanos, interesados en una propuesta de corte agrarista, y otros en propuestas populistas-industrializadoras, siendo el centro del conflicto la apropiación de los excedentes agropecuarios pampeanos. En efecto, estos grupos antagónicos no cuestionaban el propósito de la política agraria pampeana, pero sus propuestas concretas en torno a la apropiación de los excedentes, los llevaron a privilegiar diferentes instrumentos para inducir el aumento de la producción. La propuesta agrarista enfatizaba sobre los precios agrícolas altos, que serían un estímulo suficiente para tal fin. Por el contrario, la propuesta populista-industrializadora, privilegiaba la necesidad de dividir la tierra para llegar al propósito del incremento de la producción, siendo la reforma agraria el requisito indispensable para potenciar la vía "farmer" del desarrollo agropecuario.¹³

La UCRP y la política agraria

En el primer mensaje de Illia ante el Congreso, el presidente puso un especial énfasis en la necesidad de forjar la democracia "orgánica y progresista que debemos ser...", perfeccionándola lo más posible, pero siempre

¹¹ Ibid, p. 41

¹² Ibid, p. 41

¹³ Fiorentino Raúl, *La política agraria para la región pampeana en las últimas décadas*, Buenos Aires, CISEA, Documento n° 5, julio 1984, p. 83

"...quede bien establecido que perfeccionamiento no es sustitución totalitaria...La esencia de la democracia no queda debidamente expresada por estructuras meramente jurídicas o por líricas afirmaciones de dignidad humana o de igualdad de los hombres ante la ley...El propósito de perfeccionamiento de nuestra democracia...no podrá lograrse a no ser que estemos resueltos a aceptar modificaciones sustanciales en las actuales estructuras económico-sociales de nuestro país"¹⁴.

Sobre la base de este concepto general, Illia se refirió a los objetivos básicos e íntimamente articulados, a alcanzar en el más breve plazo: la posibilidad y el mantenimiento de un proceso de continuo crecimiento económico y la participación activa "del pueblo trabajador en una más justa distribución de la riqueza que le permita su completo desarrollo cultural y espiritual. Para ello será necesario establecer el "método de programación económica", como forma de canalizar de manera ordenada y previsoramente el trabajo y las ideas que conduzcan a concretos planes de gobierno, en colaboración con sectores empresarios, trabajadores y con la debida intervención del Poder Legislativo. Petróleo, energía eléctrica, transportes, siderurgia, servicios públicos, altos niveles de producción industrial y agraria se mostraban como los ámbitos económicos privilegiados sobre los cuales era imprescindible operar¹⁵

Desde la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería¹⁶ se realizó un certero diagnóstico respecto a los principales problemas que afectaban directamente al desarrollo de la actividad agraria: proteccionismo indiscriminado a la industria y distorsión en el desarrollo agropecuario; falta de equilibrio de la capitalización del sector; política impositiva contraproducente; crédito limitado a la actividad rural; mayores precios que no se tradujeron en aumentos de producción; detención del proceso de subdivisión de la tierra; leyes de arrendamiento en vigencia que no estimularon la mayor productividad; acción colonizadora limitada; reducción de la superficie dedicada a la producción agrícola, tendiendo a formas más extensivas de explotación; estancamiento o disminución de la densidad ganadera; tendencia negativa de los rendimientos unitarios de los principales cultivos de la región pampeana; baja rentabilidad de la empresa agropecuaria; reducción del salario rural; paulatina destrucción del suelo; y enseñanza agrícola estancada y en algunos casos anacrónica, entre los principales problemas que se presentaban como desafíos a enfrentar.

En este contexto, las principales líneas de acción que se propuso el gobierno apuntaron a problemas tales como el régimen impositivo; la tenencia de la tierra; el crédito agrario; la capacitación técnica; y a tratar de lograr un reajuste en la política de desarrollo de la industria, sugiriendo al respecto la necesidad de coordinar más estrechamente el crecimiento industrial y el agrario, en tanto éste requiere ca-

¹⁴ Mensaje del Excelentísimo Señor Presidente de la Nación Doctor Arturo Illia ante la Asamblea Legislativa. 12 de octubre de 1963, Buenos Aires, Secretaría de Presidencia de la Presidencia de la Nación, 1963, p. 5-6

¹⁵ Ibid., p.14-16

¹⁶ Ideas que animaron la acción de la Secretaría de Agricultura y Ganadería en el período 1963-1969", en: Walter Kugler, *La agricultura argentina en el año 1964. Discursos del Secretario de Estado de Agricultura y Ganadería*, Buenos Aires, Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería, 1965.

da vez más insumos de origen industrial. El núcleo de las instancias a cumplir, en lo que hacía a la política agraria, se asentaba en el propósito de evitar la inversión especulativa en tierras y la subutilización de la capacidad productiva de las mismas, sobre todo en relación con la capacidad potencial de la tierra, lo que posibilitaría un crecimiento acelerado de la producción agropecuaria pampeana¹⁷

En este artículo nos referimos a las políticas públicas agrarias que se relacionan directamente con el factor tierra, las que -independientemente del grado de concreción que alcanzaron- fueron especialmente resistidas por los productores más concentrados.¹⁸

Dentro del Plan Nacional de Desarrollo, el problema agrario tenía una significativa presencia. Allí se hacía referencia a una "política agraria integral", que incluía modificaciones que configuraban el "plan de política agraria". Y los aspectos sobre los que se hacía especial referencia eran el régimen impositivo, la tenencia de la tierra, el crédito industrial y el ajuste de la política de desarrollo industrial. En materia impositiva el objeto básico sería la incentivación de la inversión de capital y trabajo para el logro de una mayor productividad rural; para ello los impuestos directos a la producción agrícola, así como los que gravan la renta real de la empresa rural, deberían ser sustituidos progresivamente por otros que gravan la unidad de superficie aprovechable de acuerdo con su productividad potencial. De esta manera se esperaba que los empresarios rurales se vieran alentados a producir al máximo de sus reales posibilidades por razones de propia conveniencia, al recibir el producto íntegro de esa mayor producción, "...y quienes así no lo hagan sufrirán una gradual descapitalización por acción del impuesto, lo que inducirá a transferir el bien a quien se encuentre más capacitado técnica y económicamente para obtener de ella toda la renta que potencialmente es factible que produzca...Además la tierra perderá parte de su valor especulativo haciéndose así un bien más fácilmente asequible."¹⁹

En cuanto al problema de tenencia de la tierra, desde este plan agrario -estructurado dentro del marco de la planificación del desarrollo nacional- se impulsarían los móviles que se tuvieron desde 1957 con la puesta en práctica de los distintos Planes de Transformación Agraria, con el propósito de facilitar a los actuales arrendatarios la compra de la tierra que trabajan, ajustando la legislación de forma tal de dar al arrendamiento su justo lugar "de sistema auxiliar y transitorio para el acceso a la propiedad."

¹⁷ Mario Lattuada, op.cit.

¹⁸ Los mayores factores de irritación en la época de Illia fueron, entre los que pudieron ponerse en práctica, la fijación de precios máximos para la carne y de días de veda para el consumo; el establecimiento del control de cambios en noviembre de 1964, permitiendo al gobierno quedarse con una parte de la renta diferencial de los exportadores; y las disposiciones tributarias de emergencia de 1963 y 1965, así como el mantenimiento de los derechos de exportación. Pero las medidas percibidas como más amenazantes fueron las medidas de reestructuración que no se concretaron -y ello pese a que distaban mucho de proponerse vulnerar la propiedad privada de la tierra. En primer lugar el proyecto de ley instituyendo el impuesto a la renta normal potencial; y en segundo lugar la sanción de la ley de arrendamientos. José Nun y Mario Lattuada, *El gobierno de Alfonsín y las corporaciones agrarias*, Buenos Aires, Manantial, 1991, p. 11

¹⁹ W Kugler, op. cit., p.69

El crédito agrario se orientaría "fundamentalmente hacia el tipo planificado", con la debida consideración al empleo adecuado de los insumos tecnológicos, al mismo tiempo que se estudiaría la creación de un sistema de crédito cooperativo.

La promoción industrial sería ajustada al "desarrollo armónico" del sector agrario, adecuándose a la dinámica de la demanda de éste; en este sentido, los bienes que se incorporen al proceso productivo agropecuario en calidad de insumos tendrían carácter de medios de producción, pues la calidad, cantidad y normal aprovisionamiento de los mismo debería realizarse sin que se distorsione aquel proceso. El presidente Illia, en el Mensaje a la Legislatura, había confirmado ya este derrotero de impulsar armónicamente la producción del agro y de la industria, diseñando en una concisa síntesis los principales objetivos a realizar:

"...El agro debe entrar en una etapa acelerada de su productividad, para lo que será necesario mejorar el nivel tecnológico actual y modificar el régimen de la tierra de modo de facilitar el acceso a la propiedad por parte de los auténticos productores, que gozarán de una adecuada ayuda crediticia...La mecanización agraria, la utilización de abonos, herbicidas, vacunas, pasturas artificiales y modernos mecanismos de intermediación serán, entre otras, las herramientas de esta tarea....Por ello es necesitamos realizar una acción continua en el agro, que no escatime esfuerzos por parte del gobierno y los productores, para que sea incrementada la oferta a fin de satisfacer las crecientes necesidades del mercado interno y la obtención de mayores saldos exportables que nos permitan obtener las divisas necesarias para completar nuestro desarrollo industrial".²⁰

La tenencia de la tierra y las modificaciones impositivas

Durante estos años fueron escasas las referencias al problema del acceso a la propiedad de la tierra y a la necesidad de implementar una reforma agraria que modificara de manera radical las relaciones de propiedad. El Secretario de Agricultura y Ganadería afirmaba que el fin de la reforma agraria era fundamentalmente la elevación del nivel de vida de la población rural y de la sociedad a través del mejor uso y de la "mayor productividad del suelo en función de la tecnología". Sobre esta base conceptual, la reforma agraria involucraba un complejo de problemas tanto técnicos, económicos y sociales, y la tierra era uno solo de ellos "y en cierta forma no el más importante"; por el contrario "...el bienestar material y espiritual del hombre es la parte medular del problema, los otros aspectos son medios o instrumentos que deben ser ordenados en función de este fin primordial".²¹

Lo esencial no tenía que ver ya tanto con dar la tierra a quien la trabaja, sino más bien con producir más a menores costos, con generar los procesos contex-

²⁰ Mensaje ..., op. cit., p.16

²¹ W Kugler, op. cit, p.44

tuales que posibilitaran un redimensionamiento de la empresa agraria, poniendo fin a las explotaciones improductivas, y vincular al sector agrario cada vez más con criterios de eficiencia y de productividad necesarios para acceder a las nuevas instancias del desarrollo²². En el Plan Nacional de Desarrollo se puso énfasis en transformar la figura del arrendamiento y aparcería a los efectos de una mayor producción agropecuaria, y es con ese propósito que se propicia mayores plazos de los contratos y estímulos para la realización de inversiones fijas. Todo ello implicaba revisar la legislación de fondo estructurada en la ley de 1948, en tanto régimen permanente de los arrendamientos rurales, antes que la legislación de emergencia a través de los Plantes de Transformación Agraria. Mayores prórrogas para el arrendatario cuyo propietario no aceptase vender y un término mínimo para el colono que, pese a las facilidades otorgadas, no quisiera comprar, todo sujeto a condiciones de venta justas y equitativas en cuanto a precios, plazos, e intereses. Todos estos se constituían en los factores gravitantes para poder volver al cauce de la ley de arrendamientos de 1948, en sus aspectos permanentes.

En este contexto la discusión sobre el tema del arrendamiento tiene una constante vigencia durante estos años. Desde el gobierno se consideraba que el arrendamiento tenía un lugar indiscutible para propiciar el acceso a la propiedad de la tierra, dando así la oportunidad de generar nuevas unidades de producción o ampliar las existentes. Si bien resultaba objetable como sistema de tenencia cuando se convertía en la forma dominante y generalizada de explotar la tierra, se consideraba útil y necesario como medio y como etapa transitoria para el acceso a la propiedad individual. "Creemos -dice el Secretario de Agricultura y Ganadería- que ha llegado el momento de restablecer la perdida confianza en el arriendo...", además de considerar que "...de acuerdo con las características de nuestra estructura actual, mas que el sistema clásico de la colonización oficial, mediante la compra de latifundios para su división y distribución en nuevas unidades de producción, sería un camino más justo y seguro para lograr una auténtica reforma agraria, además de promover la sanción de medidas impositivas y la ayuda financiera mediante créditos adecuados"²³

El resultado final, en el contexto de esta revalorización del arrendamiento fue una ley, sancionada en 1966, que no alcanzó a ponerse en práctica y que, en definitiva, era una continuación de lo que habían dispuesto los Planes de Transformación Agraria, desde 1957 en adelante. El proceso legislativo que desembocó en la sanción de esta ley fue realmente dificultoso, pues la constante fue la confrontación de los legisladores, aún dentro del mismo partido de la UCRP. En efecto, mientras algunos de ellos tendían a la sanción de una ley de reforma agraria en forma inmediata -con el apoyo de algunos peronistas, socialistas y democristianos-, la mayoría balbinista del Senado prorrogaba indefinidamente la ley de arrendamientos rurales²⁴.

²² Mario Lattuada, op. cit.

²³ W Kugler, op.cit., p.46

²⁴ Entre los senadores del interior del país que propiciaban la reforma agraria estaban Angel Freytes, de Santiago del Estero y Ramón E. Acuña, de Catamarca. Los balbinistas se habían coalicionado con unionistas de Santa Fe y Mendoza para oponerse a los más radicalizados. Acuña M. op.cit.

La ley que finalmente se sancionó establecía nuevas prórrogas a los contratos de arrendamientos, hasta fin de 1968, con posibilidad de ampliar ese plazo hasta mayo de 1969 bajo determinadas circunstancias; incluía figuras jurídicas como el arrendamiento forzoso, según el cual aquellos propietarios que tuvieran tierras aptas para la explotación agraria subutilizadas o inexploradas, por un plazo consecutivo de cinco años; y luego de las advertencias que se le realizarían para corregir esta situación, aquellas serían entregadas por organismos del Estado en arrendamiento a los productores bajo las condiciones vigentes para estos contratos, por cuenta de los propietarios, quienes no perdían la propiedad²⁵.

Los grandes propietarios se opusieron a esta legislación. Argumentaron que las tierras trabajadas por colonos arrendatarios registraban menor productividad, en función del agotamiento de las mismas, ya que mientras el propietario rotaba los cultivos haciendo siembras de praderas, los colonos continuaban con los mismos sembrados durante años. Mantener esta situación con sucesivas e interminable prórrogas de arrendamientos, significaba agravar el problema del agotamiento. Cuestionaron también la continuidad de este espíritu de plan de transformación agraria, que formalmente facilitaba al arrendatario la compra de la parcela que arrienda. Ello demostraba eficacia en los casos en que los arrendatarios se pudieran hacer propietarios de extensiones de 200 o más has., pero no podría tener buenos resultados en el caso de pequeños arrendatarios cuyas fracciones casi nunca llegan a 100 has., "que son verdaderos minifundios". En este caso no puede hacer "transformación agraria saludable y progresista", en tanto no es factible aplicar el "plan de transformación agraria" a fracciones que no constituyan ampliamente unidad económica. "A estos colonos hay que facilitarles otras tierras, pero nunca las que explotan actualmente, a lo que se aferran ellos y la Federación Agraria Argentina"²⁶

Quizá la principal causa del estancamiento de la producción agropecuaria - afirma una declaración de prensa de la S.R.A en 1965- provenga del régimen de arrendamientos en vigor; en tanto ha limitado la iniciativa de los propietarios para mejorar la productividad de las explotaciones, reducido los rendimientos agrícolas al impedir las rotaciones apropiadas, y estableciendo una suerte de monocultivo, por la práctica constante de mantener una tendencia de emergencia en la legislación "...Cuando todo el país está necesitando un mayor volumen físico de producción agraria, para compensar las tendencias de los precios internacionales e impedir que disminuyan peligrosamente los ingresos en divisas, resulta alarmante que las autoridades competentes estudien la aplicación de medidas dilatorias en lugar de tratar a fondo la cuestión".²⁷

Desde el Estado se consideraba que un incentivo de gran poder de inducción para impulsar el "gran cambio técnico" que requería el agro y que exigía el man-

²⁵ M. Lattuada, op.cit.. Es nuestra intención realizar un análisis más profundo de este proceso legislativo que deriva en la sanción de la ley de arrendamientos, en función de las aparentes discordancias, no sólo entre los distintos bloques partidarios, sino dentro de la misma Unión Cívica Radical del Pueblo, lo que de hecho contribuiría a un estudio más complejo sobre el tema de la política agraria de este partido.

²⁶ *Hereford*, mayo de 1965 y julio 1966

²⁷ "1964. El año de las contradicciones", en S.R.A. *Anales*, enero-febrero de 1965

tenimiento de nuestra condición de país exportador -a fin de lograr los medios necesarios que requiere el programa de desarrollo- lo constituía la modificación del sistema tributario del agro, sobre la base del anteproyecto fundamentado en la renta normal potencial de las explotaciones. Para ello era indispensable adoptar aquellos sistemas de explotación que compatibilizaban las normas que indica la tecnología y los modernos criterios empresariales²⁸.

Un cambio tributario que sería de gran importancia para las tierras improductivas, en función de poder recanalizar inversiones e impulsar el desarrollo capitalista en el campo.

A mediados de 1963 el entonces Secretario de Agricultura y Ganadería Dr. López Saubidet, había propuesto un gravamen a la producción agraria tendiente a sustituir el impuesto a los réditos²⁹.

Dentro de las acciones de gobierno programadas en torno a la cuestión agraria, durante el período de gobierno de Illia, el régimen impositivo adquiría especial relevancia, siendo el estímulo a la producción agropecuaria su principal objetivo. El actual sistema impositivo -afirmaba W. Kugler en 1964 - al gravar fundamentalmente a la producción y a los réditos está inspirado en criterios, cuyos efectos económicos no coinciden, e incluso se contraponen, con lo que "consideramos básico: mayor productividad".³⁰ Ello adquiriría ribetes de más gravedad ante la posibilidad de que la tierra, aún la más fértil y mejor ubicada, pudiera ser objeto de una explotación extensiva y primaria, sin que su titular sea compelido a cambiar de actitud. Y es aquí donde el criterio empresarial y la acción correctora de la competencia se erigían en factores claves. Un industrial que no racionaliza constantemente su empresa -aseveraba el Secretario de Estado- no puede eludir la acción de la competencia y termina siendo eliminado a través de su quiebra o liquidación obligada. En cambio el productor rural, contando con el factor suelo como recurso básico, puede subsistir indefinidamente en su actividad, en tanto que siempre podrá proporcionar recursos suficientes para cubrir un cierto nivel de vida. Al no actuar el factor competencia, el criterio empresarial del titular de la explotación puede desvanecerse, y las innovaciones o cambios tecnológicos encuentran en él poca receptividad, especialmente cuando ello implica introducir esquemas de producción más complejos y que insumen mayor proporción de trabajo y capital. Es entonces cuando el principio de maximizar resultados es desplazado por el de minimizar esfuerzos³¹. En este marco, el factor tierra aparecía como subordinado a la empresa agropecuaria, en tanto perdería parte de su carácter como inversión rentable y segura, sin considerar la forma y/o intensidad con que se la explota. En síntesis, y en contraposición a lo que tradicionalmente venía sucediendo, lo esencial sería la empresa y lo

²⁸ *Revista de la Bolsa de Cereales*, Año LI, Buenos Aires, 10 setiembre de 1964, p.14

²⁹ Esto lo realiza sobre la base de un programa para el desarrollo agropecuario, realizado por CFI y el Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la CGE, en el que se proponía un impuesto sobre la base de la productividad relativa de la tierra. Ver: Consejo Federal de Inversiones, Instituto de Investigaciones Económicas y Financieras de la C.G.E., *Programa conjunto para el desarrollo agropecuario e industrial*, Buenos Aires, 1962, Tomo I. (mimeo)

³⁰ W. Kugler, op. cit., p.41

³¹ *Ibid.*

accesorio la tierra. En función de ello desde el Estado se propiciaba estimular la producción desgravando los mayores ingresos obtenidos por una mayor eficacia del productor y por ello "...la necesidad de sustituir el impuesto a los réditos de la producción agraria por el gavamen a la renta potencial del suelo, que resultará oneroso para quien prefiera la ociosidad de sus tierras y beneficiará al agricultor y al ganadero progresista, capaz de extraer el mayor rendimiento técnico-económico de su actividad"³²

Dentro de este sistema en el que se privilegiaba la libre empresa el Estado disponía de dos instrumentos esenciales para orientar y promover la actividad económica en general y rural en particular: el régimen impositivo y el crédito.³³

En torno al primer problema, la Secretaría de Estado requirió los servicios profesionales del doctor Dino Jarach a los efectos de su análisis y examen crítico. El estudio mencionado se dividió en cuatro capítulos. En el primero se efectúa una revisión de los tributos que recaen sobre la tierra y las explotaciones agropecuarias en el régimen entonces vigente, desagregando el análisis a nivel nacional, provincial y municipal.

Luego, realiza una crítica del régimen vigente, destacando la multiplicidad de impuestos que afectan a la actividad agraria y los aspectos negativos de su incidencia sobre la misma, sobre todo en cuanto que no estimulan el incremento de la producción. En efecto, los impuestos a los réditos, a la producción, a las ventas y las retenciones a las exportaciones se traducían en un menor precio de los productos, desalentando con ello al productor directo. El impuesto a los réditos sobre las explotaciones agropecuarias grava la renta neta efectiva de estas explotaciones, contribuyendo a la carencia de incentivación de la cual éstas requieren por varias razones de orden estructural y coyuntural³⁴. Tanto el impuesto a la producción como el impuesto a las ventas sobre operaciones de exportación y las retenciones cambiarias sobre la producción agropecuaria, son "factores distorsionadores de la economía en desmedro del sector agropecuario", en tanto su incidencia recae, o bien sobre los productores mismos y bien sobre los consumidores del interior. En el primer caso constituyen un traslado de recursos del sector agrario hacia otros ámbitos, incongruente con la política de incentivación de las explotaciones agropecuarias; y en el segundo caso contribuyen al aumento del costo de la vida, provocando presiones de los sindicatos obreros para aumentar los salarios, agudizando así las tendencias inflacionarias: "...En un mercado mundial fuertemente competitivo como lo es el mercado de productos agropecuarios, no se concibe como ventajoso un sistema de imposición a las actividades agropecuarias

³² W. Kugler, "Los 52 años de la Federación Agraria Argentina", Alcorta, Santa Fe, 15 agosto 1964.

³³ República Argentina, Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, *Bases para un sistema de imposición de las explotaciones agropecuarias según su renta normal potencial*, por el doctor Dino Jarach, Buenos Aires, diciembre, 1963, (prólogo de Walter Kugler)

³⁴ Entre las situaciones que hacen necesario incentivar la producción agraria, Jarach analiza las siguientes: estimular a las poblaciones rurales a mantenerse arraigadas en el campo, contrarrestando la tendencia creciente al urbanismo y a la desertión del agro; renovación constante de procedimientos y medios a fin de superar el estancamiento de la producción debido al agotamiento de la tierra; incrementar la producción agropecuaria a fin de dar respuestas a las necesidades del mercado interno y a la exigencia de obtener divisas del comercio agroexportador.

que afecta a los productores o que, en definitiva, encarece todos los costos de producción en el interior del país".³⁵

Jarach destinó un tercer capítulo a efectuar precisiones acerca de los perfiles más significativos del impuesto sobre la renta potencial normal de la tierra, realizando un análisis comparativo con el sistema de imposición sobre la renta neta efectiva. Y de este profuso estudio destacamos dos aspectos, que consideramos los más relevantes para el análisis de la política agraria de estos años.

En primer lugar, Jarach explicita que el impuesto sobre la renta neta efectiva es contrario a toda incentivación, en tanto que el mayor esfuerzo, la tecnificación, la mayor inversión de capital, la introducción de mejoras, etc. "no son premiados, sino, por el contrario, provocan un impuesto mayor". Este inconveniente se agudiza a causa de la progresión del impuesto, en tanto los contribuyentes no estarán dispuestos a asumir mayores riesgos, efectuar más inversiones o aplicar más empeño personal "en actividades cuyo resultado sufre un cercenamiento creciente cuanto más elevado sea"³⁶. Por el contrario, el impuesto sobre la renta potencial o normal contiene en sí mismo un poderoso factor de incentivación, en tanto "...el mayor rendimiento, el fruto de los mayores esfuerzos, de la mayor capacidad o de la mayor cantidad de capital invertido, no produce impuesto mayor, y por lo tanto el impuesto no desalienta, sino que promueve las mejoras productivas".³⁷

Sin duda el postulado de la necesidad de la incentivación económica para las actividades agropecuarias no era arbitrario, sino más bien el resultado de la comprobación de la situación actual del agro. Era evidente que la promoción de la actividad agropecuaria exigía la utilización de importantes inversiones en el ámbito agrario, en función de dar respuesta a situaciones concretas: rehabilitación de tierras agotadas por procesos de explotación exhaustivos, la conversión de pastos naturales en praderas artificiales para aumentar la receptividad ganadera y fertilizar nuevamente las tierras mediante el cultivo de forrajeras; el desmote y el regadío de nuevas tierras fuera de la región pampeana -donde ya no existían ámbitos disponibles para la explotación-; la lucha contra plagas, etc.

En segundo lugar, el impuesto sobre la renta efectiva no constituye carga alguna sobre las tierras inexploradas o explotadas de manera insuficiente; lo que permite a los propietarios que mantienen la propiedad de la tierra como acumulación de riqueza, "como factor de poder dinástico", o como simple instrumento para lograr ganancias de capital por el natural incremento del valor patrimonial, quedar inunes de cargas fiscales. Por tanto, el impuesto a la renta efectiva no promueve la oferta en el mercado de las tierras incultas, sino que la oferta de tierra se mantiene rígida por "las tendencias conservadoras de los terratenientes que no soportan sacrificios adecuados por la tenencia improductiva". Por el contrario, el impuesto sobre la renta normal "puede ser un factor de desmovilización de la propiedad dinástica" o, en general, de la tenencia improductiva, además de estimular la venta de tierras y permitir el acceso a la propiedad de "fuerzas animadas del deseo de trabajar"³⁸. Sin

³⁵ República Argentina, Secretaría de Estado, *Bases para un sistema...* op.cit., p.22

³⁶ *Ibid.*, p. 27

³⁷ *Ibid.*, p. 28

pretender -afirma Jarach- que el solo factor impositivo pueda ser suficiente, es cierto que el impuesto sobre la renta normal potencial favorece la "colonización y la reforma agraria, sin medidas coercitivas ni transformaciones violentas".

Finalmente Jarach se refiere extensamente a la forma y procedimientos para la realización del sistema tributario que propone, exponiendo de manera detallada el método a seguir para la determinación de la renta normal potencial para un tipo de tierra que se considera óptima para cada zona³⁹

Realizado el estudio respectivo se presentó el anteproyecto de ley de reforma de los impuestos a las explotaciones agropecuarias. El cometido básico de este régimen más racional de tributación -afirmaba el Secretario de Agricultura- era fundamentalmente "estimular o premiar a quienes por su inteligente dedicación y esfuerzo consiguen altos rendimientos de sus explotaciones"; y en contrapartida, "presionar a aquellos que por negligencia, despreocupación o mero fin especulativo mantienen sus campos en un bajo nivel de productividad o totalmente incultos"⁴⁰. El gobierno considera que la mejor forma de lograr esta finalidad extrafiscal del impuesto es gravar a la explotación agropecuaria media de acuerdo con su productividad potencial y, paralelamente, desgravar en la medida de lo posible a la producción y a las rentas reales de origen agropecuario. A través de este mecanismo impositivo se lograría *premiar* a quienes obtengan rendimientos por encima del normal, e *inducir* a los que obtienen bajos rendimientos, precisamente mediante impuestos determinados en base a lo que la tierra les debería producir normalmente a "mejorar su explotación agropecuaria o a vender sus predios"⁴¹.

Los propietarios rurales más concentrados cuestionaron abiertamente este proyecto, argumentando esencialmente que la incentivación de la productividad no se obtendría por la sola aplicación de una ley de estas características, ciertamente formulada con seriedad y conteniendo postulaciones certeras, pero de difícil aplicación práctica; sobre todo en aquellos procesos que tienen que ver con el establecimiento de los coeficientes para la aplicación de los impuestos, la fijación de la ren-

³⁸ Ibid., p. 30

³⁹ No nos referiremos aquí a estos aspectos procedimentales. Sólo consignamos -en apretada síntesis- que para cada explotación o parcela en particular se parte de una declaración jurada individual de su titular, en la que han de consignarse distintos aspectos objetivos de la misma, y sobre la base de una tabla de coeficientes elaborada por las oficinas técnicas respectivas se determinará el puntaje que le corresponde a los efectos de establecer la renta potencial normal. También considera que la aerofotografía y su posterior interpretación habrá de jugar un papel de importancia en la mecánica de su aplicación, especialmente en lo que se refiere a la determinación de la capacidad del uso del suelo. No obstante, de considerarse viable la reforma propuesta, Jarach estima que con algunas modificaciones a la actual ley de réditos sería suficiente desde el punto de vista legal para que la misma adquiriera vigencia. Ibid., pp. 37-46

⁴⁰ *Anteproyecto de la Ley de Reforma de los impuestos a las explotaciones agropecuarias*, Buenos Aires, Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, 1964

⁴¹ En los artículos que componen el anteproyecto, además de reformas impositivas precisas, se contempla el relevamiento de un catastro agrario, que constituiría la base técnica sobre la cual se fundamentaría el sistema de imposición, y cuyas funciones están encomendadas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería. No obstante se crea también un organismo catastral independiente de aquella Secretaría, estableciendo un órgano jurisdiccional denominado Junta Zonal de Catastro Agrario, que se formaría con delegados de la Secretaría, del Banco de la Nación Argentina, entidades representativas agropecuarias, cooperativas agrarias, comerciantes y exportadores. Esta Junta funcionaría bajo la presidencia de un magistrado del fuero federal, en cada zona en que se divida el país y entendería en las potenciales apelaciones contra las resoluciones de la Secretaría.

ta potencial, la calidad y productividad de las tierras -modificada a menudo por factores extrahumanos (clima, erosión, pestes, etc.). Pero además sostenían que el "anteproyecto toma partido y responsabiliza a los actuales propietarios de la tierra por la baja productividad de la misma", lo que, de hecho, consideran inapropiado, y más aún, puntualizan las causas de la carencia de una verdadera racionalización de la producción, la que sólo se alcanzaría con una adecuada modernización y tecnificación a fin de incrementar los índices de rendimientos y paralelamente bajar los costos de producción ⁴².

*"...Concretamente hacen falta caminos, transportes económicos y eficientes, electrificación del campo, uso adecuado de fertilizantes,... maquinarias adecuadas a precios estímulo, política crediticia de aliento a bajo interés y plazo prolongado, asistencia científica,...mejoramiento de los suelos..., defensa de los valores de la producción y sostenimiento de los mismos evitando la trustificación.... Todo ello no es posible lograr con la sola modificación impositiva, de tipo coercitivo que, de aplicarse, sería de consecuencias imprevisibles"*⁴³

No obstante la confrontación de las corporaciones de grandes propietarios con el gobierno de Illia van más allá de los cuestionamientos a la prórroga de los arrendamientos y al intento de modificación del sistema tributario agrario.

En febrero de 1965 se realizó en Río Cuarto una asamblea nacional agropecuaria con el propósito de analizar diversas medidas que debieran ser adoptadas por el gobierno para corregir los desequilibrios relacionados particularmente con la racionalización impositiva, la política monetaria y los problemas de comercialización⁴⁴. Allí cuestionaron la "orientación estatista" del gobierno; la estructura impositiva, que descapitaliza al productor impidiendo el ahorro y la reinversión, reclamando que los "impuestos graven la utilidad y no la producción"; el régimen del control de cambios que permitió cotizar la moneda a un valor superior al que le corresponde, lo que perjudica ostensiblemente a la exportación y al ingreso de divisas⁴⁵. "La S.R.A., con sólidos fundamentos y pruebas fehacientes, ha insistido ante los poderes públicos en la conveniencia y ventajas de la rectificación económica...Las disposiciones legales que se dictan niegan nuestro reclamo y sos adversas a los intereses del agro y del país. Ellas no impulsan la producción, la acorralan..." ⁴⁶

Hacia el final del gobierno radical, la Comisión de Entidades Agropecuarias -entidad que nucleaba a los sectores más concentrados - realizó otra embestida con-

⁴² *Revista de la Sociedad Rural de Rosario*, octubre-diciembre 1964-enero 1965; *El campo en marcha*, noviembre-diciembre, 1965

⁴³ *El campo en marcha*, op. cit.

⁴⁴ La Asamblea contó con la presencia de delegados de Confederaciones Rurales Argentinas, Confederación Argentina de Buenos Aires y La Pampa, Confederación del Litoral; la del Centro y Litoral Oeste y la de Asociaciones Rurales de la Patagonia; la S. R. A.; la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias; la Federación Lanera Argentina y varias asociaciones de criadores. *El campo en marcha*, enero-marzo, 1965, pp.21-26

⁴⁵ "Asamblea Nacional Agropecuaria. Declaración final", en: *Hereford*, marzo, 1965, pp. 100-101

⁴⁶ Conceptos del presidente de la S R A, Faustino Fano, en la Asamblea Nacional Agropecuaria, *El campo en marcha*, op. cit., p.21

tra las políticas agrarias. Tres -argumenta- son los factores que inciden en el rápido deterioro de la economía agraria: en primer lugar, la rigidez de los precios que, presionados por factores artificiales, no han experimentado modificación desde 1963; esta estabilización de los precios nominales, en medio de un proceso de aguda inflación, implica una pérdida sustancial en valores reales; en segundo lugar, el notorio aumento de los costos de producción, cuya evolución sigue la misma curva ascendente del costo de vida; y en tercer lugar la aguda iliquidez como consecuencia lógica de los factores antes mencionados. Todas estas causas llevan a una situación de crisis, que puede observarse en tres expresiones concretas: el evidente proceso de liquidación del stock ganadero, la profunda caída de las compras o insumos agrarios, y la reducción del área sembrada. Este cuadro -aseveraba la corporación- indica la necesidad de adoptar medidas urgentes que tiendan a evitar derivaciones negativas tanto para el comercio exterior como para el consumo interno. Tales decisiones consistían esencialmente en la modificación de la política cambiaria, liberalizando el mercado y eliminando las retenciones a fin de que los precios agrarios alcancen la paridad con los internacionales y operen el incremento indispensable en los volúmenes de producción que actualmente se obtienen; y en el establecimiento de desgravaciones impositivas dentro del impuesto los réditos para las inversiones que aumenten la capacidad productiva, lo que permitirá la continuidad del proceso de tecnificación y la superación del receso económico que experimenta la industria de la maquinaria agrícola⁴⁷.

Consideraciones finales

1.- La política agraria durante el período del gobierno de Illia es necesario abordarla en el preciso contexto general de las condiciones internacionales vigentes, y en el marco socioeconómico y político interno, en el que se producen transformaciones y confrontaciones respectivamente, que condicionan la dinámica de este efímero gobierno. La política agraria tuvo claros objetivos orientados al aumento de la productividad, alejados en todo momento de propósitos distribucionistas que pudiesen afectar la disponibilidad privada de la tierra. Se alude a la *reforma agraria*, pero en todos los casos con el fin de evitar la dinámica especulativa en materia de tierras y de superar la subutilización de la capacidad productiva de la misma. En el Plan Nacional de Desarrollo, así como en otras instancias de explicitación de la orientación oficial, hay una constante referencia a una *política agraria integral*, que en definitiva se encamina a poner en práctica una serie de medidas tendientes a eliminar los obstáculos que dificultaban el desarrollo económico y social, muchos de los cuales se atribuían a deficiencias en la estructura agraria. De hecho el *desarrollo rural integrado* contenía una serie de estrategias alternativas, que se impulsaban precisamente como suscedáneas de la redistribución de la tierra.

2.- Dos son las medidas a la que nos hemos referido específicamente, ambas cercenadas en su aplicación, pero cuyo análisis permite acercarnos a los perfiles

⁴⁷ "La Comisión de Entidades Agropecuarias estudia reclamos de distintos sectores agropecuarios", en *Hereford*, junio, 1966, pp. 236-237

mas significativos de la política agraria en este período. Una de ellas es la ley de arrendamientos, que se limitó en su formulación final a constituirse en la continuidad de lo que habían sido los Planes de Transformación Agraria a partir de 1957. La reforma agraria quedaba limitada a una *elevación del nivel de vida* a través de la *mayor productividad en función de la tecnología*, en cuyo contexto la tierra es un elemento más, ciertamente no el de mayor importancia. El desafío no es ya *dar la tierra a quien la trabaja*, sino producir más a menores costos, con fuertes criterios de eficiencia y de productividad, con un estricto sentido de *empresa*. Son éstos también los propósitos que animan al proyecto de impuesto a la renta normal potencial. Mayor productividad, aumento tecnológico, acceso a la propiedad de la tierra, modificaciones impositivas, impulso crediticio: todo ello orientado al fortalecimiento del ámbito agrario, en función de las necesidades del mercado interno y de la demanda de saldos exportables que permitan una consolidación del sector industrial, al que se lo ubica en una posición de *desarrollo armónico* en relación a la economía rural.

3.- En general los planes de transformación agraria tienden a facilitar al arrendatario la compra del predio por medio de préstamos oficiales y a estimular la compraventa, reduciendo los plazos de prórroga cuando el arrendatario no quería comprar, y ampliándolos cuando el propietario no quería vender; lo que de hecho - en un proceso que comienza en 1957 y culmina una década después, bajo el gobierno de Onganía - va a constituir un paso importante para la culminación del régimen de *emergencia*, que había tenido su origen en la política de arrendamientos del peronismo. No obstante es de destacar que el problema del arrendamiento subsiste, no sólo por los arrendatarios que no se han convertido en propietarios, sino también por la multiplicación de los contratos accidentales; nueva forma de contratación que de alguna manera implica volver a la situación inicial, o sea a contratos libres, sin estabilidad ni protección legal alguna para el arrendatario.

4.- Hubo confrontaciones con las corporaciones que aglutinan a los grandes propietarios, los que sistemáticamente se opusieron tanto a la ley de arrendamientos como al proyecto de transformación impositiva. Pero más allá de las críticas puntuales, el núcleo de la confrontación gira en torno en lo que consideran una acción estatizante del gobierno, y a las falencias que éste demuestra en tanto abandona tareas específicas para el sector agrario que van más allá de alcanzar la *incentivación* por vía del impuesto a la renta normal potencial (precios, costos de producción, política cambiaria e impositiva, entre otras)

5.- Son laudables los propósitos formulados por Illia para la estructuración de su proyecto político -construcción de una sociedad mejor, ampliación y jerarquización del sistema político democrático con plena vigencia de las libertades públicas, necesidad de una democracia orgánica y progresista-, pero en este discurso parece desvanecerse la idea respecto a que en las estrategias de desarrollo es preciso reconocer que las situaciones de desigualdad, desequilibrio y marginalidad, responden a condiciones estructurales que fundamentalmente se articulan con un sistema de distribución y de producción tradicionalmente injusto. Esto es importante ante la demanda de elaborar nuevos enfoques para analizar el problema y la dinámica del desarrollo sobre bases modernas, dirigidas a generar sociedades económicamente sostenibles, socialmente justas y políticamente democráticas.