

EL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO Y LA POLÍTICA AGRARIA EN ARGENTINA

1.- LA AUTODENOMINADA REVOLUCIÓN ARGENTINA Y EL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO.	2
2.- CARACTERÍSTICAS, ROL Y EXIGENCIAS DEL SECTOR AGROPECUARIO.	7
3.-PRIORIDADES EN EL ÁMBITO DE LAS TRANSFORMACIONES AGRARIAS: ARRENDAMIENTOS E IMPUESTO SOBRE LAS TIERRAS APTAS PARA LA EXPLOTACIÓN AGROPECUARIA.	13
4.- CONSIDERACIONES FINALES	22
BIBLIOGRAFIA CITADA EN EL TEXTO	24

EL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO Y LA POLÍTICA AGRARIA EN ARGENTINA

SILVIA B. LÁZZARO*

1.- LA AUTODENOMINADA REVOLUCIÓN ARGENTINA Y EL ESTADO BUROCRÁTICO AUTORITARIO.

En 1966 se inicia la fase burocrática-autoritaria del Estado, que se caracterizó por la exclusión política y la presencia de las corporaciones industriales en el poder. Como hipótesis iniciales se destacaban especialmente dos: en primer lugar, considerar que la única restricción al proyecto de *desarrollo* y *modernización* del país, residía en el alto nivel de conflictividad social de la época, y la *lentitud* e *ineficacia* asociada a la política demo-liberal; en segundo lugar, la necesidad de acabar con una *guerra interna* permanente de carácter ideológico, articulada al conflicto entre el capitalismo y el comunismo. En éste régimen las posiciones superiores del gobierno eran ocupadas por personas que accedían de organizaciones complejas y altamente burocratizadas (fuerzas armadas, grandes empresas); un sistema de exclusión político-económica y despolitizante que se correspondía con la etapa de profundización del capitalismo periférico y dependiente, pero también dotado de una extensa industrialización.(García Delgado, D; 1994)

Los regímenes burocráticos *desarrollistas* tenían como objetivo propiciar el desarrollo acelerado y asociado con el capital extranjero, evitando generar el debate político y las presiones sociales¹

Los militares comprometidos con la *Revolución Argentina* decidieron gobernar prescindiendo de las fuerzas sociales y políticas: supresión de los partidos políticos, permanencia de la política *en suspenso* hasta el momento en que estuviese consolidada la *verdadera democracia representativa* (De Riz, Liliana; 2000). Además se consolidaba la convicción de que el crecimiento de la economía era incompatible con una participación significativa de los asalariados en el ingreso nacional. Para el logro de sus propósitos buscaron sistemáticamente justificación para la intervención directa de las Fuerzas Armadas en la política a través de la Doctrina de la Seguridad Nacional, que les aseguraba un rol importante en los manejos de la política interna.

En junio de 1966 las Fuerzas Armadas se hacían cargo, otra vez, de los destinos del país. En este período el gobierno militar representó con mayor determinación los intereses de los sectores del capital más concentrado y a la alianza social dirigida por el capital financiero; y en este marco generó una estrategia

* - Doctora en Historia; Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) / Universidad Nacional de La Plata / Universidad Nacional de Quilmes. Argentina.

más ofensiva tendiente a imponer una rígida disciplina social y política dentro de marcos estructurales económicos bien definidos.

Eran los años del protagonismo indiscutido del Estado Burocrático Autoritario, que implicó una reestructuración de la dinámica estatal, tanto a nivel administrativo como en su particular forma de intervención, cuyo objetivo implícito apuntaba a lograr la *normalidad* del funcionamiento económico².

En los primeros años de este gobierno, el equipo económico estuvo liderado por funcionarios vinculados directamente a los grandes grupos de poder, los que se empeñaron en la aplicación de una estricta política de estabilización y control social³. Durante los meses iniciales se evidenció una cierta confrontación entre nacionalistas y liberales, con la predominancia de los primeros en el Poder Ejecutivo Nacional. El Ministerio de Economía estuvo a cargo de Jorge Salimei, ligado a los intereses de la actividad industrial y financiera⁴. No obstante, durante su desempeño como Ministro no hubo un planteo de programa económico a largo plazo. A partir de las declaraciones oficiales y de las primeras medidas puestas en práctica era evidente que tanto el proceso de estabilización monetaria como el de atracción del capital extranjero volvían a ser prioritarios. Sin embargo ahora estos propósitos eran enunciados junto a los de *modernización y crecimiento* (Niosi, J; 1974; 146)

En la gestión de gobierno se exhibían contradicciones en el ámbito económico. Salimei, representante del *capitalismo nacional*, no se inclinó por la supresión abrupta del control de cambios y se mostró gradualista en materia del proceso inflacionario. Ello no escapa a la mirada siempre atenta de los tradicionales portavoces de la economía social de mercado, no casualmente personalizados en la figura de Alvaro Alsogaray. A fin de 1966 una reorganización ministerial termina con el protagonismo de Salimei en el Ministerio de

Economía, reemplazado por A. Krieger Vasena. Este nombramiento fue considerado como una victoria de las ideas y propósitos político-económicos de Alsogaray. Si Salimei representaba al *capitalismo*

¹ Es el caso de Brasil después de 1964 y de Argentina a partir de 1966. (Rouquie, Alain; 1990)

² La *normalidad* es la expansión y reproducción de la sociedad capitalista "...sin grandes saltos en la acumulación de capital, especialmente por parte de las grandes unidades económicas que en ese proceso van transformado, y –parcialmente– eliminando a otros agentes económicos. Esta *normalidad* es la crisis perpetua –pero no evidente– de un crecimiento desigual y desigualizante en principal beneficio de unidades mono u oligopólicas, cuya acumulación subordina los comportamientos económicos y la distribución general de recursos en el resto de la sociedad“.(O'DONNELL, Guillermo; 1982, 36-37)

³ Los objetivos de la Revolución Argentina contemplaban tres tiempos: el *económico*, que buscaría destrabar el desarrollo industrial, facilitando la acumulación en los sectores más modernos; éstos al disminuir los costos operativos, generarían un aparato productivo más eficiente, desalentando la inflación y acabando con los recurrentes ciclos depresivos. Es aquí donde se abriría el *tiempo social*, durante el cual se distribuiría la riqueza acumulada en la etapa anterior, superando el carácter regresivo del tiempo económico y eliminando los conflictos sociales. Finalmente, el *tiempo político* que permitiría la apertura a la participación de la sociedad *en el marco de un incógnito sistema institucional distinto del vigente hasta el 66, caracterizado por las antiguas antinomias como las que enfrentaba a peronistas y antiperonistas.*(RAPOPORT, M; 2000; 617)

⁴ Jorge Salimei era accionista de una firma exportadora de aceite, presidía el directorio de empresas de transportes y de obras pública, estaba relacionado con compañías de seguros y sociedades de crédito y dirigía el Banco de Boulogne. (ROUQUIE, A; 1982; tomo II, 260)

nacional, Krieger Vasena fue elegido por sus especiales relaciones con los centros financieros internacionales⁵.

El predominio del capital monopolista se transformó en dominante dentro del bloque hegemónico, mientras el capital industrial no cartelizado y la burguesía agraria comenzaron a supeditarse políticamente a él.

La finalidad declarada de esta política era controlar la inflación, rebajar los costos industriales y atraer capitales extranjeros, para lo que se adoptaron distintas medidas tendientes a crear el clima de confianza indispensable para la atracción de inversiones, facilitar el reequipamiento de las empresas privadas y la acumulación de capital. Se apuntaba a cerrar el paréntesis *nacionalista* del anterior gobierno radical, reimplantando condiciones más favorables para las compañías extranjeras. Los militares habían tomado de los desarrollistas de la época de Frondizi la sutil distinción entre *nacionalismo de fines* y *nacionalismo de medios*, considerando que éste último ya estaba superado. Así, y en virtud de la centralidad de los capitales extranjeros, *el milagro argentino estaba al alcance de la mano*.(Rouquie, A; 1982, 274)

A comienzos de 1967 Krieger Vasena anunció la *Gran Transformación* de la economía argentina, cuya estrategia inmediata era un plan de estabilización de corte netamente liberal. Comenzó con una devaluación del peso del 40% -acompañada por la liberación total del mercado cambiario-, con lo que intentaba generar una divisa subvaluada que estimulara el ingreso del capital extranjero, y pusiera fin a la especulación basada en expectativas de futuras devaluaciones; con el propósito de impedir los beneficios inesperados provenientes del anterior proceso y una abrupta redistribución de los ingresos, implantó un impuesto a la exportación que variaba entre el 16 y el 25% para exportaciones tradicionales; con el objetivo de promover una mayor eficacia industrial, disminuyó los aranceles aduaneros, buscando incrementar la competencia de los productos extranjeros; y con el fin de dinamizar la inversión en el sector de la industria y alentar una rápida expansión de las exportaciones no tradicionales, se establecieron numerosos incentivos fiscales⁶.

Se admitía la existencia de un *desfasaje* entre el grado de desarrollo económico y la situación social. En efecto, Argentina era un país rico que se había modernizado antes de industrializarse; su legislación social redistributiva excedía la fase de desarrollo industrial alcanzado, al que le impedía crecer; siendo la fuerte

⁵ Krieger Vasena, ex Ministro de Hacienda de Aramburu tenía fluidas relaciones con consorcios bancarios y empresas multinacionales, agrupadas en ADELA (Atlantic Community Group for the Development of Latin America). (ROUQUIE, A; 1982, Tomo II, 274)

⁶ Los objetivos de la política económica de Onganía eran: estabilidad de los precios, mejora de la balanza de pagos, crecimiento industrial e incremento de la eficiencia económica. Los instrumentos a utilizar son de índole fiscal (reducción del déficit, disminución de la tasa de crecimiento de los gastos corrientes, caída de los aranceles a la importación, aumento de los impuestos a las ganancias, incremento de las tarifas de los servicios públicos y de las inversiones); monetarios y crediticios (aumento moderado de los fondos y créditos para los productores privados); cambiarios (devaluación, retenciones a las exportaciones); y redistributivos (mantener la distribución interna existente, pero profundizando la transferencia de inversores nacionales a extranjeros) (WYNIA, G.; 1986, 246-247)

sindicalización y los salarios relativamente elevados, las principales manifestaciones de ese asincronismo que obstaculizaba acelerar el crecimiento industrial. En este sentido, la *modernización* de la economía implicaba regresión social, en tanto la formación de capital no se concebía sin una redistribución regresiva del ingreso nacional que favoreciera la concentración de la riqueza. Krieger Vasena afirmó *que su objetivo era construir un país abierto, competitivo y moderno.*(Rouquie, A; 1982)

Durante los primeros tiempos los éxitos parecían dar la razón a los fundamentos y estrategias del plan económico implementado: una *normalización* sin costos sociales demasiado elevados, aumento de la inversión, descenso de la tasa de inflación y mejora en la situación de la balanza de pagos. Situación que también parecía acompañada por una serie de *triumfos* políticos y sociales: organizaciones partidarias inactivas y sindicatos hartos debilitados y estrictamente controlados.(Cavarozzi, M; 1997, .51)

Según el diagnóstico realizado por las Fuerzas Armadas, el país contaba, a su favor, con el factor población y la diversificación de la producción en grado óptimo; no obstante, debía asumir otros desafíos para arribar a su *gran transformación*:

“...Argentina está históricamente madura para producir su gran transformación si es que logra desarrollar su industria y actividades básicas e infraestructura hasta un nivel aceptable y si consigue racionalizar la acción gubernamental y privada en el orden económico y financiero. Fundamentalmente se debe establecer una base económica sana y desarrollar la siderurgia, energía, transporte, petroquímica, caminos, combustibles, minería y construcciones”⁷

Sin embargo el sector agropecuario mantuvo su protagonismo, en tanto tradicional generador de divisas. En sus primeras manifestaciones respecto al ámbito agrario el gobierno de la Revolución reconocía que el crecimiento económico sólo podrá resultar como consecuencia de la evolución armónica de sus sectores productivos, especialmente de las actividades agropecuarias e industriales.

“Un hecho cierto –afirma el entonces Ministro de Economía, Jorge Salimei, al poner en funciones al Secretario de Agricultura y Ganadería, ingeniero Lorenzo Raggio- amenaza a la población mundial, la escasez de alimentos. El país, por sus condiciones naturales y humanas debe responder a ese desafío, aportando por los canales comerciales correspondientes la producción necesaria. La estabilidad de

⁷ “Un programa para diez años”, en **Primera Plana**, Bs. As., año IV, 30 junio 1966, p. 12-13 (edición especial)

los volúmenes de las explotaciones agropecuarias y de los ingresos de divisas, contribuirán a evitar las crisis periódicas del balance de pagos”⁸

A poco tiempo de asumir, el gobierno expresó -a través del Secretario de Agricultura y Ganadería- los lineamientos más significativos de la política agropecuaria fundada en la necesidad del desarrollo sectorial, en función de la ya mencionada escasez mundial de alimentos, las urgencias fiscales, la exigencia de sustento del desenvolvimiento industrial, y el adecuado aprovisionamiento interno⁹. Los aspectos sobre los que el gobierno de la Revolución puso de inmediato especial énfasis, fueron los siguientes: necesidad del agro de encarar resueltamente su modernización, lo que no quedaba limitado a cambios físicos o de adaptación de normas jurídicas a las nuevas situaciones, sino que apuntaba esencialmente a modificaciones de actitudes mentales; organización de las explotaciones con criterio empresario moderno; provisión a la empresa rural -en tanto organización social, económica y jurídica- de legislación adecuada y de trato fiscal y financiero pertinente que aseguren y estimulen la estabilidad, la producción y la permanencia; puesta en vigencia de un régimen impositivo simplificado, que no complique la organización empresarial rural y que tienda a que las ganancias netas se reinviertan para capitalizar el campo. En fin, un sistema que premiará al eficaz y decidirá al que no lo es a mejorar su organización o dejar esa actividad¹⁰; adopción de instituciones jurídicas que normen a las organizaciones empresarias, limitando el fraccionamiento suicida de la tierra, asegurando la transmisibilidad de los patrimonios productivos en las familias y entre empresas; y reemplazo de la actual legislación sobre arrendamientos rurales, articulando las normas que alienten nuevas modalidades de estos contratos, en los cuales la participación de las partes, tanto en los riesgos como en los resultados, sea compartida lo más ampliamente posible. En esta tarea renovadora del agro, la acción de la institución jurídica del arrendamiento rural desempeña una doble misión: por un lado, otorga a quien no tiene los recursos totales para generar una empresa, el modo de ganar e invertir para llegar al fin requerido; por otro, otorga flexibilidad a la organización empresaria para extender o adaptar su extensión, según las necesidades que su desarrollo le exija.

A sólo cuatro meses de haber asumido el gobierno, las enunciaciones respecto al sector agrario, a su naturaleza, su funcionalidad y sus objetivos, van adquiriendo perfiles más ríspidos y ponen de manifiesto su entidad como sector económico subordinado a los intereses industriales protagónicos. Era evidente que

⁸ Había pasado una semana desde que el presidente del Banco de Londres, Sir George Bolton, marcó el siguiente desafío: *El agro argentino tiene ahora su segunda gran oportunidad, dada la situación de los mercados mundiales. “Agro: la segunda oportunidad”*, en **Primera Plana**, Bs.As., año IV, 26 julio a 1° de agosto 1966, p. 69

⁹ Diario **La Nación**, 5 agosto 1966, p.1., col.1-6

C.R.A. Órgano Informativo de Confederaciones Rurales Argentinas, 11 agosto 1966, p.2

¹⁰ Conceptos de Lorenzo Raggio en el ámbito de la 23° Exposición Ganadera Internacional. **C.R.A. Órgano Informativo...cit.**, 4 agosto 1966, p. 2

el país no podía emprender el desarrollo industrial –que se juzga impostergable- sin consolidar la base agraria. De allí la exigencia de superar el estancamiento en el que se debatía este ámbito productivo.

El ordenamiento económico aplicado al campo durante varios lustros –afirmó Onganía a fin de 1966- ahoga la iniciativa, frena el desarrollo e impide la tecnificación agraria. Retenciones sobre los valores importados, diferencias de cambio constituídas en perjuicio de la exportación, reglamentaciones injustas sobre el transporte de la cosecha y un sistema impositivo que quitaba seguridad al productor, se han sumado a sucesivas prórrogas de leyes de arrendamiento, que han inmovilizado extensiones considerables de tierras productivas, sin otorgar ni a arrendatarios ni a arrendadores, la seguridad mínima requerida para las fuertes inversiones que exige la tecnificación¹¹.

La médula del problema agrario argentino consistía en la intencionada infravaloración de su producción. Y era la libertad de cambios anunciada la que aseguraba una nueva era del progreso agrario...

“...Pero quede bien entendido que es intención del gobierno que este progreso del campo impulse la transformación industrial en todos los órdenes. Para el gobierno de la Revolución Argentina industrialización es sinónimo de soberanía....La expansión industrial depende de la importancia que tenga la exportación de productos agropecuarios. En el pasado la política consistió en exportar los excedentes, una vez cubiertas las necesidades del consumo. La tónica ahora consistirá en exportar todo lo que se pueda y consumir el remanente...”¹²

No quedaban dudas respecto al desafío a enfrentar: la necesidad de una intervención estatal que diera respuestas a un proceso de industrialización dinámico que había que forjar y sostener, sobre la base de una economía primario-exportadora, insustituible como generadora de excedentes.

2.- CARACTERÍSTICAS, ROL Y EXIGENCIAS DEL SECTOR AGROPECUARIO.

La situación del ámbito agrario no era precisamente óptima en el momento del inicio del gobierno de Onganía. Los problemas más urgentes pueden sistematizarse en algunos procesos más abarcativos, a partir del análisis de los discursos corporativos de los grandes productores. Ellos eran: en primer lugar, la situación coyuntural, signada por un aumento constante de los costos de producción, que en los dos últimos años y según estadísticas oficiales, se estimaban en alrededor del 70%; manteniéndose los precios de los productos agropecuarios rígidos durante ese mismo período, y aún, como en el caso de la

¹¹ C.R.A. Órgano Informativo...cit. 10 noviembre 1966, p.1 y 3

¹² “Onganía anuncia medidas para el agro“. En: C.R.A. Órgano Informativo....cit., 10 noviembre 1966, p.3

ganadería, en sensible disminución. Esta imposibilidad de obtención de ganancias por parte del productor había creado un estado de iliquidez general (demoras en los pagos y escasez crediticia) que afectaba el desenvolvimiento normal de las empresas, anulando sus posibilidades de capitalización y de reinversión y privándolas de las reservas necesarias para hacer frente a los permanentes problemas que impactaban en el campo. En segundo lugar, la carencia de una política agropecuaria nacional que mantenga la necesaria coherencia dentro del marco general de la economía y que logre la suficiente permanencia en el tiempo como para resultar exitosa. En este contexto, lo característico ha sido una dinámica estatal en relación al agro que ha sufrido frecuentes cambios de posición e incluso de modificación y aún de anulación –a corto plazo- de medidas de promoción que podrían haber derivado en un resultado positivo. Y en tercer lugar, la seguridad respecto a la propiedad de la tierra que se constituía en un desafío pendiente. Para realizar las inversiones requeridas por el aumento de la producción, y con el fin de que el productor acceda a planear el futuro con las garantías mínimas, era imprescindible la afirmación jurídica en torno a la estabilidad en la tierra y al respeto de las relaciones contractuales en el momento en que el propietario arriende su explotación¹³.

A fin de 1966 se entrevistaron con Juan Carlos Onganía, los presidentes de Confederaciones Rurales Argentinas (CRA), Dr. Juan A. Pirán; de Sociedad Rural Argentina (SRA), Faustino Fano; y de la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias, Mario Cadenas Madariaga. En el Memorial que entonces le entregan manifiestan dos tipos de preocupaciones. Por un lado, las relacionadas con la puesta en práctica de un programa de orden económico general, que comprendiera el ataque a la inflación en todas sus causas generadoras, promoviendo una auténtica política de desarrollo sobre la base del mejoramiento de la productividad, el aumento de las inversiones nacionales y extranjeras, la defensa del ahorro y el desarrollo científico tecnológico. En este contexto, las organizaciones corporativas agrarias más concentradas, promueven y proponen la reducción y liquidación del déficit fiscal, de la administración central y de las empresas del Estado; una política monetaria autónoma y no subordinada a las necesidades de la Tesorería nacional, el ajuste de la política salarial en función del crecimiento de la productividad y la modificación de las condiciones de trabajo que traban el mejoramiento de la eficiencia; la reforma del régimen impositivo para posibilitar la capitalización del sector privado; la racionalización de la estructura arancelaria; la modificación del régimen previsional conforme a la experiencia internacional; la limitación de las funciones del Estado en el orden económico, poniendo fin a las distintas formas de intervención directa en la gestión industrial o comercial; y la liberación de la política cambiaria para promover la producción agraria, fomentar inversiones extranjeras y evitar la fuga de capitales. Todos estos aspectos mantenían una estrecha interdependencia, y se sostenían recíprocamente. El segundo orden

¹³ **La Nación**, 1 agosto 1966, p. 7, col.4; **La Nación**, 5 agosto 1966, p.1, col. 1-6; **C.R.A. Órgano Informativo...**cit., 4 agosto 1966, p.2; **C.R.A. Órgano Informativo...**cit. , 6 octubre 1966, p. 3-4; **C.R.A. Órgano Informativo...**15 diciembre 1966,p. 1 y 7; **S.R.A. Anales**, noviembre-diciembre 1966, p. 15

de demandas que estas corporaciones presentaron al presidente Onganía, se relacionaban específicamente con la economía agraria. Los objetivos perseguidos eran el aumento de la producción, el mejoramiento de la productividad, la tecnificación de las explotaciones y el mejoramiento social de la población rural¹⁴. Las medidas necesarias a corto plazo para la concreción de estas demandas eran la plena liberación cambiaria y la eliminación total de las retenciones; la finalización del régimen de prórrogas legales en la locación rural y la modificación de la legislación permanente sobre este contrato; y el adecuado ajuste del régimen impositivo, sin innovaciones contrarias a nuestras tradiciones que pretenden alterar las motivaciones naturales de la empresa rural, tendiendo, por el contrario, a estimular la mayor productividad, la reinversión de las utilidades y la capitalización de las explotaciones. Para ello resultaba imprescindible autorizar la automática revaluación de los activos, la desgravación de las utilidades que se reinviertan y la disminución de las tasas del impuesto a los réditos¹⁵.

En general se percibía una posición de aceptación del plan económico y una discrepancia con las respuestas otorgadas a las demandas que planteaba el sector agrario. Coincidimos –afirma Confederaciones Rurales Argentinas en 1967- con los objetivos generales del planeamiento económico tendiente al mejoramiento de la productividad y la eficiencia, a apoyar a la empresa privada, la libertad económica y el respeto a las condiciones del juego del libremercado.

“...Pero encontramos que ese planeamiento económico trazado, con cuyos objetivos hallamos coincidencias, registra una importante quiebra –refiriéndonos a los principios generales de la economía de mercado- porque retacea parte de su valor por vía de los impuestos a las exportaciones, a los más importantes rubros de la producción agropecuaria. Es decir, se le niegan al campo las condiciones posibilitadas por los mercados internacionales, retaceándole una cuarta parte del precio obtenido. Esta contradicción es comprensible para cualquiera; es más, estamos convencidos de que los propios autores del plan económico saben de la existencia de esta contradicción”¹⁶

El 13 de marzo de 1967 se puso en vigencia el nuevo plan económico. Las organizaciones ruralistas y cooperativistas del país, en forma conjunta, expresaron en un documento público la posición del campo frente al nuevo plan. Allí manifestaron la coincidencia general con sus objetivos, pero sostuvieron que

¹⁴ C.R.A. Órgano Informativo....cit., 15 diciembre 1966, p. 1 y 7

¹⁵ Idem

¹⁶ Conceptos del presidente de C.R.A., Jorge Ruiz, acerca de la política agraria estatal. En, C.R.A. Órgano Informativo...cit., 28 setiembre 1967, p. 1-2

aceptarían las reglas del juego impuestas en la medida que se complementarían con diversos ajustes en el orden laboral, previsional, presupuestario y con una rápida y progresiva reducción de los impuestos a las exportaciones.

“...Comprendemos que las dificultades financieras del sector público no le permiten al Estado la posibilidad de dar satisfacción íntegra a nuestros requerimientos. Pero nadie podrá discutir nuestra legítima aspiración. Es evidente la necesidad de restablecer un nivel de ingresos más o menos razonable para sostener el nivel de la producción agropecuaria, que ya está seriamente afectada por una reducción de los stocks ganaderos y las áreas sembradas, índice elocuente del estado de descapitalización que crece día a día...”¹⁷

El plan económico en vigencia significó una dura contribución para el sector agropecuario, que soportaba una carga impositiva del 25% del valor real percibido por las exportaciones, lo que implicaba que la cuarta parte del ingreso se destinaba directamente a las arcas del Estado. Además, en tanto los valores internos se adecuaban a los internacionales para la comercialización de los productos agrarios destinados al consumo interno, también existía una reducción real de los precios en el mismo porcentaje. En suma,

“...el campo soporta una disminución real de ingresos en el corriente año (1967) superior a 300.000 millones de pesos, de los que 100.000 se pagan por impuestos y 200.000 benefician al consumo en forma de subsidio...”¹⁸

No obstante los reiterados cuestionamientos, las organizaciones agrarias afirmaban seguir coincidiendo con los objetivos esenciales del plan económico en vigencia, sobre todo por su pertinaz insistencia en perseguir la estabilidad monetaria, condición sine qua non para un correcto desarrollo posterior del país. Pero la preocupación subsistía porque no se atacaban con suficiente decisión los factores que creaban el exagerado déficit presupuestario, demora que atentaba contra la suerte misma del plan e impedía la realización de efectivas economías que permitieran encarar la urgente reducción de los impuestos que pagaba el sector agropecuario.

Hacia mediados de 1968 fueron particularmente fuertes las embestidas de los productores rurales respecto a la política agraria llevada a cabo por Krieger Vasena. Situaciones climáticas desfavorables habían perturbado más la situación, reduciendo considerablemente la cosecha de trigo y maíz con perjuicios

¹⁷ C.R.A. Órgano Informativo....cit., 28 setiembre 1967, p. 1-2

significativos. Poco o nada podemos hacer -manifestaba la Sociedad Rural Argentina - para evitar los fenómenos climáticos,

“en cambio mucho podemos hacer para impedir errores en la conducción de una política agraria cuya corrección se torna imperiosa...El Secretario de Agricultura y Ganadería destacó hace unos días el marco general de estancamiento de la producción agropecuaria. Pero lamentablemente no analizó las causas ni adelantó las soluciones”¹⁹

Indudablemente, los principales cuestionamientos se centraban en la presión impositiva que afectaba al campo, que trastocaba los niveles de producción y la posibilidad de capitalización en un nivel acorde que permitiera generar una explotación con sentido de empresa. En este marco, la posición de los productores se inclinaba decididamente hacia el logro de una mayor producción con reducción de costos, pero dentro de la exigencia rígida de toda empresa: obtener un margen de rentabilidad, sin el que no podía subsistir como tal.

“En el momento agrario actual –se pregunta la SRA- ¿puede un invernador para obtener más kilos-hectáreas dar alimentos balanceados a su hacienda? No, porque todo aumento de rendimiento es aumento de quebranto²⁰...¿Puede un tambero construir una moderna instalación para ordeño? No, porque no podría pagarla ya que está trabajando con pérdida. ¿Puede un agricultor adquirir un equipo de silos para granel? No, porque no tiene beneficio para capitalizar, menos aún en inversiones de magnitud como requiere la mecanización de la agricultura”²¹

También se presentaba impracticable la tecnificación sobre la base de la financiación bancaria, debido a la persistencia de intereses que seguían siendo de tipo inflacionario. En la medida en que las deudas aumentaban, éstas determinaban un costo financiero tal que absorbían todas las ganancias. 22

¹⁸ C.R.A. Órgano Informativo...cit., 14 setiembre 1967, p. 1-7. Expresiones del presidente de CRA, Jorge A. Ruiz

¹⁹ Conferencia de prensa del titular de la SRA, José María Lartirigoyen. **Revista de la Sociedad Rural de Rosario**, mayo-junio 1968, p. 16-17

²⁰ Para engordar a un vacuno exclusivamente con balanceados, se requieren 100\$ diarios de alimentos a fin de obtener un kilogramo, término medio, de aumento, que se vende a menos de 70\$. En consecuencia en nuestro país la alimentación exclusiva con balanceados, como se hace en otros países, es económicamente impracticable. **Revista de la Sociedad Rural de Rosario**, setiembre-octubre 1968, p.4-5

²¹ **Revista de la Sociedad Rural de Rosario**, setiembre-octubre 1968, p.4-5

²² En efecto, cuando el endeudamiento supera el 25% del capital, lo que de ninguna manera es excesivo para otras actividades, las ganancias de una explotación ganadera tipo son absorbidas completamente por los costos financieros. Los gastos

La exigencia impositiva impuesta al sector agropecuario había superado todo límite imaginable, en tanto llegan a absorber la totalidad de beneficio (cuando no parte del capital) que la empresa agraria obtiene normalmente, y ello sin contemplar lo aleatorio de esta actividad debido a la incidencia de factores naturales. Por tanto eran constantes las solicitudes y demandas en el sentido de eliminar definitivamente los derechos a la exportación²³

Pero los cuestionamientos trascendían el tema impositivo. Así lo manifestó el presidente de la SRA, José María Lartirigoyen en 1968

“...Mientras subsista una pesada carga impositiva, mientras no se lleve a cabo una política de comercio audaz, penetrante y moderna, mientras no se preste un franco apoyo a la producción, y mientras el Estado siga siendo el primer obstáculo, será imposible modificar el retraso evidente y pesado letargo que caracteriza a la producción agropecuaria”²⁴

Se reprochó la carencia de una política agropecuaria positiva y se requirió la comprensión y el apoyo del Estado, apuntando con ello a una política agraria coherente y justa y no a la ayuda paternalista del Estado²⁵. La coherencia se manifestaría precisamente en aquella política que atiende al régimen impositivo, al cambiario, al previsional, al crédito y sobre todo al comercio interno y externo. La condición fundante de este cometido era la existencia de una iniciativa permanente de conjunto, que no conduzca a dispersar esfuerzos aislados, sino a privilegiar la unidad de concepción, de ejecución y de responsabilidades. En este contexto se solicitó que se arbitren las medidas políticas pertinentes para contar con un Ministerio de Agricultura –en sustitución de la vigente Secretaria dependiente de la cartera de Economía-. Tal jerarquía se justificaba ampliamente por dos tipos de razones: en primer lugar por tratarse de un país tradicionalmente agroexportador; y en segundo término para evitar la diversidad de criterios, la multiplicación de opiniones y la pluralidad de órdenes y/o disposiciones tantas veces confrontadas.

financieros sobre el 25% del capital en deudas son equivalentes a la renta del 4% sobre el capital total. “*Presentación de la Sociedad Rural de Rosario ante el Ministro de Economía*”, en **Revista de la Sociedad Rural de Rosario**, agosto 1968, p.5-6

²³ Su vigencia genera un inquietante desequilibrio en la economía del productor agrario: debe afrontar costos y gastos, un dólar de 350\$, frente a ingresos medidos con un dólar que representa 297,5 \$, término medio. Por otra parte, el efecto de amortiguar el costo de vida es ínfimo, dado que en un estudio realizado hemos comprobado que en el presupuesto mensual de una familia tipo, los productos del campo (carne, leche, etc.) incidirán sólo en un 5%, de no existir los derechos de exportación. Este gaso puede eliminarse por la disminución de precios que acarrea la mayor oferta de productos de un sector agrario próspero. **Revista de la Sociedad Rural de Rosario**, setiembre-octubre 1968, p. 4-5

²⁴ **Revista de la Sociedad Rural de Rosario**, mayo-junio 1968, p.17

²⁵ Idem

3.-PRIORIDADES EN EL ÁMBITO DE LAS TRANSFORMACIONES AGRARIAS: ARRENDAMIENTOS E IMPUESTO SOBRE LAS TIERRAS APTAS PARA LA EXPLOTACIÓN AGROPECUARIA.

La cuestión de los arrendamientos requería un ajuste a corto plazo, y fue una de las demandas más inmediatas que realizaron los sectores arrendadores, como también fue rápida la respuesta dada por el Estado. Concretamente solicitan se considere entre las prioridades más urgentes la actual situación de los dueños de predios arrendados, que data de hace más de un cuarto de siglo, por las sucesivas prórrogas legales de los contratos de arrendamientos y aparcerías rurales, que

“...han conspirado contra la mayor productividad del campo y empeorado las condiciones ecológicas de las tierras por el tratamiento irracional a que han sido sometidos por los tenedores de las tierras. El respeto a la propiedad privada – objeto fundamental de la Revolución- debe ser una realidad, y la libre empresa agropecuaria podrá ser en estas condiciones el basamento estructural más importante para que el país salga de la postración que lo agobia”²⁶

Las leyes de emergencia habían producido –desde la perspectiva de los sectores arrendadores- la abolición de la institución misma del arrendamiento, que sólo podía resurgir si se restablecía una confianza generalizada acerca de la autenticidad y la permanencia del sistema. Para ello era necesario la reimplantación plena de la libertad contractual, que haría resurgir la oferta de tierras y el mercado de arrendamientos. El propiciar las situaciones lentas, de tipo progresivo, ya había mostrado su fracaso, en tanto el simple descongelamiento paulatino de las situaciones creadas no se manifestaba como solución eficiente, en tanto el arrendamiento proseguía extinguiéndose. En este contexto, no era la constante que los propietarios se mostraran dispuestos a arrendar si tenían la certeza o la presunción de que la introducción del arrendatario podía equivaler a una desposesión con respaldo legal. Ante esta situación, su lógica lo hacía optar por mantener un rendimiento inferior con tal de conservar sin desmedro su entidad de dueño, y por tan absurda estructura legal sufrían perjuicios él y el arrendatario frustrado²⁷. Los autores de las anteriores reformas legislativas a la ley de arrendamientos –especialmente las generadas durante el gobierno de Arturo Illia (Lázzaro, Silvia; 2002-2003)-, conscientes del estancamiento originado por la carencia de un mercado locativo rural, imaginaron restaurarlo por vía de la arbitrariedad, en tanto la legislación disponía la incautación de los campos que se considerasen inadecuadamente

²⁶ Fragmento de la comunicación enviada por la Unión de Propietarios de Campos Arrendados al entonces Ministro de Economía, Jorge Salimei. **La Nación**, 1 agosto 1966, p.7, col. 4

explotados por sus propietarios, y su oferta en arrendamiento a terceros por el organismo oficial competente: ..tamaño dislate intervencionista no podía explicarse sino por la demagogia barata y falta de coraje cívico de los partidos...que la Revolución ha disuelto²⁸

Todas las corporaciones agrarias más concentradas (S.R.A, CARBAP., C.R.A.) se manifestaron rápidamente contra este régimen de prórrogas legales vigentes, en tanto su inicial perfil de transitorio y de emergencia, derivó en una situación permanente, anacrónica, y que amenazaba con convertirse en definitiva. Consecuencia: el arrendamiento como institución agonizaba, en tanto la convicción respecto a que arrendar un campo equivalía a perderlo, ha conducido a los propietarios a no celebrar nuevos contratos. Pero las secuelas negativas van más allá, generando situaciones indeseadas, al menos sobre tres aspectos fundantes para los intereses del sector propietario arrendador. En primer lugar, desde el punto de vista jurídico los resultados eran funestos: ha terminado con la confianza en los contratos como acuerdos libremente concertados por las partes y sujetos a regulación privada, ha destruido la seguridad jurídica y anulado el respeto a las leyes, alterando los procedimientos ante los jueces, al dejar tantas veces sin efecto desalojos con sentencia firme. En segundo lugar, con el régimen de emergencia se ha violado el derecho de propiedad, en tanto se ha consagrado un despojo legal. Tradicionalmente, los dueños tenían arrendadas sus tierras como lo permitía la Constitución, el Código Civil y las leyes pertinentes, pero de pronto se vieron privados de sus derechos en forma arbitraria, discrecional y, al parecer, definitiva, en tanto ya nadie es hoy tan ingenuo para creer que las prórrogas por dos o tres años, concluirán en las fechas fijadas²⁹. En tercer lugar, se ha desnaturalizado la dinámica de una conveniente economía agraria: la falta de rotación, el monocultivo, el sobrepastoreo, eran consecuencias inevitables en la lógica productiva de quien no se sentía obligado -precisamente por no ser dueño- a prever la conservación y desarrollo de la explotación agropecuaria. Las inversiones también languidecían, en el marco de las exigencias crecientes de un mundo que se capitalizaba, ante la carencia de certezas respecto a la propiedad. Y por tanto, esta situación híbrida de locación y derecho de permanencia, que configuraba el confuso y difícil panorama de los arrendamientos, no coadyuvaba al desarrollo de una sana economía rural³⁰

En abril de 1967 se sancionó la ley n° 17.253 sobre Nuevo ordenamiento legal para arrendamientos y aparcerías rurales³¹. Los objetivos más significativos a lograr que se enunciaron fueron los siguientes: el debido respecto a la autoridad de la ley, principio que el gobierno de la Revolución Argentina ha reiterado en forma enfática y permanente” (Barry, A; 1968); la jerarquización del concepto de la función

²⁷ BERNAUDO, Horacio: “*Libertad contractual para los arrendamientos*“, en **C.R.A. Órgano Informativo**...cit. , 22 agosto 1966. Horacio Bernaudo es abogado y ganadero, socio de la S.R.A., directivo de C.R.A a comienzos de los años 70, y dirigente institucional en entidades vinculadas a la actividad agraria.

²⁸ BERNAUDO, Horacio: “*Libertad contractual para los arrendamientos*...cit.

²⁹ **S.R.A. Anales**, noviembre-diciembre 1966, p. 15

³⁰ Idem. Concepciones muy similares emiten las otras corporaciones agrarias, especialmente CARBAP, C.R.A. y Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias.

productiva de la propiedad; y la exigencia de generar confianza en el agro para lograr una interrelación armónica entre la gente de campo, que dará como resultado un incremento racional de la productividad (Barry, A; 1968)

Para la concreción de los objetivos expuestos, la ley se orientaba a terminar con el sistema de prórrogas, por considerar que se habían eliminado las causas que las habían justificado en su momento. Además –se argumentaba- después de veinticinco años y merced a las sucesivas leyes de transformación agraria, los casos que han quedado pendientes no constituían un problema de magnitud. En este sentido cabe destacar que paralelamente a la legislación de emergencia existió un sistema de transformación agraria, concebido como un paliativo del problema rural hasta tanto se pudiera poner fin a aquel régimen de excepción. En virtud de la puesta en práctica de este sistema de transformación, algunos arrendatarios lograron convertirse en propietarios de las tierras que trabajaban. Sobre la base de este proceso, cuando se sometió el proyecto de ley a consideración del Poder Ejecutivo, se explicitó que los casos que habían quedado pendientes (o sea los prorrogados ininterrumpidamente) no constituían, en realidad, un problema de mayor magnitud, ya que no superaban los once mil.

Sin embargo, atendiendo al impacto social que provocaría la aplicación de la ley, se anunció en los considerandos que se impondrían dos medidas significativas que contemplaban, por un lado, la oferta de campos en venta (Plan de Transformación Agraria) y por otro, el accionar del Consejo Agrario Nacional que incorporará, dentro de los planes de colonización, a productores potencialmente perjudicados por la aplicación de la ley. (Taborda Caro, M.S; 1968)

La ley sancionada fijó fechas de vencimiento de los contratos (arts. 1º y 3º); impuso restricciones al dominio y obligaciones para el propietario que recupere la tenencia del predio (art. 6º); previó la opción de compra del predio por los arrendatarios y fijó términos para la oferta y la contraoferta (art.7º); contempló reglas procesales para su aplicación (art.20º) y autorizó al Consejo Agrario Nacional el otorgamiento de tierras a los productores que habían sido desalojados por imperio de sus normas (art.15º), entre sus disposiciones más significativas.(Barry, A; 1968)

A partir de las fechas de vencimiento se abrían dos posibilidades: se realizaban nuevos acuerdos libres entre las partes, o se procedía al desalojo de sus ocupantes. A mediados de 1968 fue firmado un convenio de cooperación entre el Banco Nación –cuyo presidente era Saturnino Llorente, funcionario estrechamente ligado a la actividad rural³²- y el Consejo Agrario Nacional. El acuerdo tendía a desarrollar un plan para adquirir tierras que serían vendidas con facilidades a los agricultores desalojados

³¹ La ley surgió de un anteproyecto elaborado por el Instituto de Derecho Agrario de la Universidad del Salvador y con algunas modificaciones fue presentada por la Secretaría de Agricultura y Ganadería de la Nación y sancionada el 27 de abril de 1967

³² Saturnino Llorente, hacendado, presidente de la Confederación de Asociaciones Rurales de la Tercera Zona, con asiento en la ciudad de Río Cuarto, en el período 1962-63 e integrante de la comisión directiva de la Asociación Argentina de Criadores de Shorton entre 1966 y 1967

por efecto de la ley 17.253, elaborado merced a la unificación de la capacidad técnica y financiera de los dos organismos intervinientes. El Consejo Agrario tomaba compromisos para la compra de campos destinados al fraccionamiento, adjudicaba los lotes y se hacía cargo de los gastos que se originaran en concepto de inspección, tasación, mejoras introducidas, etc. Por su parte, el Banco de la Nación actuaba como ente financiador en la concesión de créditos a los colonos.³³

El apoyo a la nueva legislación sobre arrendamientos por parte de las corporaciones agrarias de los productores más concentrados se mostró contundente, tanto como lo había sido su oposición al anterior régimen de emergencia³⁴. No fue el caso de la Federación Agraria Argentina, que calificó a la nueva ley como

“...regresiva y violatoria de básicas garantías constitucionales que afectan al derecho de propiedad, al de defensa en juicio y al principio de igualdad ante la ley...siendo intrínsecamente injusta...”³⁵

Sin embargo, la sanción y puesta en práctica de la ley suponía la efectivización de otra medida, concretamente del ámbito impositivo, que sin duda no iba a satisfacer a los grandes propietarios y que generaría fuertes cuestionamientos a la política agraria global de la Revolución Argentina.

En efecto, a mediados de 1967, el Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación, Lorenzo Raggio, afirmó que el Poder Ejecutivo Nacional había sancionado dos instrumentos legales que si bien competían a la actividad rural específicamente, por la decisión política que llevaban implícita, tenían trascendencia en los demás sectores de la dinámica nacional. Se trataba, efectivamente, de la finalización del régimen de prórrogas de los arrendamientos rurales y de la creación de una comisión para estudiar el régimen impositivo del agro³⁶. Respecto a la ley de arrendamientos, el entonces Secretario de Agricultura aludió a las ventajas que ella implicaba para arrendatarios y arrendadores, para la tecnificación y modernización de la actividad rural, para la revitalización del mismo contrato de arrendamiento, en tanto depararía la seguridad jurídica de la estabilidad de los derechos recíprocos;

“...implicará –sostiene Raggio- la posibilidad de acceso al uso de la tierra al individuo que al conjugar su esfuerzo con la técnica y el capital, incorporará

³³ **La Nación**, 19 abril 1968, p.1, col. 4

³⁴ S.R.A, Sociedad Rural de Rosario, Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias y CARBAP, emiten su opinión favorable respecto a la nueva legislación, sobre la base de argumentaciones ciertamente coincidentes. Ver: **Revista de la Sociedad Rural de Rosario**, junio-julio 1967, p.8-11

³⁵ **La Nación**, 30 abril 1968, p. 4, col. 8 Informa F.A.A. que respecto de los casos concretos de juicios de desalojo en trámite de los asociados, continúa ofreciendo asesoramiento jurídico, técnico-agronómico e impositivo, y poniendo a disposición el cuerpo de abogados de la entidad.

nuevas hectáreas hasta hoy marginadas del proceso productivo...Este restablecimiento en la fe contractual y en la ley, impulsará también la movilidad social pues al no determinar situaciones conflictivas estimulará al arrendatario a la formación de su capital y la colaboración del crédito tornará mucho más factible que hoy su conversión en propietarios”³⁷

A tal punto prestigiaba la nueva legislación sobre arrendamientos, que no vaciló en equipararla a la reforma agraria; aunque concibiéndola de un modo muy particular, que no sólo la alejaba de cualquier concepción que implicase redistribución equitativa de la tierra, sino que además le servía como punto de partida para entronizar la otra medida de política agraria que, sin duda, va a generar resistencias. En efecto, Lorenzo Raggio sostuvo con ostensible ambigüedad que la reforma agraria que la Argentina mostrará al mundo será una reforma sin resonancias emocionales ni políticas, y basada esencialmente en el hombre, destinatario final de cualquier obra de gobierno³⁸. Pero esta reforma agraria –aseveró el Secretario de Agricultura- requería también de otros elementos:

“...es necesario...que los propietarios de tierra tengan conciencia que ese patrimonio genera obligaciones y no sólo derechos. La tierra deberá dejar de constituir un resguardo contra la inflación, o fuente de especulación, o el medio idóneo para adquirir un status social. La utilización plena en términos económicos de la tierra, es deber inexcusable para todos los productores agropecuarios”³⁹

Sobre esta base es que se propició una reforma integral del régimen impositivo del agro, en tanto el actual no era acorde con el concepto de propiedad en función económica y social, y que no contribuía a la formación de riqueza pública en la medida en que debería hacerlo. No se trataba de un simple aumento o sustitución de impuestos; su objetivo se exhibía en principio como más trascendente, en tanto tendía a

“...crear un sistema que constituya un verdadero estímulo para lograr que el productor agropecuario se lance decididamente y con visión de futuro a la tarea de

³⁶ Decreto n° 2794 de 27 de abril de 1967

³⁷ C.R.A. Órgano Informativo....cit., 11 mayo 1967, p. 3

³⁸ Idem

³⁹ Idem

empresarizar el campo, suprimiendo las distorsiones que hoy existen. Se trata de crear un régimen que premie al eficiente y desaliente al que no lo es”⁴⁰

La legislación sobre arrendamientos y aparcerías rurales, por un lado, y la modificación del régimen impositivo según el criterio de renta neta probable, por otro, debían generarse y evolucionar de manera conjunta, en tanto procesos que se complementaban; pues se aseguraba que los campos desocupados por los arrendatarios mantendrían o aumentarían su nivel de eficiencia productiva. En efecto, la fórmula arrendamiento / renta presunta –afirma Lorenzo Raggio a comienzos de 1967- es el eje de la reforma en el régimen agrario.

“Lo primero restituye la imagen del arrendamiento que permite el progreso del hombre de campo desde su condición de peón hasta la de propietario. Lo segundo, evita que la tierra quede fuera del alcance del productor eficiente por haberse convertido en bien de especulación....Con este binomio restituimos la movilidad social al campo y creamos un mecanismo de promoción de los más aptos, mientras le aseguramos al país el paso a una mayor eficiencia en la producción agraria”⁴¹

Las corporaciones de grandes propietarios rurales no tardan en reaccionar ante las versiones que afirmaban que el gobierno estaba estudiando la posibilidad de aplicar un nuevo proyecto de impuesto a la renta normal potencial de la tierra, con el propósito de concluir con las tierras ociosas, reducir el valor venal de los campos, aumentar la producción y contar así con un mayor volumen de excedentes agrarios e incrementar los ingresos de divisas, al establecer incentivos (o castigos) pecuniarios.

Si esta doctrina potencialista pretendiera actualizarse y tomara como base la renta potencial de la empresa rural y no sólo de la tierra –afirma Victor L. Funes⁴²-, debería tener igualmente en cuenta que cualquier variación ocurrida en los factores de la producción o en los elementos externos que la influyen, será suficiente para que cambie su resultado.

“Y si esta teoría fuera viable, con idénticos fundamentos habría que extenderla a los demás sectores y establecer –además del impuesto a la renta potencial de la empresa rural- los impuestos a las rentas potenciales normales de la industria, el

⁴⁰ Idem

⁴¹ **Primera Plana**, Bs.As., 28 marzo 1967, n° 222 , p. 48-49

comercio, las profesiones liberales, etc. Y no me explico cómo se ingeniará el fisco para estimar los réditos normales potenciales de un médico sin clientela o de un corresponsal de guerra en tiempo de paz”⁴³

El clima generado no era el más propicio. A aquellas primeras aseveraciones a favor del impuesto a la renta potencial por parte del Secretario de Agricultura, siguió una serie de malentendidos, falsas interpretaciones y no muy afortunadas declaraciones de funcionarios que contribuyeron a crear confusión y expectativa. Apenas conocido el propósito oficial, se puso de manifiesto la evidente desconexión existente entre los organismos del Estado, ya que el entonces Secretario de Agricultura, Rafael García Mata, manifestaba ignorar -según sus propias manifestaciones- los términos del proyecto, sobre el que habría tomado conocimiento a través de las informaciones brindadas por los periódicos. Evidentemente, si era ésta la situación entre dependencias del mismo gobierno, no era de extrañar que los representantes de los sectores afectados no hubiesen sido consultados, ni mucho menos llamados a colaborar en la elaboración del proyecto. En estas condiciones, el problema parecía intentar dirimirse entre la avidez fiscalista y la resistencia del potencial contribuyente.

En las relaciones con organismos internacionales surgió en reiteradas oportunidades el tema del impuesto a la renta potencial. A partir de la Alianza para el Progreso se destacó la importancia de modificar los gravámenes para castigar la tenencia ociosa de tierra y estimular la productividad de la misma. Estudios efectuados por el Comité Interamericano para el Desarrollo Agrícola (CIDA) (CIDA; 1965) con el apoyo del Consejo Nacional de Desarrollo y el Consejo Federal de Inversiones, señalaban que el peso de las recaudaciones del sector agropecuario recaían sobre impuestos a la producción, lo que conspiraba contra una mayor productividad de la tierra. El Banco Mundial también recomendó el impuesto sobre la renta normal potencial en su informe del junio de 1966. Y en varias reuniones del Comité Interamericano de la Alianza para el Progreso (CIAP), los representantes argentinos expusieron el estado de los estudios referentes a ese proyectado impuesto⁴⁴.

En diciembre de 1968 las principales organizaciones corporativas agrarias enviaron al Ministro de Economía y Trabajo de la Nación, A. Krieger Vasena, un telegrama en el que solicitan una urgente audiencia con el objetivo de ser informados sobre los concretos alcances del proyecto oficial de gravamen

⁴² Abogado y ganadero de la provincia de Santa Fe, pertenece a la Confederación de Asociaciones Rurales del Centro y Litoral Oeste. Integra, a comienzo de los 70, la Comisión directiva de la SRA.

⁴³ FUNES, Víctor L: “*El impuesto a la renta potencial de la tierra*”, en **SRA. Anales**, mayo 1967, p. 12-14. Ver también **La Nación**, 10 diciembre 1967, p.1, col.3 y **La Nación**, 20 diciembre 1967, p.1, col 4-5 (posición de SRA y de CARBAP frente a las versiones sobre esta nueva imposición sobre la tierra)

⁴⁴ “*El impuesto como impulsor de la productividad agropecuaria*”, en **Realidad Económica**, nº 59, 1984, p. 46-47

a la propiedad rural⁴⁵. Simultáneamente, la SRA envió una nota al mencionado Ministro en la que le manifestaba la intranquilidad generada entre los productores ante versiones –no desvirtuadas oficialmente- respecto a que era propósito del gobierno crear un nuevo impuesto que afectaría sensiblemente a la producción agropecuaria. El campo argentino –afirmó la entidad- ha dado ya pruebas fehacientes de su voluntad de sumarse al proceso de transformación y modernización del país, pero no se le puede imponer un sacrificio mayor para satisfacer las necesidades del presupuesto cuyo equilibrio es posible lograr con otros métodos, sin recurrir a la creación de nuevos impuestos;

“...si el sector público, actor muchas veces desencadenante de las crisis económicas sufridas, no rectifica su proceder y limita sus gastos, es evidente que el empeño de V.E. ha de fracasar...El productor rural necesita capitalizarse, requiere que la seguridad prometida sea una realidad concreta...Al país le es indispensable esa producción: ella origina la mayoría de las divisas que se invierten en su desarrollo; destruirla con nuevos gravámenes afectará seriamente la economía nacional”⁴⁶

La Federación Agraria Argentina (F.A.A.) mantuvo una posición coherente respecto a la política impositiva en general y a este impuesto a la renta potencial, en particular. En efecto, la entidad sostuvo un reclamo respecto al ordenamiento impositivo: en primer lugar, y en una línea de apoyo al incremento de la exportación, cuestionó las retenciones, en tanto barreras que inadmisiblemente nos autoimponemos; en segundo lugar, reivindicó el impuesto aplicado en función de la productividad normal potencial de la tierra, en tanto estrategia susceptible de dinamizar la producción, sin mengua de su propósito estrictamente fiscal. La F.A.A. bregó continuamente a favor

“...de evitar las actuales superposiciones, la evasión y el desaliento al que llevan a quien más produce, en injusto beneficio de quienes especulan con el progreso que promueven los demás y hacen del ocio y de la irracionalidad un modus vivendi...”⁴⁷

⁴⁵ El telegrama es refrendado por Luis F. Firpo Miró, como presidente de la SRA, Alfredo Zemborain, presidente de C.R.A. y Jorge Zorriquetta, presidente de la Comisión Coordinadora de Entidades Agropecuarias. **Boletín de la Sociedad Rural Argentina**, 1 de diciembre, 1968, p.2

⁴⁶ **Boletín de la Sociedad Rural Argentina**, 1 diciembre 1968, p.2

⁴⁷ **La Nación**, 15 diciembre 1967

Con el propósito de aplicar el nuevo impuesto a corto plazo, el Ministro de Economía sometió a consideración del Presidente Onganía, el proyecto de ley por el que se establecía un gravamen de emergencia por el término de tres años a las tierras aptas para la explotación agraria. Esta iniciativa respondía esencialmente –admite Krieger Vasena- a la necesidad de vincular las fuentes de tributación con las exigencias de modernización y eficiencia que la economía requería, mejorando al mismo tiempo la captación de recursos fiscales, e integrando eficazmente al sector agropecuario en el sistema rentístico nacional. Razones vinculadas al bien general del Estado exigían la adecuada atención de las urgencias del erario público, a la vez que una distribución equitativa de la carga tributaria.

“...El impuesto como una incidencia normal sobre la renta de la tierra – afirma el Ministro-, resulta una manifestación del derecho de propiedad...Puede afirmarse que derecho de propiedad e impuesto sobre la tierra son inseparables, como si el impuesto fuera la afirmación de tan importante derecho”⁴⁸

Lo más relevante de la propuesta, desde el discurso oficial, consistía en que la presencia en el sistema tributario de este impuesto particular, hacía más costosa la tenencia improductiva de la tierra, en tanto su incidencia requeriría un mínimo de renta que lo compense. Además, al aplicarse sobre la tierra libre de mejoras, gravaría proporcionalmente en menor escala al empresario agropecuario que emplea métodos más intensivos de producción⁴⁹

La ley n° 18.033 sancionada a fin de diciembre de 1968, creó el Impuesto a las Tierras Aptas para la Explotación Agropecuaria (ITAEA) Se estableció a partir de enero de 1969 y por tres años, un gravamen sobre la tierra, consistente en un porcentual fijo de su valuación fiscal y no venal, con carácter de anticipo del impuesto a los réditos, lo que amerita a presumir más razones de índole fiscal que social.

Esta nueva imposición a la tierra castigaba la baja productividad, pero no estimulaba su mejoramiento, pues cuando ello ocurría se pagaban tasas crecientes. De hecho, cualquier impuesto a la tierra que

⁴⁸ “*Ley de impuesto nacional de emergencia a la tierra*”, en **Boletín de la Sociedad Rural Argentina**, 15 febrero 1969, p. 1-3

⁴⁹ Así queda sancionada la Ley n° 18.033. Establece una tasa uniforme de 1,6% sobre las valuaciones fiscales provinciales de las tierras aptas para la explotación agropecuaria. A este efecto se convendrá con las provincias los justes a efectuar con carácter uniforme. Con el método a adoptarse –según el cálculo oficial- la incidencia real del impuesto será inferior al 1% del valor del capital total de la explotación, reduciéndose este porcentaje con la ampliación de instalaciones o el uso más intensivo de capital, ya que el impuesto no grava las mejoras. En la generalidad de los casos este impuesto no será un gravamen adicional –afirma Krieger Vasena- pues el régimen prevé que su importe sea computado como anticipo del impuesto a los réditos pagables por las rentas originadas en tales explotaciones y no como gasto. Y con el objeto de proteger los niveles de ingresos menores dentro del sector agropecuario, se exime del pago a los contribuyentes cuyos predios no excedan una valuación fiscal ajustada de 3.000.000 \$ m/n. Esta ley es reglamentada por el decreto 1.945 de 24 de abril de 1969. **Boletín de la Sociedad Rural Argentina**, 15 febrero 1969, p. 1-3 y 15 mayo 1969, p. 3-4

coexistiera con el tributo nacional sobre los réditos, generaría el mismo efecto: castigaba la subutilización de la tierra, pero carecía de efectos estimulantes sobre el mejor uso de la misma.

Un estudio de la Federación Agraria Argentina⁵⁰ demostraba que el implantarse el ITAEA las provincias debieron suprimir las escalas progresivas de sus tasas de impuestos fundiarios, con el resultado de que en varias jurisdicciones lo abonado por hectárea por los tributos nacional y provincial resultaba mayor que antes para los predios pequeños y medianos, pero menor para las grandes explotaciones. La contradicción era doble: contrariaba el justo principio de gravar más a quien tiene mayor capacidad económica, y evitaba el castigo por baja productividad en las propiedades grandes, precisamente las que con más frecuencia acusaban subutilización de la tierra⁵¹. No obstante, la nueva ley sentaba dos precedentes importantes: gravaba la tierra por parte del gobierno nacional y utilizaba explícitamente el impuesto como herramienta para estimular la productividad⁵².

4.- CONSIDERACIONES FINALES

1.- Efectivamente el régimen militar de 1966 en Argentina tuvo como objetivo consolidar la hegemonía del sector industrial de la gran burguesía, liderados por el capital extranjero y las grandes firmas multinacionales. La estrategia consistía en generar un proceso de transformación económica y social, que habría de desembocar en la modernización del país.(Quiroga, Hugo; 1985)

El rol del sector agrario en el contexto de un programa económico sostenido por la alianza entre los sectores más concentrados del capital nacional y del capital extranjero fue significativo, en tanto se manifestaba como el generador más sólido de las divisas imprescindibles. Pero dada su situación de subordinación en relación a los intereses de las empresas transnacionalizadas, se requería la acción de un Estado con la suficiente capacidad política y administrativa para diseñar, poner en práctica y controlar las políticas públicas exigibles, lo que se tradujo en una particular forma de intervención estatal.

2.- El agro debía encarar su modernización a través de estrategias que derivaran en organizaciones empresariales eficaces. Las corporaciones de grandes propietarios agrarios apoyaron al comienzo el plan económico de la Revolución Argentina, en tanto promovía la productividad y la eficiencia, el apoyo a la empresa privada, la libertad económica y el respeto a las condiciones del juego del libremercado. Pero

⁵⁰ **La Tierra**, 3 abril 1969, citado en **Realidad Económica**, n° 59, 1984, p.51

⁵¹ En 1973, ya durante el gobierno peronista, se sancionó la ley n° 20.538 que implantó el Impuesto sobre la renta normal potencial (IRNP).El sector agropecuario debía pagar el impuesto a los réditos no mediante una declaración jurada –como en el caso del ITAEA- , sino según una renta presunta para cada explotación, calculada según la producción normal potencial. En, **Realidad Económica**, n° 59, 1984, p. 50-51

⁵² En los considerandos de la ley se señalaba explícitamente que el impuesto tendía a hacer más costosa la tenencia improductiva de la tierra. El impuesto rigió hasta fin de 1973, y en rigor su incidencia no resultaba globalmente significativa, pues representaba el 1,6% de la valuación fiscal, pero las provincias debieron ajustar sus valuaciones para no superar el 70% del valor venal y demás rebajar alícuotas y suprimir escalas progresivas.

también exhibían una realidad plagada de dificultades: incremento en los costos de producción; precios agropecuarios casi inmóviles; iliquidez generalizada; inseguridad respecto a la propiedad de la tierra por la vigencia casi ininterrumpida de una dinámica de arrendamientos rurales fundada en las continuas prórrogas de los contratos; y carencia de una política agropecuaria nacional coherente y permanente. Resistieron las retenciones a las exportaciones, y el tan vapuleado impuesto a la tierra. Su propósito era obtener una creciente producción con reducción de costos, pero dentro de la lógica de la empresa agropecuaria que inevitablemente suponía el logro de una mayor rentabilidad, sin la que no podía subsistir. Más allá del grado de concreción que tuvo la puesta en práctica de estas políticas estatales sobre la estructura socioeconómica agraria, ellas demuestran la fuerte presencia de una gestión normalizadora, a través de la capacidad del Estado para intervenir selectivamente en la actividad económica y normalizar precisamente su funcionamiento.

Los terratenientes tradicionales fueron favorecidos por algunas medidas estatales (fin de la legislación de emergencia de los arrendamientos), pero al mismo tiempo relativamente perjudicados por un sistema de devaluación compensada por cargas impositivas. Se devolvía la seguridad jurídica y la libre disponibilidad de sus tierras a los propietarios arrendadores, pero simultáneamente éstos quedaban al margen de los beneficios de la política, que amparaba esencialmente a los sectores industriales asociados al capital extranjero y al sector financiero. El Estado se empeñó en suprimir todas aquellas protecciones de naturaleza social o política que pudieran obstruir la libre competencia y/o la formación de capital, siendo éste el contexto en el cual se inscribe la legislación relativa a arrendamientos. Pero también necesitó realizar una serie de intervenciones estratégicas con el fin de obtener recursos monetarios, imprescindibles para dinamizar el plan económico en vigencia. De allí el mecanismo financiero implantado, que reconocía uno de sus pilares fundamentales en las imposiciones al sector agropecuario. Las retenciones a las exportaciones funcionaban no sólo como un mecanismo de control de los precios internos, sino también, y en mayor grado, como una fuente de recursos para el Estado; pero además, al impactar sobre uno de los sectores más beneficiados por la devaluación, se erigía en un destacado instrumento de redistribución de ingresos.

3.- La política sobre arrendamientos rurales y la referida al impuesto a la renta normal potencial –que en realidad se constituyó en un impuesto sobre las tierras aptas para la explotación agropecuaria– conformaban un binomio estrictamente funcional, según el discurso oficial. Independientemente del objetivo fiscal del impuesto a la tierra, es de destacar que se lo concibió además, como una estrategia que tendía a evitar que la tierra quedase fuera del alcance del *productor eficiente*, y que se convirtiese tan sólo en un bien de especulación. Se aseguraba que los campos desocupados por los arrendatarios mantendrían o aumentarían su nivel de eficiencia productiva. Por tanto la combinación *arrendamiento / impuesto a la tierra* despuntaba como el eje de la reforma en el ámbito agrario. Más aún, se concebía a

estas políticas como estrategias convenientes para generar la *restitución de la movilidad social* en el campo, a través de un mecanismo de promoción de *los más aptos*. Discurso bastante alejado de una acción concreta de gobierno, liderado por la gran burguesía industrial, que, en nombre de la tan mentada *normalización* no escatimó esfuerzos en disciplinar a los asalariados y a los productores agropecuarios menos concentrados, como método para destrabar cualquier tipo de obstáculo que dificultara el proceso de acumulación⁵³.

En síntesis, a partir de 1966 se prioriza un proyecto de reordenamiento social basado sobre procesos tales como *orden, jerarquía y disciplinamiento*, complementados con otros, como *corporativismo y modernización económica*. En este marco, las contradicciones del proyecto de Onganía son evidentes: restauración ideológica y autoritaria de las jerarquías sociales, por un lado, y modernización económica, por otro, pasando por la eliminación de la política (Minsburg, N. ; 1987)

BIBLIOGRAFIA CITADA EN EL TEXTO

BARRY, Alfredo: **Leyes agrarias**. Bs. As., Plus Ultra, 1968, p. 486

CAVAROZZI, Marcelo: **Autoritarismo y Democracia (1955-1996).La transición del Estado al Mercado en Argentina**. Bs.As., Ariel, 1997, p.51

CIDA (Comité Interamericano para el Desarrollo Agrícola). **Tenencia de la tierra y desarrollo socioeconómico del sector agrícola**. Washington, Unión Panamericana, 1965

DE RIZ, Liliana. **La política en suspenso 1966/1976**. Bs. As., Pados, 2000

GARCÍA DELGADO, Daniel. **Estado y Sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural**. Bs.As., FLACSO-Norma, 1994

LÁZZARO, Silvia: “*El problema agrario durante el gobierno de Arturo Illia*”, en **Anuario del Centro de Estudios Histórico “Profesor Carlos S.A. Segreti**“. Córdoba, n° 2-3, año 2-3, 2002-2203, p.63-80

MINSBURG, Nahum. **Capitales extranjeros y grupos dominantes argentinos**. Bs. As., CEAL, 1987, TOMO I.

NIOSI, Jorge. **Los empresarios y el Estado argentino (1955-1969)**. Buenos Aires, Siglo XXI, 1974, p. 146

⁵³ En los tramos finales del gobierno de la *Revolución Argentina*, el entonces Secretario de Agricultura y Ganadería, Ernesto Lanusse, elevó al Poder Ejecutivo una propuesta para implantar un impuesto nacional sobre el valor fiscal de las tierras, que reemplazaría al impuesto a los réditos y a todo tributo susceptible de sustitución. Los considerandos señalaban los perjuicios derivados de tierras insuficientemente explotadas, así como la necesidad de castigar al productor ineficiente y premiar al eficiente. El nuevo impuesto se implantaría a partir de 1973. Sin embargo, a fin de 1972, desde la subsecretaría de Hacienda se

O'DONNELL, Guillermo. **1966-1973 El Estado Burocrático Autoritario**. Bs.As., Ed. De Belgrano, 1982, p. 36-37

QUIROGA, Hugo. **Estado, crisis económica y poder militar (1880-1981)**. Bs. As., CEAL, Biblioteca de Política Argentina, 1985

RAPOPORT, Mario y colaboradores: **Historia económica, política y social de la Argentina (1880-2000)**. Bs. As., Ed. Macchi, 2000, p. 617

ROUQUIÉ, Alain. **Extremo Occidente. Introducción a América Latina**. Bs. As. Emecé, 1990

ROUQUIE, Alain: **Poder militar y sociedad política en la Argentina**. Bs.As., Emecé, 1982, tomo II, p.260

TABORDA CARO, María Susana: "*La ley de arrendamientos rurales. Alcance económico y social de sus disposiciones fundamentales*", en: **Dinámica Rural**, noviembre 1968, p. 76-77.

WYNIA, Gary: **La Argentina de posguerra**. Bs.As., Ed. de Belgrano, 1986, p246-247

declaró la imposibilidad de actuar dentro del plazo previsto *por inconvenientes técnicos y por falta material de tiempo.*" *El impuesto como impulsor...*", cit., en **Realidad Económica**, cit., p.47