

El Consejo Agrario Nacional y la acción colectiva

Reflexiones socio-históricas sobre las estrategias estatales peronistas (1940-1952)

LUIS ERNESTO BLACHA
(*CEAR-CONICET*)

MAXIMILIANO IVICKAS MAGALLÁN
(*Becario UNQ-CEAR*)

Introducción

La Argentina del período 1940-1952 propone una configuración con características peculiares, que influyen tanto en las relaciones de poder como en la acción colectiva. Los años dorados del “peronismo clásico” (1946-1949) suponen un tiempo histórico donde “todos ganan”. La relación entre los propietarios de los medios de producción y los obreros se caracteriza por fuertes tensiones. El año 1946 supone un punto de partida en la función mediadora del Estado peronista en relación con las tensiones imperantes entre los distintos actores sociales, con antecedentes inmediatos en la década del ‘30. El poder y el aumento de su potencialidad a través del aparato burocrático estatal le otorga a los actores integrados en las filas del peronismo¹ una capacidad transformadora que utilizarán con diversos fines, incluso contradictorios y de confrontación, propios del “estilo peronista”.

El poder es entendido como una capacidad, de acuerdo al enfoque tridimensional de Steven Lukes, que permite analizar las relaciones sociales caracterizadas analíticamente a través de los procesos de psico y sociogénesis propuestos por Norbert Elias. La potencialidad del poder establece puntos de contacto con la

luisblacha@gmail.com

mivickas@gmail.com

acción colectiva tal como es definida por Sydney Tarrow, en tanto propuestas –y luchas– conjuntas para una redistribución de las asimetrías en las distintas cuotas de poder. Para el caso del Estado argentino, la capacidad de influir y ejercer el poder sobre “lo social” aparece sólo hacia la década de 1930, con las administraciones gubernamentales de corte intervencionista de José F. Uriburu (1930-32) y Agustín P. Justo (1932-38). Desde ese momento, el accionar estatal impondrá nítidamente la asimetría en la relación entre gobernantes y gobernados a través de su aparato burocrático, especialmente diseñado para la intervención en las finanzas, la economía y la sociedad.

La instancia intervencionista sufrirá importantes cambios con el golpe de Estado de los coroneles, el 4 de junio de 1943. En adelante, serán la planificación y el dirigismo los elementos característicos del Estado nacional. Durante el peronismo, el aparato burocrático cumple una función de considerable importancia como intermediario y canalizador del conflicto social. Además, se encarga de generar acciones colectivas. Es una novedad del período estudiado, que este trabajo propone caracterizar con una concepción amplia de la acción colectiva como elemento teórico que permita dar cuenta de los cambios en la configuración imperante.

La tensión oportunidades/restricciones, propia de la acción colectiva, continúa presente en el aparato burocrático nacional entre 1940 y 1952. Se producen disputas importantes por la orientación que deben tomar las políticas públicas relacionadas –por ejemplo– con lo rural. Una diversidad de autores que estudian al peronismo desde una perspectiva global señalan que no hubo una definida orientación en la política agraria desarrollada durante los primeros dos gobiernos de Juan Perón. La falta de un proyecto claramente establecido en favor de los sectores propietarios o de los arrendatarios y aparceros en relación con la reforma agraria, generó una diversidad de situaciones que hacen difícil proponer una respuesta única a la problemática mencionada y, también, al origen de las acciones colectivas promovidas por el Estado. La caracterización amplia de la acción colectiva propuesta en este trabajo intenta dar cuenta de la ambigüedad de las políticas peronistas para un mundo rural heterogéneo y complejo desde una perspectiva con alcance nacional.²

La propuesta es estudiar, más allá del relato histórico y priorizando la teoría sociológica, qué sucede cuando es el Estado quien media y a la vez promueve esas acciones colectivas. ¿Puede la propia potencialidad del poder crear acciones colectivas? ¿Son éstas parte de la capacidad constitutiva del Estado? Este análisis toma como su objeto de estudio al Consejo Agrario Nacional (CAN), creado en 1940 y desde el cual Juan D. Perón proyectará su propuesta para intentar mantener un equilibrio inestable entre los actores del campo argentino. La característica y ambivalente relación de esta institución con el Estado plani-

ficador peronista es el objeto central de este estudio socio-histórico durante los años más “eficientes” del peronismo tradicional en el gobierno. Los vínculos entre el líder y los elencos que se sucedieron en el CAN reflejarán las distintas alternativas que se debatían al interior del partido gobernante sobre la cuestión rural vinculada a la estructura de la tenencia de la tierra en Argentina. La reforma agraria, los cambios progresivos y el mantenimiento de la estructura latifundista³ resultan ser las tres grandes propuestas del aparato burocrático estatal peronista durante el período 1946-1952.

Estado y acción colectiva

Para Sydney Tarrow (1938) la acción colectiva “surge en respuesta a los cambios en las oportunidades y restricciones políticas”,⁴ utilizando los repertorios de acción que les son conocidos a los “excluidos políticos” que consisten en redes sociales y en los elementos culturales disponibles. El concepto se plantea como una oposición a los “adversarios” poderosos donde las redes sociales, que el autor caracteriza como “compactas”, juegan un papel destacado en la lucha política.

La posibilidad de cambios en las oportunidades/restricciones referentes a “lo político” que se origina mediante la acción colectiva genera, a su vez, nuevas oportunidades que “serán aprovechadas por otros en ciclos de protesta cada vez mayores”.⁵ La estructura burocrática del Estado, así como las distintas corrientes políticas, constituyen condiciones estables para la acción colectiva. La tensión oportunidad/restricción no se reduce, en tanto las estructuras estatales no tienen un signo predeterminado que refuerce la estabilidad o potencie el cambio. La indeterminabilidad de lo social es parte constitutiva de la acción social, tal como ocurre con el enfoque tridimensional del poder sobre el que teoriza Steven Lukes (1941).

Para este autor el poder “es una capacidad, no el ejercicio de esa capacidad”,⁶ y propone una conceptualización de amplia perspectiva que otorga visibilidad a los modos indirectos del poder. Su eficacia aumenta cuando “es mínimamente accesible a la observación, tanto para los actores como para los observadores”.⁷ La tensión oportunidad/restricción, característica de la acción colectiva es parte constitutiva de las relaciones de poder.

La concepción del poder como potencialidad se origina en el *Tractatus politicus* de Baruch Spinoza (1632-1677), quien diferencia entre las palabras latinas *potentia* y *potestas*. Con la primera se identifica al “poder de las cosas en la naturaleza”, incluidas las personas, “de existir y actuar”.⁸ La *potestas*, por su parte, se utiliza para hablar “de un ser en poder de otro”,⁹ es decir, “poder sobre”. El carácter potencial, subrayado por Lukes, no conlleva una dirección

previamente delimitada en la relación asimétrica entre gobernantes y gobernados. La “omnipresencia”, que por momentos “invisibiliza” al poder, es contradictoria con la posibilidad de resultados predeterminados. Además, el poder puede no “presentarse” y los gobernantes pueden no “utilizarlo”, destacando cierto trasfondo de incertidumbre como inherente a las interacciones sociales que no altera la continuidad propia de “lo social”.

Esta perspectiva destaca que los cambios en la estructura social se realizan utilizando los “materiales” culturales disponibles en una sociedad determinada, incluyendo la posibilidad de que los gobernados “finjan” su apoyo a los gobernantes, como una parte constitutiva del poder. Se subraya la importancia del contexto en toda acción colectiva, en donde las relaciones de poder también forman parte de ese telón de fondo que permite la interacción y en donde se insertan las acciones de carácter social. Además, los elementos culturales guían y limitan los cambios y, también, moldean la acción colectiva en tanto esta es definida a partir de la tensión entre oportunidades y restricciones. Estas diferencias también incluyen las discrepancias entre el discurso político de los sectores gobernantes y las prácticas estatales concretamente efectuadas.

La concepción tridimensional del poder complementa la caracterización de la acción colectiva de Tarrow, pues ambas parten del supuesto de que existe un grado de indeterminabilidad que es característico en “lo social”. La capacidad de “fingir” y la “omnipresencia” propia del poder son el trasfondo que delimitan la tensión oportunidades/restricciones que constituye la acción colectiva. El término weberiano de “cerrazón” completa analíticamente la teorización desarrollada en este trabajo.

Para Max Weber (1864-1920) la cerrazón es “el proceso por el cual las colectividades buscan maximizar sus recompensas al restringir el acceso a recompensas y oportunidades a un limitado círculo de elegidos”,¹⁰ a través de algún atributo de grupo. Su propósito es minimizar las oportunidades sociales o económicas en los grupos excluidos. La posibilidad del cambio social se reduce, pero no se la niega, debido a la influencia de la cerrazón en los individuos que son excluidos de los recursos considerados preciados para una sociedad en un período determinado.

Así como en la acción colectiva la “oportunidad” tiene su opuesto en la “restricción”, a la cerrazón se le contraponen la solidarización como acción contestataria por parte de los excluidos, resaltando el carácter dinámico y asimétrico de la relación gobernantes-gobernados. Tanto la cerrazón como la solidarización suponen una configuración en constante movimiento como contexto de interacción social. La psico-sociogénesis teorizada por Norbert Elias (1897-1990) permite dar cuenta de esta situación al relacionar los cambios producidos al interior de los individuos con aquellos que se producen a nivel de la estructura social.

La perspectiva figuracional de Norbert Elias entiende la psicogénesis como los cambios producidos a nivel subjetivo que suponen una mayor diferenciación individual; mientras que la sociogénesis designa aquellos de escala colectiva que posibilitan una mayor integración social. Este autor “concibe la idea de configuración como una ‘constelación de hombres recíprocamente entrelazados’”¹¹ y dependientes entre sí. Es un enfoque multidisciplinar de “lo social” que trasciende las diferencias entre enfoques “micro” y “macro” de lo social. Las relaciones de poder y la acción colectiva cobran importancia explícita al insertarse analíticamente en los procesos de socio y psicogénesis imperantes que las condicionan.

El aparato burocrático del Estado forma parte de ese telón de fondo donde se inserta toda acción social, estudiado por la sociología figuracional de Elías que permite distinguir entre prácticas y discursos políticos. El proceso civilizatorio caracteriza como occidental al desarrollo individual y social-estatal que se produce originariamente en Europa desde el siglo XI. La interpretación del contexto dinámico refleja, moldea y potencia las relaciones de poder imperantes en los distintos momentos históricos que abarca. En el caso del continente americano, los tiempos se acortan y las influencias exógenas se multiplican. Para el caso argentino, sólo en 1880 puede comenzar a plantearse la posibilidad de un Estado Nacional con la capacidad suficiente como para proponerse una orientación de los procesos de psico y sociogénesis.

El mayor o menor éxito del Estado argentino para influir en lo “social”, recién tendrá una importancia realmente decisiva en la década del '30 con el intervencionismo estatal. Esta afirmación no excluye a los liberales reformistas del Centenario (1910), pero será luego del golpe de Estado del 6 de septiembre de 1930 cuando se propondrá un vínculo directo entre gobernantes y gobernados, a través del accionar estatal como un aspecto importante que fundamenta la asimetría propia de las relaciones de poder. En un contexto donde se produce una parálisis de los canales formales por donde circulaba “lo político”, el crecimiento de la burocracia estatal intenta contener la “cuestión social” y reemplazar a la política como canal formal donde se relacionan gobernantes y gobernados.

La propuesta radical de reforma que intenta llevar a cabo desde 1931 el general José F. Uriburu, con su Estado corporativista, deviene en los orígenes del intervencionismo en Argentina. Será sólo la administración del general Agustín P. Justo, desde 1932, la que podrá desplegar plenamente estas políticas tempranamente keynesianas en un contexto de participación política limitada. La tensión entre intervencionismo estatal y fraude electoral remite a una puja entre “lo nuevo” y “lo establecido” en la configuración nacional del período 1930-1943. La malograda presidencia del ex radical Roberto M. Ortiz demuestra que su plan de incorporar electoralmente a los ciudadanos excluidos de la política, como

un intento por revitalizar sus canales formales paralizados, es un proyecto que lo encuentra casi en soledad. En este sentido, la administración gubernamental del conservador Ramón S. Castillo –su vicepresidente y sucesor– vislumbra un intento de retorno, con pocas oportunidades de concretarse, al proyecto de reforma radical de Uriburu.

A pesar de las diferencias entre las distintas administraciones gubernamentales del período 1930-1943, todas comparten el intervencionismo estatal en un contexto en el cual –en mayor o menor medida– el fraude electoral se encuentra presente. La relación directa entre gobernantes y gobernados supone el tímido comienzo de acciones colectivas promovidas desde el Estado y al que éste debe hacer frente a través de la ampliación de su estructura burocrática. La omnipresencia del fraude electoral encierra a las clases dirigentes en un círculo vicioso que excluye la representación política de los actores que cobran un renovado protagonismo con los cambios en el proceso productivo que supone el modelo ISI (industrialización sustitutiva de importaciones).

A la modernidad del intervencionismo desplegado, por ejemplo, en las Juntas Regulatoras de la Producción, se le opondrá la política arcaica del fraude electoral, que limita los alcances de las medidas estatales nacionales y de las relaciones políticas con los distintos actores sociales. A la cerrazón introducida desde el propio Estado, los individuos y grupos excluidos no logran contraponer acciones de solidarización para revertir esa situación. La acción colectiva, con su tensión entre oportunidades y restricciones, permite dar cuenta del contexto aquí definido. La acción estatal como guía de la acción colectiva recién se hará presente luego del golpe de Estado de 1943, especialmente con la intervención del coronel Juan Domingo Perón, primero en el Departamento Nacional de Trabajo y desde noviembre del 43 en la Secretaría de Trabajo y Previsión. Por estos motivos, entre otros, puede afirmarse que entre el período aquí estudiado y el inmediatamente anterior (1930-1943) existen continuidades y rupturas.

La perspectiva desarrollada por Miguel Murmis (1933) y Juan Carlos Portantiero (1934-2007) en su clásica obra *Los orígenes del peronismo* propone importantes continuidades entre la (mal llamada) “década infame” y el peronismo. Las rupturas supondrían cambios en la escala de aplicación de las medidas estatales. Del intervencionismo estatal de los años ‘30, con sus características “defensivas” ante la crisis económica mundial, se pasa al desarrollo de políticas abiertamente keynesianas que conducen al Estado dirigista. El análisis de Murmis y Portantiero centra su estudio en la relación entre los gobernantes y los gobernados a través de las distintas alianzas de clase que se establecen. Este trabajo –en cambio– se propone estudiar la relación entre esos actores a través del accionar estatal, y cómo desde el Estado puede promoverse la acción colectiva sobre la que teoriza Sydney Tarrow.

Las continuidades y las rupturas producidas entre el intervencionismo y el dirigismo peronista suponen algo más que un “mero cambio de escala” en relación a las políticas estatales. Las transformaciones son tan grandes, que resultan en cambios profundos sobre la configuración imperante y transforman la evolución de los procesos de psico y sociogénesis mediante los elementos culturales disponibles y una reformulación profunda de ellos. La potencialidad del poder acelera estos cambios, mientras que el Estado brinda las herramientas necesarias para que las decisiones políticas se desarrollen modificando la relación entre oportunidades y restricciones referentes a lo político, durante 1930-1943. Se produce un nuevo “equilibrio” en la tensión entre oportunidades y restricciones propuesto por el intervencionismo. El Estado dirigista que consolida Perón supone nuevas oportunidades para los excluidos, a la vez que la guía que lleva a cabo el Estado impone –en mayor o menor medida– restricciones a esa acción colectiva.

El crecimiento del aparato estatal, ya desde la década del '30, implica una ampliación en las materias que a éste le competían desde la perspectiva liberal. El objetivo de este trabajo lleva a enfocar el estudio en un área determinada: el Consejo Agrario Nacional. La importancia del agro en un país productor y exportador de materias primas agrarias, como es la Argentina, tiene particular interés en la estructura productiva nacional. Como consecuencia de las transformaciones rurales, “hacia fines de la década de los '20 y comienzos de la de los '30 del siglo XX, tuvieron lugar transformaciones de envergadura en las estructuras institucionales de la mayor parte de los países que eran importantes productores y exportadores de *commodities* agropecuarios”.¹²

La aplicación del proteccionismo¹³ supuso importantes cambios en las estructuras y concepciones económicas, políticas y sociales de los hombres del liberalismo clásico argentino: liberales en lo económico y conservadores en lo político. El Estado ya no podría “dejar hacer” sin esperar más que negativas consecuencias económicas y sociales. Desde las clases gobernantes “tradicionales”, marginadas durante la segunda presidencia de Hipólito Yrigoyen, se plantearon distintas estrategias de solidarización que concluyeron en el golpe de Estado de septiembre de 1930 como expresión a los cambios que la Argentina “necesitaba”, aunque para lograrlo se quebrara el orden institucional y el ejército se convirtiera en un actor político central. Estas intervenciones keynesianistas, de tinte modernizante para aquel entonces, serían llevadas a cabo por los hombres que hacían la política “vieja”, utilizando métodos “arcaicos” de acuerdo a los procesos de psico y sociogénesis que venían desarrollándose.

La suspensión de la “fe liberal” supuso el terreno propicio para algunos proyectos socioeconómicos en donde el Estado debía jugar un rol fundamental. Tal es el caso de la Comisión Nacional de Granos y Elevadores (ley 31.864/33), como cristalización de las políticas estatales para regular el mercado de granos

aunque conciliando con las pautas marcadas por las grandes firmas exportadoras del rubro. En el contexto de la crisis económica internacional, el Banco de la Nación Argentina financiaba –como representante estatal– las operaciones de compra de granos y desplegó una acción directa hasta 1937, cuando comienzan a mejorar los precios internacionales.

Estas políticas interventoras encontrarán continuidad en varios organismos de la acción dirigista y planificadora peronista. Es el caso del Instituto Argentino para la Promoción del Intercambio (IAPI), creado en 1946, que monopoliza el comercio exterior argentino, incluyendo la producción de granos para exportar. La mayor “escala” que promueve el peronismo hace que la Junta de Producción Agrícola de los años ‘30 pase a depender de la Gerencia de Productos Agrícolas del propio IAPI, ampliando así su alcance e intentando redefinir –en cierta medida– la tensión oportunidades/restricciones en lo referente a lo político como influencia en el aparato estatal.

El dirigismo planificador peronista ejercido desde 1947 supone una reformulación de las Juntas Reguladoras de la Producción del período anterior, con intención de promover la “eliminación progresiva de las medidas restrictivas implantadas en la década del 30 para enfrentar la crisis de superproducción y la falta de mercado”.¹⁴ En el Ministerio de Agricultura las reformas fueron muy importantes, inclusive desde el gobierno provisional de 1943, conformando un “plan de reorganización total”, y no de modificaciones sectoriales”.¹⁵ Se autonomizan, de ese Ministerio, las Direcciones Generales de Industria y Comercio, que desde 1944 serán Secretarías, asumiendo rango ministerial.

Las Juntas Reguladoras de la década de 1930 procuraron establecer precios mínimos que significaban un subsidio a la producción en un mercado internacional de precios bajos. El IAPI, por su parte, compra a los productores a un precio menor al del mercado mundial, al menos hasta 1949. El excedente obtenido por la comercialización de las materias primas se orientó a fomentar la ISI. El monopolio de las operaciones de importación y exportación a través del IAPI modificó la escala pero también las funciones de la regulación como herramienta estatal. La política “defensiva” de los años ‘30 da paso a una de corte “ofensivo”, con la que el peronismo pretende autofinanciar la industrialización hacia fines de 1940.

El pasaje del intervencionismo al dirigismo muestra las rupturas más destacadas en los aspectos “sociales”. El peronismo no sólo llega al poder mediante elecciones democráticas, sino que establece vínculos directos con los gobernados a través de la doctrinaria “justicia social” y la redistribución del ingreso. El decreto 28.169/44, también conocido como Estatuto del Peón Rural, establece “un salario mínimo, condiciones mínimas de alimentación y de vivienda, y precisa también las obligaciones de las partes en materia de horarios de trabajo, indem-

nizaciones por despido y asistencia médica, establece además la obligatoriedad del descanso dominical y de las vacaciones pagas para los trabajadores rurales”.¹⁶

El período 1946-1949 supone un notable bienestar que incluyó “crecimiento de la industria y crecimiento de los salarios, altos precios para las exportaciones agrícolas argentinas y expansión del consumo, florecimiento de la legislación social y sindicalización masiva”.¹⁷ En este contexto cabe preguntarse: “¿Quién perdía lo que los sectores populares ganaban? Era una pregunta sencilla, y tenía una respuesta intuitiva que, hasta fines de 1948, resultó también certeza: nadie”.¹⁸ Crecen la industria y el agro, tal como subrayan Murmis y Portantiero, pues la “existencia de cierta industrialización permite un mejor funcionamiento del conjunto de la actividad económica, que permanece bajo su hegemonía [la de las clases altas tradicionales]”.¹⁹ Esta industrialización limitada es parte de la estrategia de los sectores agrarios acomodados y coincide –al menos en un primer momento– con los cambios productivos que intenta orientar el peronismo a través de sus políticas estatales. Tal como afirma Alain Rouquié, durante el gobierno de Perón “la Argentina dejó de ser el granero del mundo. Antes de la guerra, la República Argentina exportaba 6,5 millones de toneladas de maíz (un 64% de la demanda mundial); en 1950-1954, ya no se vendía más que un millón de toneladas”.²⁰ Al igual que gran parte de la acción colectiva de este período, los cambios en el modelo tienen al Estado como un actor predominante.

Continuidades y rupturas se hacen presentes al analizar los primeros años del peronismo en relación al período inmediatamente anterior. Si desde la perspectiva económica se produce un cambio de “escala”,²¹ las modificaciones en el terreno social llevan a hablar de un cambio de “signo”, donde son esenciales los elementos culturales disponibles, mientras los funcionarios de la década del ’30 sirven como medios para fines muy distintos, tal como sucede con las Juntas Reguladoras de la Producción. El vínculo gobernantes-gobernados se vuelve paradójicamente más directo, a pesar de que la maquinaria burocrática aumenta considerablemente en tamaño e importancia. Carisma y burocracia se combinan en el peronismo de una forma muy particular que lleva a resultados ambiguos.²²

El clima de época, donde “nadie pierde”, hace del período 1946-1949 los 3 años “más felices” del peronismo, que marcan con un peso determinante la historia socio-política argentina del siglo XX. El aparato burocrático estatal potencia el carisma de su principal dirigente, el presidente Perón, y circulan por los canales políticos formales algunas afirmaciones que inquietan a las clases propietarias rurales. Se propone “reconocer como propietarios rurales sólo a aquellos que tengan en el agro su principal actividad y residan en la zona de su explotación”,²³ sin implicar cambios profundos en la estructura productiva o una verdadera “revolución agrícola”.²⁴ De todas formas, la potencialidad del poder dinamiza la configuración imperante.

El dirigismo ocupa un lugar ambiguo, donde por momentos es beneficioso “para todos” y en otras oportunidades, especialmente luego de 1952, se transforma en una cuestión de Estado para incentivar sólo a unos pocos y grandes propietarios rurales. Es una política donde el discurso sigue una línea y las acciones concretas, otras. En la política agraria peronista se “combinan medidas económicas, política de tierras y concesiones laborales para promover un aumento sostenido de la producción, beneficiar a los sectores priorizados por el Plan Quinquenal de 1947 y, a la vez, anticiparse a los posibles conflictos entre los diversos sectores rurales y entre ellos y el Estado nacional.”²⁵ El interior del aparato burocrático refleja las relaciones de poder imperante, especialmente preexistente a la llegada del peronismo. La presencia de las masas movilizadas es fundamental ya que “desde la perspectiva de Perón no se trata de dejar abierto el campo a la espontaneidad popular: ésta debe ser disciplinada y canalizada”.²⁶

La reforma constitucional de 1949 supone una esquematización de las políticas dirigistas peronistas. En su artículo 38 se hace especial referencia a la función social que debe tener el derecho a la propiedad privada promoviendo el bien común. El Estado, por lo tanto, debe “fiscalizar la distribución y la utilización del campo e intervenir con el objeto de desarrollar e incrementar su rendimiento en interés de la comunidad, y procurar a cada labriego o familia labriega la posibilidad de convertirse en propietario de la tierra que cultiva”.²⁷ Entre las paradojas del peronismo, durante 1949, se llega al fin de la edad dorada de la economía argentina. Su crecimiento se encontrará estancado hasta 1952, dejando en el pasado la importante cifra de crecimiento anual del 8% lograda entre 1946 y 1948.

El Consejo Agrario Nacional resulta un ejemplo interesante para profundizar el objetivo de este trabajo. Los elementos teóricos propuestos, así como la acción colectiva, guiarán el análisis de esta institución estatal vinculada al agro que supo agrupar las propuestas reformistas más radicales del peronismo. Es necesario preguntarse, entonces, cómo se originan estas políticas y de qué manera se concretan o fracasan.

El Consejo Agrario Nacional

Al indagar sobre la potencialidad inherente al poder como posible creador de acciones colectivas, y si éstas son parte integrante de la capacidad constitutiva del Estado, se delimita una concepción particular del poder y su vinculación con el aparato institucional. La propuesta es estudiar qué es lo que sucede cuando se originan desde el Estado las acciones colectivas. El Consejo Agrario Nacional (CAN), entre los años 1940-1952, es –por estos motivos– el estudio de caso

elegido, pues se potencia para poner en práctica las ideas establecidas por el Estado intervencionista durante la presidencia de Ortiz y luego por el Estado dirigista y planificador peronista. El CAN es un aporte original en la gestación de las acciones colectivas como fruto de las relaciones producidas en las redes sociales de las que forman parte los funcionarios públicos nacionales situados en los puestos más destacados en un rubro determinado.

El período 1946-1949, apogeo político, económico, social y cultural del peronismo, ofrece un escenario atractivo para aplicar esta propuesta en una etapa histórica de nuestro país en la que “todos ganan”. Es el punto de contacto más cercano de la política peronista con su doctrina de la “Justicia Social” aplicada al agro. Existe un consenso, más o menos establecido, según el cual en este período tanto los trabajadores como los empresarios de los sectores productivos rurales e industriales se beneficiaron y mantuvieron relaciones relativamente pacíficas, entre ellos y en relación a las políticas del Estado dirigista.

Los aportes legislativos y políticos sobre la problemática de la tierra no eran una novedad para la década de 1940. Ya desde los tiempos del Centenario se registran propuestas para alentar la conformación de un sector de medianos productores rurales en la provincia de Buenos Aires. En 1938 Bernardino Horne,²⁸ diputado nacional por Entre Ríos, había presentado un proyecto de colonización. El diputado nacional Miguel Cárcano,²⁹ por su parte, hizo lo propio en 1936 y profundizará las medidas al tener a su cargo la cartera de Agricultura. El texto definitivo de la Ley de Colonización (12.636) se aprobó el 21 de agosto de 1940. El Consejo Agrario Nacional se constituyó efectivamente el 31 de julio de 1941; contaría con fondos para su misión colonizadora sólo en 1942.³⁰ Será el Estado dirigista el que se encontrará, como producto de sus recursos financieros e institucionales, en condiciones de llevar a cabo estas medidas.

Entre 1941 y 1944, la institución funcionó más como un órgano simbólico que como una herramienta eficaz para el desarrollo de la política estatal colonizadora, principalmente a causa de la falta de presupuesto. Otra situación que dio lugar a dificultades para emprender la misión colonizadora del CAN fue el golpe de Estado de 1943, cuando emergieron diferencias al interior del círculo de oficiales que componían el GOU acerca de la orientación que debía tener dicha tarea como parte de la acción del nuevo gobierno. Existió, paralelamente, otra alternativa a la colonización propuesta por la revolución: “en 1943, el ministro de Agricultura, general Diego I. Mason, miembro del gobierno surgido el 4 de junio, impulsó un proyecto de corte reformista que, como primer paso, rebajó en un 20% los arrendamientos pactados para la agricultura y continuó prorrogando la duración de los contratos de arrendamiento.”³¹

Las políticas de orientación keynesiana promovidas por el Estado intervencionista genera un espacio para el surgimiento de un aparato burocrático que,

paulatinamente, logrará defender –de forma autónoma– las políticas que lleva adelante. El dirigismo estatal es posible debido a una estructura burocrática con sus fundamentos plenamente consolidados, que no dependen de los vaivenes de la configuración imperante para obtener sus recursos. Esta independencia relativa del contexto socio-económico es la que le permite reflejar tanto las relaciones de poder propias de la sociedad como ensayar distintos proyectos de reformas que, como en este caso, se vinculan con el mundo rural. El cambio de “escala” que supone el dirigismo en relación al intervencionismo del período inmediatamente anterior conlleva tanto continuidades como rupturas en relación a “lo social”, como materia en la que debe ocuparse el Estado.³²

La descripción del CAN debe, por lo tanto, tomar en cuenta a una serie de actores que le otorgaron un gran dinamismo y protagonizaron el rol principal en el discurso y la práctica colonizadora. Ellos son el abogado Antonio Manuel Molinari y el ingeniero agrónomo Mauricio Birabent. Una conversación entre Birabent y Perón resulta ilustrativa al respecto:

Confieso que me cautivó con su manera de ser [...] Le advertí que con convenios laborales solamente no iba a triunfar, que hacía falta modificar la situación agraria. ‘Por eso lo llamé’ –dijo–, ‘ustedes tienen el berretín agrario y a mí me gustan los tipos con berretines. Yo de eso entiendo muy poco, pero siento que ahí está la revolución.’ Cuando empecé a explicarle nuestras ideas me frenó: ‘No me cuente nada; si están dispuestos a colaborar conmigo les doy la libertad para actuar como ustedes quieran. Plata no hay, pero sí una esperanza de hacer algo por la patria’.³³

La cita ilustra cómo el escenario político de la década de 1940 permite el ascenso de algunas nuevas figuras que tienen la capacidad de adaptarse a las oportunidades políticas generadas por la revolución del ‘43. El panorama presenta modificaciones respecto a la década de 1930 vislumbrándose la tensión entre la lucha por el aparato ideológico y la orientación que tendría la cuestión rural en nuestro país. En 1945 el CAN se inscribe en la órbita de la Secretaría de Trabajo y Previsión, que estaba en manos del coronel Perón, y desde allí (y de manera subsidiaria desde el periódico *Democracia*),³⁴ Molinari –en calidad de interventor– y Birabent –como asesor– logran sentar las bases de lo que luego será el repertorio de acción colectiva desarrollado por los altos sectores burocráticos del peronismo respecto a la acción colonizadora y a los avances en la modificación de la estructura de tenencia de la tierra. La institución dependió muy poco tiempo de esta Secretaría, porque en mayo de 1946 sus funciones fueron transferidas al Banco de la Nación Argentina; y cinco días antes de que

Perón asumiera la Presidencia de la Nación, Molinari y Birabent renuncian a sus cargos. Este hecho debe interpretarse en consonancia con la teorización propuesta por José Luis de Imaz cuando afirma que “en 1946, todavía el valor para el ascenso era el exclusivo éxito personal. Pero este éxito previamente debía haberse producido en alguno de los cuatro comportamientos básicos sobre los que se estructuraría el peronismo: la plutocracia, la actividad gremial y la política social, el comité y la Fuerzas Armadas”.³⁵

Molinari y Birabent gozaron del visto bueno de Perón, debido a las trayectorias que habían emprendido en sus carreras profesionales, siempre vinculadas a la problemática de la tierra, pero lo cierto es que ninguno de los dos provenía de las Fuerzas Armadas, la política, la actividad gremial o la plutocracia. Su inscripción profesional podría dar indicios de cierta autonomía del aparato burocrático en relación a los distintos actores que conforman la sociedad argentina de entonces. Es que el dirigismo necesita cierta independencia para desarrollar su planificación y colocarse en un rol donde es “juez y parte” de las decisiones políticas que se llevan a cabo desde el Estado. Este doble carácter da a Perón la libertad suficiente para que sea él quien mejor logre adaptarse a los cambios cotidianos en la configuración, sin que sufra mayores cuestionamientos el fundamento de su posición de privilegio.

Es posible que la adhesión de Molinari a las propuestas nacionalistas y democráticas de FORJA (Fuerza de Orientación Radical de la Joven Argentina), integrada por los jóvenes yrigoyenistas, hayan sido el puente que permitió su colaboración en el proyecto peronista. Como estos dos ejes no se encontraban totalmente controlados por Perón entre 1943 y 1946, la relación entre ambos prosperó, beneficiando a una causa que se pretendía revolucionaria. Luego del triunfo electoral de febrero de 1946, el nuevo presidente de los argentinos no da lugar a dudas y ejerce un liderazgo personalista. Paralelamente, la alternativa crediticia que ofrece la Nación en materia agraria comenzó a relegar los instrumentos de colonización y expropiación, herramientas defendidas por Molinari. Frente a estos cambios y acciones oficiales, resulta comprensible su alejamiento del Consejo Agrario Nacional. En ese mismo año también se produce la venta que realiza junto a Birabent del diario *Democracia*, un espacio editorial que durante más de un año se encargó de transmitir y difundir los beneficios otorgados a los trabajadores por el gobierno de la revolución del '43, acentuando las políticas propuestas por la Secretaría de Trabajo y Previsión.

La intención colonizadora y los préstamos para la compra de tierras son los dos pilares que sustentan la construcción de una base sólida que le otorgaría al presidente Perón un mayor caudal de adeptos provenientes de las capas medias y bajas de los sectores rurales (principalmente arrendatarios y peones rurales). Las acciones dictadas desde la Secretaría de Trabajo y Previsión, tendientes a

mejorar las condiciones de los trabajadores del campo, se inician con la sanción del Estatuto del Peón Rural en 1944 y demuestran la clara intención de Perón de perfilarse como la figura política relevante de la revolución del 1943. Mario Lattuada (1957) afirma que

en cuanto a la colonización y los préstamos para adquisición de tierras, mientras los sectores productivos no propietarios se sintieron perjudicados por la política económica seguida por el gobierno, y las necesidades de aumento de la producción agropecuaria no se hicieron imperiosas, es decir hasta el año 1948 inclusive, la colonización y los préstamos para adquisición de inmuebles rurales estuvieron en ascenso.³⁶

La reforma agraria concebida por Molinari y Birabent se distancia en la práctica y en su espíritu respecto de las ideas de Perón. Poco convencido de sus beneficios más allá del discurso, Birabent recuerda que en 1947, cuando se entrevistó con Eva Perón para intentar que su marido recapacitara sobre la forma de encarar la reforma agraria, recibió la siguiente respuesta:

“Mirá, Perón se levanta a las 5 de la mañana y vuelve muy tarde y muy cansado. A esas horas no voy a ponerme a hablar de reforma agraria. Yo agarré tu papelito y se lo mostré a un hombre de campo que sabe más que yo: Mercante. El me dijo que estas ideas son lindas, pero muy lentas. Y nosotros no podemos esperar 20 años. Miranda nos consigue la guita, y con la guita nosotros hacemos justicia social y obras. Es más rápido: la gente quiere comer ahora; no puede esperar 20 años.”³⁷

La acción colectiva emprendida desde el Estado, pensada por Molinari y Birabent hacia 1946, se trunca ante la exigencia de mayores capitales para la ejecución de las políticas públicas para el sector rural.³⁸ En consonancia con esta línea de análisis, resulta difícil separar estas políticas de la orientación capitalista que sería desarrollada por el Banco de la Nación Argentina. El Estado ofrece una oportunidad relativamente estable para modificar el curso de acción sobre la estructura de tenencia de la tierra en nuestro país a partir de 1946. Se combinan un marco capitalista financiero y una elite dirigente que, aprovechando la oportunidad abierta por el peronismo (que había borrado las restricciones políticas impuestas por el régimen anterior), utilizará todos los elementos a su alcance para concretar dicha acción colectiva, transformando las potencialidades

de poder que se encuentran en la estructura estatal, para establecerse como un aparato burocrático moderno.

El peronismo, tal como lo analizan Miguel Murmis y Juan Carlos Portantiero, supone en sus orígenes una alianza de clases que permite conjugar la modernización del aparato burocrático con un sistema político democrático. A diferencia del fraude electoral como una limitación al desarrollo intervencionista de la década del '30, el peronismo logra conjugar representación política (a través de canales formales) con políticas económicas y productivas donde el Estado es un actor central. La alianza con el “pueblo trabajador”, pero también la contención de sus demandas a través de los canales políticos, promueven una alianza con los sectores propietarios. Hay “justicia social” pero ésta sólo es “justa” si es conducida a través de los canales estatalmente constituidos para tal fin. La acción colectiva promovida desde el Estado encuentra en esta alianza de clases una potenciación del alcance y la celeridad que convierte en realidad las decisiones políticas.

Establecidos el marco teórico, el marco histórico y los antecedentes normativos e institucionales del CAN, resulta posible abordar el período 1940-1952. Con el alejamiento de Molinari y Birabent de la institución agraria, la idea de conceder de forma vitalicia las tierras fue progresivamente abandonada y el otorgamiento de créditos se transformaría en la herramienta predilecta del peronismo para abordar esta cuestión. Las acciones de este período se orientan a convertir a los arrendatarios y aparceros en propietarios, puesto que durante una buena parte del período se agilizó el otorgamiento de créditos para la compra de tierras, especialmente a través del Banco de la Nación Argentina y, en menor medida, del Banco Hipotecario Nacional.³⁹

En 1947 se implementa el Primer Plan Quinquenal y el criterio de racionalización de la producción ocupa un rol protagónico en la estrategia peronista. Al respecto, señala Mario Lattuada que

los parámetros de su acción de gobierno ya no serán los mismos que los utilizados durante la campaña electoral. Las reivindicaciones socioeconómicas y el cambio social alentados durante los años previos dejarán progresivamente lugar a las exigencias de un aumento sostenido de la producción agropecuaria y a una minimización del conflicto social que posibilite la estabilidad política necesaria para mantener en el poder a los nuevos sectores y grupos que habían accedido a los aparatos del Estado.⁴⁰

Entre los individuos que ingresan en el aparato estatal durante el peronismo,⁴¹ Miguel Miranda –un mediano empresario de hojalata en el sur del gran Buenos

Aires— tuvo un papel destacado. Fue director del IAPI (Instituto Argentino para la Promoción y el Intercambio) y presidente del Banco Central. Sobresalió entre las filas del peronismo e impuso las condiciones en las que continuaría la política agraria y económica, ganándole la pulseada a las posturas de Molinari y Birabent. Aunque el Consejo Agrario fue disuelto como organismo autárquico en 1946, su funcionamiento continuó bajo la égida del Banco de la Nación Argentina, que recibía y concretaba las disposiciones del Banco Central comandado por Miranda. De esta manera, el presidente del BCRA aportaba todos sus conocimientos técnicos en la materia, minimizando el conflicto y en sintonía con la determinación peronista respecto a la reforma agraria, alejándose así de las posturas adoptadas antes de asumir la presidencia. Las palabras de Perón en el Quinto Congreso Agrario Cooperativo son ilustrativas:

La ley 12.636, de creación del Consejo Agrario Nacional, he debido abandonarla porque no puede ser una solución. Y no siendo una solución para el que aspira tener la tierra, tampoco puede serlo para el gobierno que está leal y sinceramente empeñado en resolver el problema. Hay que buscar por lo tanto, otra forma de financiación para la obtención de la tierra y trabajar en otra dirección para que vuelva a su valor real. Ya no se puede comprar a precios determinados por una inflación accidental.⁴²

Carlos Alberto Emery —ingeniero agrónomo que ocupó cargos gerenciales en diversas entidades rurales privadas— es otro hombre que actúa siguiendo la postura adoptada por Perón, desde un puesto clave para coordinar la política rural, como Ministro de Agricultura y Ganadería de la Nación. Este ingeniero agrónomo, previamente a la asunción como ministro en 1947, se desempeñó en el sector público y privado. Fue una pieza destacada del engranaje rural pensado por el Presidente de la Nación. Luego de 1946 pareciera no haber cambios significativos en la estructura de la tenencia de la propiedad rural, como lo esperaban los arrendatarios y peones rurales, que tomaron por ciertos los discursos de campaña de Juan Perón. Reflexionando sobre su mandato como ministro, Emery rememoraría:

”[...] por unanimidad se aprobó en Diputados la ley de arrendamientos y aparcerías. Proyecté la transformación del Banco de la Nación en un banco agrícola y pusimos en vigencia el crédito agrario planificado, que estimulaba determinados cultivos. Nuestras relaciones con la Rural fueron extremadamente cordiales; jamás se expropió un campo ni se afectaron los intereses ganaderos.

Al contrario, ganaron tanto o más que antes” –concluye Emery, luego de confirmar que– “evidentemente, no hubo cambios en la estructura agrícola-ganadera”.⁴³

Es la percepción que tiene un actor que formó parte de la política agraria del peronismo y que de manera directa (aunque no haya ocupado un cargo en el Consejo Agrario Nacional o en el Directorio del Banco Nación) contribuyó con su accionar a defender los intereses de grandes propietarios, agricultores y ganaderos, o al menos, mantuvo intacta la estructura agraria. Mario Lattuada afirma que

evidentemente la nueva política económica para el sector rural iniciada a partir de 1949 fue beneficiosa para el sector rural en su conjunto. Pero las nuevas medidas económicas llevaban con ellas otras medidas que en materia de política de tierras y política laboral les eran complementarias, porque a través de ellas se defendió la gran empresa agropecuaria y al capital, se otorgaron mayores garantías a los derechos que otorgaba la propiedad privada de la tierra, hubo mayor control sobre los sectores asalariados rurales, y mayores presiones para el aumento de su productividad [...]⁴⁴

Como se enunció, desde 1946 cambia radicalmente la postura que adopta Perón sobre la cuestión de la tenencia de la tierra, dejando en claro que la reforma agraria no será una acción de su gobierno y que los arrendatarios podrán convertirse en propietarios mediante los canales de acceso propios del capitalismo.⁴⁵ La decisión coincide con el crecimiento de su poder dentro del Estado y la ampliación del aparato burocrático que conlleva el dirigismo. Las alianzas que lo llevaron a la presidencia de la Nación comienzan a perder el equilibrio existente en la relación entre necesidad de adeptos por parte del líder y aprovechamiento del cambio en las oportunidades políticas por parte de la clase dirigente. Aunque resulta imprudente señalar que Perón se convirtió en un líder autoritario apenas alcanzó la presidencia, tampoco parece convincente afirmar que los funcionarios de su entorno gozaban de una cuota de autonomía para desempeñar sus funciones. Sobre el asunto, De Imaz señala que

poco a poco, a medida que se clarificó el rol del líder, disminuyeron las responsabilidades individuales. Cuanto más se acentuó el carácter absolutista y carismático de la conducción, más se burocratizó la clase política. Mientras más se centralizó el poder en la clase

gobernante, más tendieron los dirigentes a reducir su rol al de canales de transmisores de órdenes.⁴⁶

En este esquema estatal de conducción, tanto Miranda como Emery son piezas que se ensamblan a la perfección. Superada la instancia de disputa al interior de la burocracia estatal por la supuesta orientación de la política de propiedad de tierras en la Argentina (capitalista y financiera), lograron poner en marcha los mecanismos necesarios para sostener en el agro la estructura de poder que permitiría a Perón y sus propuestas alcanzar su apogeo durante el período 1946-1949.

Excede el propósito de este trabajo indagar en los vínculos del Ministerio de Agricultura y Ganadería con la política crediticia llevada a cabo por el Banco de la Nación Argentina, pero conviene destacar que es posible observar una coherencia en la política aplicada por ambas instituciones sobre la cuestión de la tenencia de la tierra. Para Tarrow “la coordinación de la acción colectiva depende de la confianza y cooperación que se generan entre los participantes merced a los presupuestos e identidades compartidos o, por emplear una categoría más amplia, de los marcos de acción colectiva que justifican, dignifican y animan la acción colectiva”.⁴⁷

Asegurada la confianza en el líder por parte de los sectores productivos, la cuestión de la cooperación aparece como un problema de menor relevancia que el poder central debe resolver y transmitir las líneas directrices a seguir. También existen tensiones y se interponen las expectativas de una multiplicidad de actores que pretenden transformar sus potencialidades en poder efectivo, materializado en ascensos en la escala jerárquica o en aumentos salariales. Pero esta situación no impide que, durante los tres primeros años del peronismo, se lleve a cabo una acción colectiva desde el Banco de la Nación Argentina, cuando los actores que en ella intervienen capitalizan su poder y originan, en algunos casos, la transformación de arrendatarios y aparceros en propietarios de la tierra a través del otorgamiento de créditos.

Las políticas llevadas a cabo por estas instituciones no transformaron la tenencia de la tierra en los espacios rurales de Argentina, pero si se las analiza en el complejo contexto nacional e internacional de posguerra, lograron generar cambios que merecen ser mencionados. Barsky y Gelman señalan al respecto: “...es relevante destacar que la reducción brusca del tradicional sistema de arrendamiento agrícola y el recupero de las tierras, sumada a los procesos de desconcentración de las unidades más grandes, fortalecieron la presencia de unidades difusamente llamadas medias, y que suelen ubicarse entre las 500 y las 5.000 ha.”⁴⁸

El peronismo decidió no llevar a cabo una transformación estructural en la tenencia de la tierra desde el organismo especialmente creado para dicha función.

Para comprender los motivos que frenaron lo que parecía ser una revolución en el espacio rural argentino, es necesario realizar un ejercicio de articulación entre las tensiones internas del movimiento peronista sobre la problemática agraria y, por otro lado, las herramientas y recursos disponibles para realizar una tarea que tendría un costo político sin precedentes en nuestro país.

Conclusiones

La acción colectiva implica que múltiples actores se desenvuelven en un entramado social compartido y orientan sus interacciones con el fin de concretar una o varias acciones determinadas en pos de obtener beneficios o superar posiciones adversas. Ante un Estado que se presenta, en el período 1946-1949, como dirigista y planificador de las relaciones sociales, políticas, económicas y financieras, se incrementan las posibilidades de que éste participe activamente en la gestación de la acción colectiva. Superada la instancia intervencionista de la década de 1930, el peronismo propone desde el Estado tres alternativas en relación con lo rural: la mantención del statu quo, la implementación de reformas progresivas y la transformación estructural de la sociedad. Sin proponer cambios sustantivos en el sistema de tenencia de la tierra imperante, todas comparten el papel otorgado a los gobernados como un activo fundamento de la asimetría propia de las relaciones de poder

Entre 1943 y 1955 la política rural peronista circuló por los tres canales antes mencionados. Durante la campaña electoral que le permitió a Juan D. Perón alcanzar la presidencia por primera vez, la posibilidad de una reforma agraria cobra supremacía como una alternativa que puede realizarse desde la potencialidad del poder. Las consecuencias que surgen al considerar esta propuesta generan, indudablemente, acciones colectivas incentivadas desde la cúpula del aparato estatal. Entre 1946 y 1949 el discurso peronista apacigua esta tendencia radical y cobran protagonismo las reformas progresivas que permiten a los arrendatarios y aparceros acceder a la propiedad de la tierra, mediante el crédito oficial en muchas oportunidades, y a mantener bajo control a los grandes propietarios. Con la reforma constitucional de 1949, el peronismo establece su interés en la función social de la tierra, posibilitando la mantención de la estructura latifundista en tanto acreciente su rendimiento en beneficio de “la comunidad organizada”.

La alternancia entre las tres propuestas que el peronismo concibe en la esfera nacional para el mundo rural, denotan la influencia de la configuración en las políticas estatales y la habilidad del partido gobernante para dar cuenta de las transformaciones del contexto manteniendo el control social. La perspectiva figuracional que adopta este trabajo concibe al Estado peronista y a sus actores

principales como parte de un telón de fondo donde las acciones se vuelven sociales y el poder aumenta su potencialidad mediante el aparato burocrático del Estado dirigista. Cómo y cuáles cuestiones deben resolverse, refleja las relaciones de poder imperantes para el período estudiado.

En sus orígenes, el Consejo Agrario Nacional (1940), como parte de la política rural del peronismo, fue una institución promotora de la reforma integral de la estructura de tenencia de la tierra. Antonio M. Molinari y Mauricio Birabent tenían los conocimientos y los antecedentes necesarios para llevar a cabo esta reforma radical que promovía –desde el discurso– el partido gobernante y que tuviera el apoyo –simbólico– de su líder. El triunfo electoral de febrero de 1946 implica cambios en la configuración imperante que promueve una estrategia conciliatoria con la elite propietaria rural. Al igual que la iniciativa pre-electoral, el aparato burocrático estatal tendrá un papel destacado como promotor, actor y canalizador de acciones colectivas que incluyen al propio Estado y a los diferentes sectores productivos relacionados con el medio rural.

En la relación entre el Estado dirigista y la principal corporación de estancieros del país, la Sociedad Rural Argentina, Juan Carlos Torre afirma que “Perón facilitó las cosas designando a uno de ellos al frente del Ministerio de Agricultura y Ganadería. Asimismo les hizo saber que las promesas de una reforma agraria hechas durante la campaña electoral serían archivadas”.⁴⁹ Esta afirmación demuestra la ambigüedad de las políticas peronistas agrarias. El dirigismo –propio de la estructura burocrática aquí estudiada– promueve acciones colectivas con poco margen para actuar por fuera de los canales formales propuestos desde el Estado. El peronismo se convierte en tal sentido en un actor político que combina orden y transformaciones, buscando una situación intermedia que sólo podrá realizarse con los medios y los espacios que la propia administración gubernamental promueve.

La reforma agraria deja espacio a políticas conciliadoras donde el Estado deja de ser un actor para convertirse en árbitro de los distintos intereses del mundo rural. Las acciones colectivas de la etapa reformista devienen en actitudes comunitarias y pacificadoras igualmente promovidas desde la burocracia estatal. El ejemplo del CAN es ilustrativo de este cambio en el paradigma de las políticas estatales, sin implicar una pérdida en la potencialidad del poder entre gobernantes y gobernados.

El CAN pierde su impulso revolucionario en menos de un lustro. En 1946 sus funciones son trasladadas al Banco de la Nación Argentina, y desde allí Miguel Miranda, como presidente del Banco Central, enmarcará la alternativa reformista basada en el crédito oficial, al menos hasta 1949. En ese año se produce la reforma de la Constitución y de la carta orgánica del Banco Central que deslinda –en materia monetaria– la emisión del respaldo. La propuesta de convertir a los

arrendatarios y aparceros en propietarios queda relegada a segundo plano para dar paso al interés en la función social que debería cumplir la tierra. Esta situación es coincidente con la cerrazón que se vive en las estructuras burocráticas del peronismo, donde solo un sector tiene acceso a las recompensas y oportunidades que otorga el poder. Los grupos excluidos de tales recompensas serán, paradójicamente, los arrendatarios y aparceros rurales, sectores que apoyaron a Juan Domingo Perón para alcanzar la presidencia en 1946.

De la alternativa reformista que recoge parcialmente las propuestas socialistas de “revolución” agraria se pasa a una solución donde los canales financieros del Estado ocupan el lugar central de las políticas estatales. Es preciso destacar el cambio de lugar protagónico que ocurre con el Consejo Agrario Nacional y el Banco de la Nación Argentina, como interlocutores de las políticas estatales vinculadas al ámbito rural. Las figuras de Molinari y Birabent se relacionan con la primera institución, mientras Miranda es un activo promotor de la intervención financiera como un agente de “cambio” en el campo argentino.

La tensión oportunidades/restricciones propia de la acción colectiva no está ausente cuando éstas son promovidas desde el Estado. De hecho, destaca la ambigüedad de las políticas dirigistas. La planificación, con grados variables de efectividad en los distintos ámbitos de gobierno, confronta con la indeterminabilidad propia de los asuntos sociales. La acción colectiva será siempre un límite al dirigismo estatal y las instituciones burocráticas deberán –por lo tanto– dar cuenta de esta “variabilidad de lo social”.

Desde el Estado es posible que se originen acciones colectivas. Dependerá de la forma en que ejecuten el poder los actores sociales insertos al interior del aparato burocrático estatal, y de los cambios en las oportunidades y restricciones políticas condicionantes de su accionar. La experiencia recogida del Consejo Agrario Nacional muestra que, cuando se produce una ruptura en las reglas del juego político, los actores que tienen acceso al aparato burocrático son capaces de ejercer la potencialidad del poder. Pero también demuestra que una vez consolidado el nuevo orden peronista, el poder es ejercido de manera vertical y la burocracia estatal cumple esencialmente una función transmisora de las directivas de Perón. El CAN es un ejemplo de los límites que el contexto social y las relaciones de poder imponen tanto a las políticas estatales como a la acción colectiva.

NOTAS

- 1 Rein, R. (1998). *Peronismo, populismo y política. Argentina 1943-1955*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.

- 2 El alcance nacional aquí estudiado convive con perspectivas territoriales provinciales diferentes, que matizarían los resultados que son objeto de esta investigación.
- 3 Lázaro, S. B (1991). “El impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires durante la década de 1940. Primeras iniciativas”. *Estudios de Historia rural*. La Plata, número 7.
- 4 Tarrow, S. (2009). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza; p. 33.
- 5 *Ibíd*em, p. 45.
- 6 Lukes, S. (2da. edición) (2007). *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI de España Editores; p. XXV.
- 7 *Ibíd*em, p. 69.
- 8 *Ibíd*em, p. 81.
- 9 *Ibíd*em, p. 82.
- 10 Parkin, F. (1974). *Strategies of social Clousure in Class Formation*. Londres: Tavistock Publications; p. 3.
- 11 Zabłudovsky, G. (2007). *Norbert Elias y los problemas actuales de la sociología*. México: FCE; p. 30.
- 12 León, C. A. y Rossi, C. A. (2003). “La Junta Nacional de Granos”. *Realidad Económica*, 196, p. 85.
- 13 Lázaro, S. B.: “La política y la reforma agraria en Argentina, 1940-1970. ¿Hacia la destrucción del mito del terrateniente?” En Balsa, J., Mateo, G. y Ospital M. S. (comps.) (2008): *Pasado y presente en el agro argentino*. Buenos Aires: Lumiere S.A.; pp. 361-379.
- 14 Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé Editores; p. 29.
- 15 Campione, D. (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Srl; p. 100.
- 16 Rouquié, *Poder militar...*, p. 52.
- 17 Altamirano, C. (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Biblioteca del Pensamiento Argentino VI. Buenos Aires: Ariel Historia, p. 33
- 18 Gerchunoff, P. y Antúnez, D. “De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo”. En Torre, J. (director del todo) (2002). *Nueva historia argentina. Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana’ p. 159.
- 19 Murmis, M. y Portantiero, J. C. (edición definitiva) (2004). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina; p.75
- 20 Rouquié, *Poder militar...*, p. 100.
- 21 Aunque cabe recordar que en 1945, la “participación de la industria manufacturera en el Producto Bruto Interno (PBI) superaba por primera vez en la historia argentina a la del sector agropecuario”. Gerchunoff . Antúnez, “De la bonanza...”, p. 129.
- 22 Girbal-Blacha, N. M. (2003). *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955)*. Una interpretación de sus decisiones político-económicas. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmas. Reeditado 2011.
- 23 Campione, D. (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Srl; p. 182.
- 24 Más allá de las políticas estatales a nivel nacional, cabe mencionar que existieron intentos de algunos gobernadores peronistas por avanzar con mayor dinamismo hacia una verdadera reforma agraria. Sobre este tema ver: Blanco, M. (2007):*Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos*

- Aires, 1940-1960, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes; Macor, C. y Tcach, C. (editores)(2003): *La invención del peronismo en el interior del país*, Santa Fe, UNL editorial; Mateo, G.: “La política económica del gobierno de Domingo A. Mercante: entre la fidelidad doctrinaria y la autonomía política”, en Panella, C. (comp.) (2005): *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*, Buenos Aires, Instituto Cultural de la provincia de Buenos Aires.
- 25 Girbal-Blacha, N. M. (coord.), Zarrilli, A. G. y Balsa, J. J. (2001).: *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes ediciones, p. 84.
- 26 Torre, J. C.: “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”. En Mackinnon, M. y Petrone, M. (1999), *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: EUDEBA; p. 187.
- 27 Cholvis, J. F.: “La Constitución de 1949 (a 60 años de su sanción)”. *Realidad económica* (. Revista de economía editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Aparece cada 45 días. Instrumentos financieros. Abusos de la partida doble. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, marzo 2009, número 242, p. 20.
- 28 Lázaro, S. B. (2006). “Bernardino Horne: política, legalidad y resignificaciones de la cuestión social agraria”. En Graciano, O. y Gutiérrez, T.: *El agro en cuestión. Discurso, políticas y corporaciones en la Argentina, 1870-2000*. Buenos Aires: Prometeo libros, 2006.
- 29 Blacha, L. (2006). “Los Cárcano: entre la política y la academia”. En Graciano y Gutiérrez, *El agro en cuestión...*
- 30 León, C. A. y Rossi, C. A. (2006). “El Consejo Agrario Nacional como instrumento de una política de tierras”. *Realidad Económica*, 198 (versión digital), p. 4.
- 31 Barsky, O. y Gelman, J. (3ra. edición) (2009). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*: Buenos Aires, Sudamericana; pp. 376-377.
- 32 Girbal-Blacha, N. M. (1997). “Dichos y hechos del gobierno peronista (1946-1955). Lo fáctico y lo simbólico en el análisis histórico”. *Entrepasados. Revista de Historia*, Buenos Aires, número 13, pp. 63-78.
- 33 Gambini, H. (1983). *La primera presidencia de Perón. Testimonios y documentos*: Centro Editor de América Latina, Buenos Aires; pp 112-113.
- 34 Para mayores detalles sobre el apoyo de este periódico a la política peronista ver: Pelazas, M.: “Democracia: el apoyo condicionado a Perón”. En Rein, R. y Panella, C.: (comps.) (2008): *Peronismo y prensa escrita. Abordajes, miradas e interpretaciones nacionales y extranjeras*, La Plata, Edulp; pp. 35-54.
- 35 De Imaz, J. L.(1964). *Los que mandan*: Buenos Aires, Eudeba; pp. 12-13.
- 36 Lattuada, M. (1986). *La política agraria peronista (1943-1983)/I*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina; p. 13.
- 37 Gambini, H. (1983). *La primera presidencia de Perón. Testimonios y documentos*: Centro Editor de América Latina, Buenos Aires; p. 117.
- 38 Girbal-Blacha, N. M. (2000). “El cambio de rumbo en la economía argentina peronista (1949-1955). El crédito agrario y los Consejos Regionales de Promoción”. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad* (Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA), año X, vol. X, número 20, pp. 3-26.
- 39 León, C. A. y Rossi, C. A. (2006). “El Consejo Agrario Nacional como instrumento de una política de tierras”. *Realidad Económica*, 198 (versión digital), p. 9.
- 40 Lattuada, M. (1986). *La política agraria peronista (1943-1983)/I*: Buenos Aires, Centro Editor de América Latina; p. 71.

- 41 Rein, R. (2006). *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea del liderazgo peronista*. Buenos Aires: Lumiere.
- 42 Lattuada, *La política agraria peronista...*, p. 127.
- 43 Gambini, H. (1983). *La primera presidencia de Perón. Testimonios y documentos*: Centro Editor de América Latina, Buenos Aires; p. 120.
- 44 Lattuada, *La política agraria peronista...*, p. 102.
- 45 Los discursos y las acciones del gobernador bonaerense Domingo A. Mercante se diferencian de los desarrollados por el gobierno nacional. Para mayores detalles ver Blanco, M. (2007): *Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires, 1940-1960*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- 46 De Imaz, *Los que mandan*, p. 14.
- 47 Tarrow, S. (2009). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*: Alianza, Madrid; p. 47.
- 48 Barsky, O. y Gelman, J. (3ra. edición) (2009). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*: Buenos Aires, Sudamericana; p. 378.
- 49 Torre, J. C. (2002). "Introducción a los años peronistas". En Torre, Juan Carlos (director del tomo): *Nueva historia argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana; p. 47.

BIBLIOGRAFÍA

- Altamirano, C. (2001). *Bajo el signo de las masas (1943-1973)*. Biblioteca del Pensamiento Argentino VI. Buenos Aires: Ariel Historia.
- Balsa, J., Mateo, G. y Ospital, María S. (comps.) (2008): *Pasado y presente en el agro argentino*. Buenos Aires: Lumiere S.A.
- Barsky, O. y Gelman, J. (3ra. edición) (2009). *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta comienzos del siglo XXI*. Buenos Aires, Sudamericana.
- Blanco, M. (2007). *Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires, 1940-1960*, Bernal, Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Campione, D. (2007). *Orígenes estatales del peronismo*. Buenos Aires: Miño y Dávila Srl.
- Cholvis, J. F.: "La Constitución de 1949 (a 60 años de su sanción)". En *Realidad Económica*. Revista de economía editada por el Instituto Argentino para el Desarrollo Económico (IADE). Aparece cada 45 días. Instrumentos financieros. Abusos de la partida doble. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, marzo 2009, número 242.
- De Imaz, J. L. (1964). *Los que mandan*. Buenos Aires, Eudeba.
- Gambini, H. (1983). *La primera presidencia de Perón. Testimonios y documentos*. Centro Editor de América Latina, Buenos Aires.
- Gerchunoff, P. y Antúnez, D. "De la bonanza peronista a la crisis de desarrollo". En Torre, J. (director del tomo) (2002), *Nueva historia argentina. Los años peronistas (1943-1955)*. Buenos Aires: Editorial Sudamericana.
- Girbal-Blacha (1997). "Dichos y hechos del gobierno peronista (1946-1955). Lo fáctico y lo simbólico en el análisis histórico". *Entrepasados. Revista de Historia*. Buenos Aires, número 13, pp. 63-78.
- Girbal-Blacha, N. M.: "El cambio de rumbo en la economía argentina peronista (1949-1955).

- El crédito agrario y los Consejos Regionales de Promoción”. *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*. Buenos Aires: Facultad de Ciencias Económicas, UBA. Año X, vol. X, número 20, 2000, pp. 3-26.
- Girbal-Blacha, N. M. (coord.); Zarrilli, A. G. y Balsa, J. J. (2001).: *Estado, sociedad y economía en la Argentina (1930-1997)*. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes ediciones.
- Girbal-Blacha, N. M. (2003). *Mitos, paradojas y realidades en la Argentina peronista (1946-1955). Una interpretación de sus decisiones político-económicas*. Buenos Aires: Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes.
- Graciano, O. y Gutiérrez, T. (comps.) (2006). *El agro en cuestión. Discurso, políticas y corporaciones en la Argentina, 1870-2000*. Buenos Aires: Prometeo libros.
- Lattuada, M. (1986). *La política agraria peronista (1943-1983)/I*. Buenos Aires, Centro Editor de América Latina.
- Lázaro, S. B. (1991). “El impuesto al latifundio en la provincia de Buenos Aires durante la década de 1940. Primeras iniciativas”. *Estudios de Historia rural*, La Plata, número 7, pp. 39-80.
- León, C. A. y Rossi, C. A. (2003). “La Junta Nacional de Granos”. *Realidad Económica*, 196.
- León, C. A. y Rossi, C. A. (2006). “El Consejo Agrario Nacional como instrumento de una política de tierras”. *Realidad Económica*, 198 (versión digital).
- Lukes, S. (2da. edición) (2007). *El poder. Un enfoque radical*. Madrid: Siglo XXI de España Editores
- Macor, C. y Tcach, C. (eds.) (2003): *La invención del peronismo en el interior del país*. Santa Fe, UNL editorial.
- Mateo, G.: “La política económica del gobierno de Domingo A. Mercante: entre la fidelidad doctrinaria y la autonomía política”. En Panella, C. (comp.) (2005): *El gobierno de Domingo A. Mercante en Buenos Aires (1946-1952). Un caso de peronismo provincial*. Buenos Aires, Instituto Cultural de la Provincia de Buenos Aires.
- Murmis, M. y Portantiero, J. C. (edición definitiva) (2004). *Estudios sobre los orígenes del peronismo*. Buenos Aires: Siglo XXI Editores Argentina.
- Parkin, F. (1974). *Strategies of social Clousure in Class Formation*. Londres: Tavistock Publications
- Pelazas, M.: “Democracia: el apoyo condicionado a Perón”. En Rein, R. y Panella, C. (comps.) (2008): *Peronismo y prensa escrita. Abordajes, miradas e interpretaciones nacionales y extranjeras*, La Plata, Edulp.
- Rein, R. (1998). *Peronismo, populismo y política. Argentina 1943-1955*. Buenos Aires: Editorial de Belgrano.
- Rein, R. (2006). *Juan Atilio Bramuglia. Bajo la sombra del líder. La segunda línea del liderazgo peronista*. Buenos Aires: Lumiere.
- Rouquié, A. (1981). *Poder militar y sociedad política en la Argentina II. 1943-1973*. Buenos Aires: Emecé Editores.
- Tarrow, S. (2009). *El poder en movimiento. Los movimientos sociales, la acción colectiva y la política*. Madrid: Alianza.
- Torre, J. C.: “Introducción a los años peronistas”. En Torre, J. C. (director del tomo) (2002), *Nueva historia argentina. Los años peronistas (1943-1955)*, Buenos Aires, Editorial Sudamericana.
- Torre, J. C.: “Interpretando (una vez más) los orígenes del peronismo”. En Mackinnon, M. y Petrone, M. (1999), *Populismo y Neopopulismo en América Latina. El problema de la Cenicienta*. Buenos Aires: EUDEBA.
- Zabludovsky, G. (2007). *Norbert Elias y los problemas actuales de la sociología*. México: FCE

Copyright of Estudios Interdisciplinarios de America Latina y el Caribe is the property of Instituto Sverdlin de Historia y Cultura de America Latina and its content may not be copied or emailed to multiple sites or posted to a listserv without the copyright holder's express written permission. However, users may print, download, or email articles for individual use.