



Investigaciones Socio Históricas Regionales
Unidad Ejecutora en Red – CONICET
Publicación cuatrimestral
Año 3, Número 6, 2013

DOSSIER AGRO, POLÍTICAS PÚBLICAS Y CORPORACIONES EN LOS GOBIERNOS PERONISTAS

LÁZZARO, Silvia (CONICET/IDIHCS-UNLP)

BLANCO, Mónica (CONICET/FCH-UNCPBA)

BLANCO, Graciela (CONICET/CEHIR-UNComahue)

La importancia que tradicionalmente ha tenido la producción agraria en Argentina, en sus distintas expresiones nacionales y regionales, han estimulado la indagación y reflexión histórica sobre los diversos aspectos que hacen a la conformación de esta actividad productiva.

El desarrollo del sector agrario argentino ha transitado por una serie de etapas de auge, caída, reactivación y estancamiento; estas oscilaciones productivas estuvieron asociadas a procesos tales como la evolución de los distintos tipos de sujetos sociales, los problemas generados por el sistema de tenencia de la tierra, las transformaciones tecnológicas, los cambios productivos, la situación de los mercados internacionales y las políticas públicas, tanto macroeconómicas como sectoriales agrarias. La relevancia de estas últimas en la conformación y transformación del agro fue manifiesta, esencialmente porque en su formulación y explicitación se conjugaron variadas dimensiones que involucraron a diferentes sujetos sociales y a distintos ámbitos de poder. En efecto, dentro de un paradigma que podría calificarse como racional – secuencial, las políticas públicas son el resultado y la ejecución de la decisión política. No obstante es necesario también poner énfasis en los consensos, en la generación de reglas de decisión, sin soslayar el proceso concreto de las políticas con sus consecuentes juegos de poder. Las políticas se exhiben como cursos de acción de los que hay que dar cuenta a los diferentes sectores sociales, que son los que otorgan consentimiento, legitimidad y demandan también participación en las decisiones. Es a partir de ello que es preciso pensar a las políticas públicas como ciclos complejos que reclaman *eficiencia* tanto en su elaboración técnica como en su legitimación ante los diversos sujetos sociales y aún en su inclusión en los procesos decisorios.

En las últimas décadas, se ha comenzado también a otorgar atención al lugar que el agro y las políticas agrarias han ocupado en un momento de la historia argentina que tradicionalmente se asoció al desarrollo industrial: el peronismo.

El problema asociado a la propiedad y tenencia de la tierra y las políticas que se han generado desde comienzos de la década de 1940 hasta el presente,

Recibido con pedido de publicación 26/09/2013
Acceptado para publicación 30/10/2013
Versión definitiva recibida 15/11/2013

han tenido una singular importancia en el diseño de las estrategias de intervención pública en un sector tan clave para la economía nacional. Desde objetivos orientados hacia el logro de “la tierra para quien la trabaja”, pasando por procesos que plantean la “transformación y promoción rural” y la “reforma agraria inmediata y profunda”, se transitó hacia un proceso que derivó en cambios acelerados y significativos que se caracterizaron por la precarización del empleo, el aumento de la multiocupación, la expulsión de pequeños y medianos productores, las crecientes migraciones campo-ciudad, la articulación de los productores agrarios a complejos agroindustriales en los que predominan las decisiones de núcleos de poder vinculados a las grandes empresas transnacionales y la exclusión creciente de la población rural. El trasfondo de esta situación se asocia al régimen de tenencia de la tierra inserto en un particular proceso global de concentración económica tanto de la producción como del capital. Todo este recorrido ha sido objeto de proposiciones, debates, legislación, generación de consensos, alianzas y decisiones entre los diferentes sujetos intervinientes. Proceso intenso y no carente de conflictos que da cuenta, precisamente, de la centralidad que el agro pampeano tuvo a lo largo del siglo XX en el desarrollo de la economía argentina. Esa importancia se expresó también en términos políticos, ya que fueron el Estado y el sistema político nacional, los espacios de discusión y definición de políticas públicas para hacer viable la compleja trama de intereses económicos de los diversos actores sociales (terratenientes, agricultores, asalariados, corporaciones, empresas de servicios, de comercialización y transportes, etc.) que componían esa economía regional.

Así, la dimensión política e institucional del desenvolvimiento de la economía agraria pampeana, su trascendencia y repercusión son aspectos sumamente relevantes. En efecto, por el volumen de las actividades productivas, comerciales y financieras desarrolladas en este espacio regional, por su gravitación en el PBI nacional y por los actores económicos comprometidos en su desarrollo (burguesías terrateniente y agrícola, agroindustrias y capital comercial nacional y extranjero), la economía agraria pampeana ha generado una agenda política de atención permanente.

De allí la importancia de profundizar las investigaciones en torno a las políticas públicas sectoriales, articuladas con las políticas macro, contemplando las referencias a los límites y condicionamientos que imponen las específicas coyunturas económicas, sociales y político-institucionales –tanto internacionales como locales-, pero también a las opciones que se hacen desde el Estado. En este sentido es necesario considerar cómo las restricciones y/o limitaciones y las oportunidades que el contexto exhibe, son evaluadas a partir de las ideas, los intereses y los recursos de los elencos gubernamentales; perspectiva ésta que permite apreciar que el peso de los condicionantes aparece como inseparable de la percepción que de ellos tienen los diferentes sujetos sociales.

Es destacada la significación de centrar el interés en el estudio de las políticas públicas en función de constituirse –tanto la macroeconómicas como las estrictamente agropecuarias y agroindustriales, en un país tradicionalmente exportador como Argentina- en una de las variables pertinentes, aunque no exclusiva, para el conocimiento de las características de auge o de retracción

productiva, así como del impacto sobre las distintas clases sociales del ámbito rural.

El problema de las políticas públicas durante el período de los gobiernos peronistas ha sido objeto de múltiples y variadas interpretaciones, siendo la dimensión agraria relegada por no considerarla central en su propuesta de desarrollo económico e intervención socio-política. Diversos estudios históricos han venido a dar cuenta del rol destacado que las políticas agrarias continuaron teniendo durante el peronismo atento a la imbricación social de una actividad productiva que, aunque era visualizada como reñida con la modernidad, continuaba aportando recursos esenciales para sustentar la industrialización en boga. También involucraba a vastos sectores sociales que no necesariamente residían en el campo pero que dependían de esas actividades para continuar creciendo.

Por otro lado, la llegada del peronismo al poder coincidió, en términos del contexto político latinoamericano, con la difusión de demandas campesinas por el acceso a la tenencia y propiedad de la tierra. Aunque Argentina difería bastante del panorama de otros espacios rurales latinoamericanos, conocía también de reclamos agrarios que, si bien habían recibido algunas respuestas, distaban mucho de estar satisfechos.

Se entiende de este modo, entonces, que una de los slogans preelectorales del peronismo haya sido, precisamente, la promoción de una Reforma Agraria que posibilitara a los arrendatarios concretar su aspiración de convertirse en propietarios. Fue sobre la base de ese discurso inicial que se diseñó una política que si bien generó más expectativas que logros, buscó responder a las diferentes demandas del sector y puede ser vista, retrospectivamente, como uno de los momentos de más decisiva intervención del Estado en el sector rural con el propósito de generar cambios sustanciales. Las tareas pendientes, ya sea por propia voluntad de la gestión política o por los avatares del período que se abre tras el golpe de estado de 1955, fueron retomadas, en un marco regional e internacional muy distintos, cuando en la década del setenta el peronismo regresa al poder.

Este dossier intenta dar cuenta de este largo recorrido de continuidades y rupturas. Para ello se han reunido seis trabajos que analizan, desde diversas perspectivas, las políticas agrarias diseñadas e implementadas por los gobiernos peronistas que se sucedieron entre 1946 y 1976.

La vinculación entre las políticas de fomento cooperativo y colonización desarrolladas durante los dos primeros gobiernos peronistas permiten a Gabriela Olivera observar algunas continuidades en relación a las políticas implementadas desde los inicios de los años cuarenta, la imbricación de las distintas políticas públicas, su compromiso con el cambio en las modalidades de tenencia y de comercialización, así como las respuestas de los gremios chacareros más importantes: FAA y ACA.

Las políticas agrarias vinculadas a la tenencia de la tierra, específicamente las leyes de colonización y arrendamientos, son abordadas desde diferentes ángulos de análisis por los tres trabajos siguientes. Así, mientras Javier Balsa pone el acento en los diversos recorridos que llevan a la implementación de las leyes de arrendamiento y colonización y las respuestas que ante las mismas

esgrimen dos de las principales entidades agrarias -FAA y SRA-; Mónica Blanco focaliza su análisis en el accionar de las Cámaras Paritarias de Conciliación y Arbitraje Obligatorio creadas por la ley de arrendamientos de 1948 para arbitrar en los conflictos entre arrendatarios y propietarios; en tanto Alejandra Salomón indaga en el impacto de la política de colonización desde la óptica del análisis de caso que le propone una propiedad rural asociada al grupo Bemberg en Chascomús.

Qué hacer frente a estas políticas truncas e inconclusas es, precisamente, el desafío con que se encuentra la tercera administración peronista en los años setenta, en un contexto muy diferente al que había demarcado sus primeras gestiones. El análisis de estas nuevas políticas, ancladas no solo en su contexto contemporáneo sino también en una tradición que definía las diversas expectativas sociales, conforman el eje de estudio de los trabajos de Verónica Baudino y Gonzalo Sanz Cervino, que aborda las estrategias de los diferentes sectores de la burguesía agraria e industrial frente a la apertura democrática de 1973 y a la dinámica de su inicial programa reformista; y el artículo de Silvia Lázzaro que indaga en el potencial transformador que tuvieron las iniciativas y decisiones referentes al ámbito agrario, focalizando en aquellas vinculadas a la tenencia de la tierra.

Los trabajos que aquí se presentan nos permiten transitar sobre distintos tópicos que hacen a la discusión sobre la forma en que se diseñaron e implementaron las políticas agrarias durante experiencias históricas impregnadas de un fuerte impulso innovador y de transformación. Estos trabajos nos permiten reflexionar, precisamente, sobre el potencial reformista del peronismo, su capacidad para concretar los objetivos propuestos, los problemas relacionados con la propiedad de la tierra, su utilización y la renta del suelo, los diferentes sujetos sociales intervinientes, la conflictividad agraria y las luchas rurales, el rol desempeñado por las organizaciones corporativas agrarias en sus dimensiones gremiales y cooperativas, y la construcción de aparatos burocráticos estatales en el agro.