



Mundo Agrario

E-ISSN: 1515-5994

[mundoagrario@fahce.unlp.edu.ar](mailto:mundoagrario@fahce.unlp.edu.ar)

Universidad Nacional de La Plata  
Argentina

Blanco, Mónica

Colonización y política agraria en la provincia de Buenos Aires. Demandas sectoriales y respuestas  
oficiales durante la primera mitad del siglo XX

Mundo Agrario, vol. 15, núm. 30, diciembre, 2014

Universidad Nacional de La Plata

La Plata, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=84533800004>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica

Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal

Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

DOSSIER

***Propiedad de la tierra en Argentina: actores, conflictos y territorialidad/  
Ownership of the land in Argentina: actors, conflicts and territoriality***

**Colonización y política agraria en la provincia de Buenos Aires. Demandas sectoriales y respuestas oficiales durante la primera mitad del siglo XX**

**Mónica Blanco**

Centro Interdisciplinario de Estudios Políticos, Sociales y Jurídicos (CIEP)

Facultad de Ciencias Humanas

Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires

CONICET

Argentina

[mblanco@fch.unicen.edu.ar](mailto:mblanco@fch.unicen.edu.ar)

**Cita sugerida:** Blanco, M. (2014). Colonización y política agraria en la provincia de Buenos Aires. Demandas sectoriales y respuestas oficiales durante la primera mitad del siglo XX. *Mundo Agrario*, 15(30). Recuperado a partir de <http://www.mundoagrario.unlp.edu.ar/article/view/MAv15n30a04>

**Resumen**

Las cambiantes condiciones internas y externas que comenzaron a afectar el desarrollo del modelo agroexportador, durante las décadas iniciales del siglo XX, pusieron la "cuestión agraria" en el centro de discusión sobre el modelo de país deseable. Si la concentración de la propiedad de la tierra comenzaba a ser visualizada como causa de los mayores males que inquietaban a la sociedad, la colonización agraria era planteada como el camino para superar las contradicciones que afectaban el crecimiento del sector. Hemos buscado en este trabajo dar cuenta de algunas de las expresiones a favor de la implementación de ese tipo de políticas agrarias, poniendo particular atención en el caso bonaerense.

**Palabras clave:** Colonización; Política agraria; Discurso; Buenos Aires.

**Colonization and agricultural policy in the province of Buenos Aires. Sectoral demands and official responses during the first half of the 20th century**

**Abstract**

The changing internal and external conditions began to affect the development of the agro-exporting model, during the early decades of the 20th century, put the "land question" in the center of discussion on the model of desirable country. If the concentration of the ownership of the land began to be viewed as a cause of the major evils that concerned society, agricultural colonization was raised as the way to overcome the contradictions affecting the growth of the sector. In this work, we have sought to account for some of the expressions for the implementation of this type of agricultural policies paying particular attention in the Buenos Aires case.

**Keywords:** Colonization; Agricultural Policy; Discourse; Buenos Aires.



## Introducción

El término *colonización* remite a la acción y efecto de colonizar; esto es, establecer una colonia o bien fijar en un terreno la morada de quienes la cultivarán. Es decir, en un sentido amplio, el término refiere al poblamiento, al asentamiento de una población (colonos) en una zona deshabitada y con una actividad productiva inexistente o no acorde con sus potencialidades. Es, entonces, un hecho social pero también económico. Es un hecho social que implica “transmigración” (Fort, 1979; 17), movilización de población y establecimiento de una nueva comunidad espacialmente delimitada. Y es, al mismo tiempo, un hecho económico por cuanto ese desplazamiento no es azaroso sino orientado a promover o impulsar la explotación productiva del territorio ocupado. Puede tratarse de poner en producción territorios deshabitados o bien de potenciar la productividad e incremento de la renta en otros ya ocupados. En ambos casos, el proceso busca atender a demandas socio-productivas concretas que se orientan, de algún modo, a evitar o contener la conflictividad social que la incapacidad de radicación territorial y/o productiva puede generar.

Ahora bien, la colonización es también un hecho político o jurídico en tanto requiere de la intervención del Estado en el diseño de un marco legal para efectivizarla o garantizar su vigencia. Es, así, parte de las acciones planificadas del Estado para modificar situaciones de desequilibrio tanto económico como social. Y, en la medida en que responde a demandas específicas de una comunidad, es un proceso que varía en el tiempo y modifica sus objetivos y modalidades según sean los cambios que la misma sociedad experimenta (Juárez y Canales, 1988).

Desde una lectura más estricta, entonces, la colonización admite una vinculación estrecha con las tareas agrícolas. Es en ese sentido que podemos hablar de *Colonización Agraria* entendida como la ocupación, asentamiento o poblamiento de un área nueva con fines agrícolas.<sup>(1)</sup>

Los sistemas por medio de los cuales se implementan las políticas de colonización son también diversos. La misma puede afectar tierras fiscales o privadas y ser impulsada tanto por entidades sociales sin fines de lucro o por sociedades comerciales. También puede llevarse a cabo mediante métodos directos, como los mencionados, o de procedimientos indirectos que induzcan a quienes poseen la tierra en propiedad a integrarla dentro de procesos de colonización (en este último sentido actuaron, en nuestro país, las rebajas en los cánones de arriendo, el incremento impositivo sobre las tierras no trabajadas directamente por sus dueños o trabajadas insuficientemente, etc.).

Procesos con estas características se han dado a lo largo de la historia de América Latina, y adquirieron particular relevancia desde fines del siglo XIX como consecuencia de la difusión del modelo primario exportador. La demanda de tierras fértiles y el progresivo agotamiento de las tierras fiscales generaron desde entonces una creciente presión social y económica sobre la tierra, que requirió de la intervención del Estado y se tradujo en peticiones concretas de los sectores agrarios así como en el diseño de diversas leyes que buscaban en la colonización una solución para necesidades sociales en aumento.

En el caso argentino, el conflicto desencadenado en Alcorta (Santa Fe) en junio de 1912, y extendido luego a toda la región pampeana, puso de manifiesto la tensión social que las particulares condiciones de producción en el agro pampeano habían contribuido a generar. Si bien fueron las normas contractuales que vinculaban a los arrendatarios con los grandes propietarios rurales el detonante de la huelga iniciada por los chacareros santafesinos, detrás de ello se ponía en cuestionamiento la esencia del sistema productivo más importante del país. Era, asimismo, el rol del Estado y su vínculo con los distintos actores socio-económicos el que quedaba en el centro del debate (Arcondo, 1980).

¿Qué protagonismo le cabía al Estado en el diseño e implementación de políticas para el sector agrario que pudieran atender a los reclamos planteados por arrendatarios y colonos? Sin duda, los acontecimientos desencadenados a partir de la huelga de Alcorta, insertos en el particular contexto abierto por la Primera Guerra Mundial, reactivaron los llamados de alerta y la necesidad de tomar decisiones que apuntaran a generar mejores condiciones económicas y sociales en la producción agrícola (Halperín Donghi, 1984; Girbal, 1992).

El sistema de tenencia de la tierra era central en esta discusión y, hasta mediados del siglo XX, el debate sobre la posible solución giró alrededor de la implementación de políticas de colonización, por cuanto permitían responder a las demandas sectoriales sin afectar un bien tanpreciado como era la propiedad privada de la tierra.

La colonización agraria ( [2](#) ) comenzó a ser planteada como una vía adecuada para responder a las inquietudes tanto de los sectores vinculados productivamente al ámbito rural como de quienes analizaban la problemática agraria desde espacios vinculados a la toma de decisiones políticas. Se destacaban sus potencialidades en el proceso de poblamiento del espacio rural así como su capacidad para lograr el arraigo del productor en dicho medio en un contexto de fuertes migraciones hacia los centros urbanos. En tal sentido, era presentada como la forma más adecuada para responder a los desafíos planteados por la producción agrícola: expansión de la superficie sembrada, incremento de la productividad, mejoramiento tecnológico y aumento de los pequeños y medianos propietarios.

Varias fueron las voces que dejaron oír tales planteos, tanto en enunciaciones de principios como a través de la elaboración de proyectos legislativos o la discusión y sanción de los mismos. En las páginas siguientes mencionaremos algunas de estas voces así como el diseño e implementación de la legislación sobre colonización desarrollada en el período previo al ascenso del peronismo al poder. Si bien haremos referencia al contexto nacional, el trabajo se focaliza en el caso de la provincia de Buenos Aires. Nos proponemos con ello dar cuenta de la importancia que la problemática del acceso a la propiedad y tenencia de la tierra habría adquirido en aquellas tempranas décadas del siglo XX. Un camino posible para observar esto es, entonces, rescatar los planteos y propuestas de agentes sociales con suficiente capacidad de presión sobre el poder político como voceros de quienes

contaban con menos recursos para hacer oír sus demandas. Nos interesa, asimismo, analizar las respuestas diseñadas desde el Estado para atender tales demandas.

El trabajo se estructura en tres partes. En la primera se analizan las diversas iniciativas legislativas en materia de política agraria diseñadas en las cuatro primeras décadas del siglo XX como respuestas a los diversos cambios que la sociedad había comenzado a experimentar. El segundo apartado se focaliza en el pensamiento y las propuestas de Emilio Coni, un ingeniero agrónomo y académico universitario que buscó expresar las demandas de los sectores campesinos y acercar propuestas al poder político. Primaba entre sus objetivos la necesidad de generar cambios capaces de contener la conflictividad social. La tercera parte del artículo se concentra en la implementación de la política colonizadora de la provincia de Buenos Aires a partir del accionar de su instituto colonizador.

### **1- La legislación agraria en debate: nuevas propuestas sobre la tenencia y propiedad de la tierra**

Un creciente intervencionismo estatal caracterizó la política agraria desde las primeras décadas del siglo XX. Las discusiones parlamentarias y los alegatos políticos de los años iniciales del nuevo siglo se tradujeron en tímidas leyes de arrendamiento, algunas propuestas de colonización e incluso iniciativas impositivas que, por primera vez, comenzaron a accionar sobre un espacio hasta entonces reservado a la iniciativa privada. La crisis de 1929 aceleró esta tendencia y actuó como antecedente de lo que en los años cuarenta sería una política de planificación (Barsky, 1993).

El impacto de la Primera Guerra Mundial sobre la economía agraria, en coincidencia con la imposibilidad de incorporar nuevas tierras a la producción y el creciente protagonismo político que comenzaban a asumir nuevos sectores sociales, actuaron como un escenario adecuado para que algunas voces se expresaran con el propósito de denunciar o advertir sobre los límites que el predominio de la gran propiedad y el arrendamiento imponían al modelo agroexportador (Halperín, 1984).

Los intentos más significativos por atender tales demandas, formulados en los tempranos años '10 durante la administración de Roque Sáenz Peña, tomaron como principales parámetros de acción la implementación de nuevas líneas de crédito y la colonización. Tales medidas, retomadas luego por el radicalismo, ponían en evidencia el compromiso con la preservación del *statu quo*. No había una propuesta de modificación sustancial de las condiciones de producción en el agro pampeano, tal como se deduce, por ejemplo, de los temas que fueron parte de proyectos y debates legislativos: colonización, tasa progresiva a la tierra, reglamentación de los arrendamientos, diversificación de la producción y enseñanza agrícola (Girbal, 1988; 15).

Primó en la gestión nacional de la UCR, al decir de Noemí Girbal (1988; 11) una "inopia programática", que resultó en una actuación escasamente innovadora en materia de política agraria, producto no sólo de los condicionamientos de la situación económica interna y externa sino también de sus "componentes proclives al conformismo que aspiran a redistribuir la riqueza existente,

desestimando nuevas experiencias o reformas básicas” (Girbal, 1988; 12). Así, este período estuvo signado por una más o menos intensa presentación de proyectos legislativos procedentes de las distintas bancadas que fueron raramente debatidos y mucho menos sancionados, y en su mayoría quedaron en la instancia de las comisiones de estudio. En ellos es posible advertir matices sustanciales vinculados tanto a la modalidad de adquisición como a la calidad productiva de las tierras a afectar. Así, mientras el radicalismo admitía la expropiación como vía de afectación, los proyectos socialistas, al igual que los conservadores, excluían tal posibilidad, con lo que limitaban la viabilidad de los mismos dada la escasa disponibilidad de tierras fiscales y el agotamiento de la frontera agrícola. Asimismo, sólo el proyecto de colonización presentado por el diputado radical (y luego ministro de Agricultura) Tomás Le Bretón, en septiembre de 1918, destacaba la importancia de observar la calidad y ubicación de las tierras a afectar, excluyendo con ello las tierras fiscales.

En el conflictivo año 1919, el gobernador bonaerense, José Camilo Crotto (UCR), miembro de la élite ganadera terrateniente, impulsó un proyecto de Ley de Fomento Agropecuario destinado a descomprimir la creciente tensión social a través del impulso a la agricultura sobre la base de la propiedad de la tierra, el crédito y el desarrollo de un sistema de cooperativas, intentando compatibilizar los intereses del sector terrateniente con los de los medianos productores (Girbal, 1988; 29). No obstante constituir una de las medidas más abarcativas de la problemática agropecuaria después de la frustrada Ley de Centros Agrícolas de 1887 (Girbal, 1980), el proyecto no logró superar la instancia de discusión en la Comisión de Legislación Agraria de la Cámara de Diputados, y fue presentado nuevamente en la Cámara en 1927 y 1929 sin mejores resultados.

De modo que, independientemente de su origen partidario, los proyectos presentados no apuntaron a modificar el régimen agrario, pocos fueron los que consiguieron sanción y menos los que lograron ser aplicados. Evidentemente, influyeron en ello la tímida resolución del oficialismo (que no pasaba de proclamar su intención de incrementar la productividad de las explotaciones granjeras y evitar el despoblamiento de las zonas rurales), el escaso compromiso de la oposición y la fuerte presión terrateniente (Girbal, 1988).

Sólo dos proyectos significativos lograron su sanción legislativa durante este período: la ley de arrendamientos n° 11.170, en septiembre de 1921, y la ley de Cooperativas Agrícolas n° 11.380, en septiembre de 1926. Su efectiva aplicación fue parte de la problemática que mantuvo vigente la cuestión agraria también durante la década de 1930. Se generan así las condiciones para la creciente intervención del Estado que caracterizó las dos décadas siguientes. En este proceso, las provincias se anticiparon a la nación en el diseño y, en algunos casos, la implementación de planes de colonización. La *Ley de Transformación Agraria de Entre Ríos*, sancionada en julio de 1934, constituye la primera ley orgánica de colonización del país y fue la base, más tarde, del proyecto de la ley nacional de colonización n° 12.636. Del mismo período son otras leyes provinciales significativas, como la Ley Agraria de Santa Fe, sancionada en diciembre de 1934 (no llegó a aplicarse porque la Intervención Federal puso fin al gobierno de Luciano Molinas en marzo de 1935) y la Ley de

Colonización de la provincia de Buenos Aires (n° 4.418) que, sancionada en 1936, inició su aplicación con marcada celeridad.

En la provincia de Buenos Aires, en un contexto de marcado predominio del latifundio, de un progresivo agotamiento de la frontera agrícola y de posibilidades de acceso a la propiedad para los medianos productores abiertas sólo en los partidos del “Nuevo Sur” (Zeberio, 1991; Bjerg, 1991; Balsa, 1993) ya se habían dado algunos tímidos pasos orientados a incidir en la modificación del patrón de tenencia de la tierra. Cabe mencionar algunos antecedentes que marcan el inicio de procesos de colonización en la provincia y que se pueden remontar al siglo XIX. Entre las disposiciones estatales más importantes formuladas durante la segunda mitad del siglo XIX podemos destacar la ley de fraccionamiento y venta de tierras fiscales, en Chivilcoy en 1857 y en Bragado en 1869; la ley de ejidos de 1870; una ley de colonización de 1876, que promovía la división y venta de tierras públicas en parcelas no superiores a 200 hectáreas, y finalmente la ley de Centros Agrícolas de 1887. Esta última, sancionada con el objetivo de impulsar el desarrollo agrícola y fomentar la colonización y la subdivisión de la tierra, fue la legislación más directa orientada a facilitar el acceso de los colonos a la propiedad de la tierra, y que articulaba los medios para concretarlo. No obstante sus buenos propósitos, su aplicación puso de manifiesto las fuertes presiones ejercidas por los sectores económicos más poderosos, así como el escaso contralor estatal en la implementación y puesta en funcionamiento de las colonias (Girbal, 1980). Sin embargo, podemos considerar que fue recién la ley 4.418, que creaba, en 1936, el Instituto Autárquico de la Colonización, la que otorgó un impulso significativo al proceso de colonización en la provincia. Posteriormente, el establecimiento de impuestos adicionales a las propiedades rurales mayores de 10.000 hectáreas en 1942 (ley 4.834) y la incorporación de la provincia al régimen de la ley 12.636 del Consejo Agrario Nacional en el mismo año se orientaron en el mismo sentido.

Al mismo tiempo, en el ámbito nacional se implementaba una nueva legislación sobre arrendamientos rurales, el Decreto n° 14.001 de 1943 que, a través de prórrogas y controles sobre los cánones de arriendo, procuraba responder a las necesidades inmediatas de los productores y estimular un incremento en la producción. Se impulsaba, al mismo tiempo, el proceso de colonización reactivando las actividades del Consejo Agrario Nacional (CAN) (Tecuanhuey Sandoval, 1988). Se completaba con estas medidas una primera etapa en la intervención del Estado en la generación de políticas públicas agrarias, que adquiriría, con el advenimiento del peronismo, un inusitado protagonismo. Fue, precisamente, hacia mediados de los años cuarenta cuando, con el peronismo en el poder, el debate sobre la problemática agraria se retomaría con una mayor voluntad de cambio (Lattuada, 1986).

## **2- Voces que advierten, voces que proponen. Algunas iniciativas para la región pampeana**

En este clima de ideas que comenzaba a mostrar visos de inquietud, Emilio Coni, (3) Ingeniero Agrónomo a cargo del Seminario de Economía Rural en la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la UNLP, publica, en febrero de 1920, los resultados de una encuesta realizada a los agricultores arrendatarios de la zona productora de cereal. (4) Puestos en la instancia de responder sobre la mejor

forma de explotación de la tierra (arrendamiento a corto o largo plazo o propiedad con facilidades de pago), quedaba de manifiesto la relevancia que para ellos tenía el acceso a la propiedad de la tierra como uno de los caminos para dar solución a los múltiples problemas asociados a la producción rural (Coni, 1920).

En el planteo de la encuesta, iniciada en julio de 1919, Coni advertía sobre la importancia de la propiedad fundiaria para asegurar la prosperidad de la empresa agropecuaria:

Una larga estadía en plena campaña argentina, nos había hecho ver, nos había hecho sentir el hambre de tierra que siente el colono argentino. Habíamos podido ver, por otra parte, la prosperidad de todos los que trabajan su tierra y la miseria de la mayoría de los que trabajan campos ajenos [...] (Coni, 1920; 5).

Preocupado por la amplia difusión que comenzaban a tener las ideas colectivistas, llamaba la atención sobre la dificultad de entender la cuestión agraria mirada sólo desde el espacio urbano

Está de moda entre nuestra juventud [...] aunque jamás se haya pasado de Flores o Belgrano, escribir semanalmente un artículo sobre “La cuestión agraria”. Tratar temas rurales con un sentido criterio urbano, siendo que el campesino ni piensa, ni tiene los mismos deseos que los ciudadanos [...] (Coni, 1920; 6).

Era en tal sentido que le interesaba comprender “cuáles son las causas psíquicas y económicas que impulsan al campesino a ansiar la propiedad” y le preocupaban las desventajas de los agricultores para hacer oír su voz. El agricultor, destacaba Coni,

[...] no tiene prensa a su disposición, no da conferencias, ni escribe folletos para hacer conocer sus ideas en los centros urbanos [...] Desgraciadamente también, las leyes que rigen en los campos no se hacen allí sino en las ciudades. El campesino está lejos del Congreso y de los Poderes Públicos, para que se le conozca, se aprecien sus necesidades [...] Tampoco tiene el recurso poderoso o por lo menos eficaz, de que dispone cualquier obrero urbano de servicio público, que apela a la huelga [...] (Coni, 1920; 6).

No hacía, sin embargo, referencia a la existencia de un periódico como “La Tierra”, publicado por FAA con una frecuencia semanal, que se planteaba, desde 1912 como vocero de los intereses de los pequeños y medianos productores rurales. Es decir, los chacareros tenían ya varios “voceros” que, por diversas circunstancias, comenzaban a mostrar interés en representar sus intereses o canalizar sus inquietudes. Los ámbitos legislativos, pero también otros espacios como las universidades o ministerios, se perfilaban como ámbitos donde políticos y funcionarios como los ingenieros agrónomos (Girbal, 1992) expresaban sus propuestas para modificar las condiciones de producción.

Los resultados de la encuesta lo llevan a confirmar que “...El socorrido argumento de que el agricultor prefiere el arrendamiento, por cuanto el capital que debe invertir en la compra de la tierra, puede



invertirlo en mejoras, haciendas, etc., ha demostrado ser falso en absoluto, pues los que lo han tenido en cuenta, apenas si pasan del 1 por ciento” (Coni, 1920; 9).

Las expresiones de los agricultores que respondieron a la encuesta dan cuenta de varias problemáticas y demandas que ya requerían, para inicios de siglo, de una decidida atención por parte de los poderes públicos. Marcaban como principales flagelos para el agricultor: “...1º El subarrendamiento; 2º Los contratos a corto plazo, y 3º La justicia cara, por esto último tenemos que pagar dinero que no debemos, ya sea por temor a que nos embarguen o por temor a un pleito...”. (5) Encontraban en el injusto sistema las causas del atraso económico pero también social y, por lo tanto, de los conflictos sociales en el agro:

[...] Es mi deseo comprar, porque en arrendamiento, nunca sale uno de miserias y calamidades y siempre tiene uno que estar molestando al Gobierno para que le de semilla [...] y poder dar educación a los hijos y no tenerlos analfabetos como la mayoría los tenemos por no tener con qué comprarles botines para mandarlos al colegio.(6)

En la posibilidad de acceder a la tierra en propiedad se depositaban todas las expectativas de éxito de la pequeña empresa agraria no sólo como unidad económica sino también como garantía de orden social y arraigo a los valores de una nacionalidad en ciernes: “Hasta que el colono no sea dueño de la tierra que trabaja, tendremos siempre latente el malestar del mismo, una vez conseguido este ideal, se acabarían los conflictos agrarios, y tendríamos una patria más grande y respetada...”. (7)

El acceso a la propiedad como fuente de prosperidad económica se evidencia como un planteo recurrente entre los productores: “Es de mi opinión que a todo agricultor le conviene hacerse propietario, aunque sea en pequeñas fracciones. Estoy en plena seguridad de que esta sería la única manera de salvar la mala situación en que nos encontramos”. ( 8)

La visualizan como el medio para evitar el deambular de un campo en otro: “... para no andar de linghera todos los años de punto en punto...”, (9) “...para no andar rodando por las calles y pantanos con la familia...”. (10)

Lo consideran esencial para tomar más cariño a la tierra y poder diversificar la producción

[...]el colono tendría más cariño a la tierra [...] no dedicaría toda la cantidad a la sementera, sino que se dedicaría también a la ganadería, no pudiendo hacerlo en la actualidad porque la mayoría de los contratos son al tanto por ciento y los dueños no lo consiente[n] [...] (11)

Pero también para proveer al productor y su familia una vida más digna: “poder edificar en ella una vivienda higiénica, un galponcito en donde guardar nuestros cereales, y plantar algunos frutales y en sociedad hacer una casa para escuela...”. (12)

En una referencia implícita a lo que había sido la modalidad de los Centros Agrícolas, los encuestados proponen, incluso, las dimensiones de los predios a los que aspiran: "... deberían ser fraccionados los campos en lotes de 50 a 100 hectáreas en circunferencia de 8 km de todas las estaciones ferroviarias y vender a los agricultores de profesión, a pagar en 30 anualidades". (13)

Otros, en cambio, se refieren a la necesidad de predios mas extensos que posibiliten combinar distintas producciones: "... creo que sería conveniente en fracciones de 200 a 250 hectáreas, porque nos dedicaríamos a varias cosas...". (14)

Los resultados de la encuesta parecían dar cuenta de algunos de los preceptos que estaban guiando el discurso y la concepción de un conservadurismo político que pretendía adaptarse, al menos desde aquél, a un escenario donde, con el radicalismo en el poder, se abría una creciente disputa política (Girbal, 1992; Balsa, 2010). Encontramos, entonces, referencias muy precisas a la importancia del acceso a la propiedad de la tierra para el pequeño productor, factor esencial en el arraigo afectivo con la tierra; la necesidad de legislar sobre los arrendamientos; atender a la educación de los hijos de los chacareros; la diversificación de la producción a través de la explotación granjera, un paliativo crucial para evitar o contener la conflictividad social.

Pasando del diagnóstico a una instancia propositiva, en un nuevo trabajo, publicado tres años más tarde, Coni vuelve a insistir en las condiciones poco satisfactorias de la agricultura cereal: "...malos rendimientos unitarios, estancamiento de la superficie sembrada, disminución de la población agrícola, disminución de las chacras cultivando cereales, malos rendimientos..." (Coni, 1923; 285), condiciones que vinculaba estrechamente tanto a la pequeña proporción de agricultores propietarios como a la falta de libertad de los arrendatarios. Reiteraba su llamado de atención sobre la necesidad de generar políticas que acercaran la propiedad a los pequeños y medianos productores y que, al mismo tiempo, los estimularan para mantener su vínculo con la producción agrícola.

"El remedio está en la colonización..." afirmaba Coni (1923; 293). Pero no la colonización privada ni la mixta, a las que consideraba ya muy difícil de implementar pues eran motorizadas sólo por la obtención de lucro. (15) Coni se refería concretamente a la colonización oficial y acercaba, para su discusión, un *Proyecto de Ley de creación de la Caja Nacional de Colonización* cuya función radicaría en "la adquisición de campos y su reventa en lotes a largos plazos a los agricultores, así como la concesión a los mismos o a las cooperativas por ellos constituidas, de pequeños préstamos en dinero efectivo..." (Coni, 1923; 324).

Buscaba generar una forma de colonización en la que su organizador no se rigiera por la búsqueda de lucro sino que pudiera tener como móvil de su labor "una finalidad social y eso le permite cumplirla en una forma ideal para el agricultor, quien tendría en él un protector, no una persona interesada en obtener de él el mayor dividendo posible..." (Coni, 1923; 295).

Para lograr estos fines, la colonización debería estar organizada por medio de una institución oficial pero "completamente autónoma". En su visión, el organismo ideal sería uno "dedicado

exclusivamente a ella, a la colonización, que sin espíritu de lucro, proporcionara al agricultor tierra barata en propiedad y a largos plazos. Le ayudaría una vez instalado, con sus consejos, a obtener el mayor rendimiento posible de su propiedad, es decir, le prestaría asistencia técnica. (...) le prestaría también asistencia económica, le ayudaría a organizar su producción bajo esa faz, sea por medio de ventas en conjunto o cooperativas. Lo libraría del crédito usurario, concediéndole pequeños créditos en efectivo...” (Coni, 1923; 295).

El rol adjudicado al Estado era un *rol paternal*. En tal sentido, destacaba que este “le prestaría una ‘asistencia paternal’, protegiéndolo, instruyéndolo, educándolo, pues el colono es un niño grande, que requiere un cuidado de todos los momentos...” (Coni, 1923; 295).

Ese nuevo modelo de colonización propuesta debería ser efectuada sobre la base de la propiedad (no del arrendamiento aunque este se plantee en términos vitalicios), implementada en tierras privadas (ya que las tierras públicas en existencia se encuentran en áreas menos beneficiadas: son más pobres, con escasas precipitaciones, alejadas de los puertos, etc.) y dentro del área productora de cereales.

[...] si se limitara la colonización a las tierras públicas solo sería posible colonizar en zonas determinadas, las más pobres, las más alejadas de los puertos, las con menor precipitación acuosa, etc. [...] es necesario colonizar en cierta zona y en esa zona casi toda la tierra es hoy de propiedad privada. (Coni, 1923; 297).

En relación con los recursos humanos que participarían de este proceso, sostenía que “hoy puede colonizarse sin inmigración”. Y en tal sentido, planteaba recurrir a los agricultores locales, experimentados y conocedores de las especificidades de la producción y sus limitaciones, atendiendo, en primer lugar, a aquellos que sin disponer de tierra sí tuvieran lo necesario para trabajarla (capital, maquinarias, semillas, etc.) y dejando, para una segunda instancia, a los medieros, aquellos que sólo poseían sus brazos para el trabajo (Coni, 1923; 302).

En el análisis de las falencias mostradas por la Colonización a cargo del Banco Hipotecario desde 1917, Coni destacaba la inviabilidad de la forma de venta adoptada: el remate. Sostenía que:

[...] El remate como forma de venta, es aceptable para el estanciero, grande o pequeño, para todas aquellas personas de cierta cultura y acostumbrados a una gimnasia cerebral frecuente, pero no para un hombre inculto, que mas hace trabajar sus manos que su cerebro y lo que es peor [...] desconfía de todos y con justa razón [...] (Coni, 1923; 317).

Nos detenemos en ello porque nos permite observar la representación que el autor tenía de los productores agrícolas: sujetos trabajadores pero incultos y, por lo tanto, incapaces de llevar a buen término y por su sola iniciativa una empresa económica que pudiera perfilarse exitosamente. Desconfiados y sin posibilidades de acceder a información esencial para el desarrollo de la empresa

agraria, necesitaban de una guía que los orientara en ese sentido. El Estado y sus órganos de administración vendrían a cumplir ese rol paternal:

[...] Nuestro colono es un hombre de una psicología especial que es necesario conocer cuando se quiere dictar leyes destinadas a beneficiarlo. Analfabeto o poco menos en primer término, acostumbrado a ser engañado y explotado por todo el mundo, acopiador, comerciante o comisario, desconfía de todo y teme a todo. Suponiendo que los anuncios de remates de colonias, llegaran a su conocimiento, lo que dudo, pues no es suficiente anunciarlos en “La Nación” o “La Prensa” [...] (Coni, 1923; 317).

### **3- El Instituto Autárquico de la Colonización, primeras medidas de redistribución de la propiedad rural en la provincia de Buenos Aires**

Como ya señalamos, en la provincia de Buenos Aires la efectiva aplicación de una política de colonización se remonta a la década de 1930 con la creación, por ley nº 4.418 de 1936, del Instituto Autárquico de la Colonización. Ello marca el inicio de un proceso de colonización que fue asumiendo distintas características a lo largo de las décadas siguientes, en íntima consonancia con las diversas concepciones que primaron respecto de la tenencia de la tierra. El advenimiento del peronismo, así como su posterior caída, marcaron, sin duda, cambios significativos que se tradujeron en reformas a la ley originaria y enfoques disímiles respecto de las modalidades con que era asumida la redistribución de la tierra productiva. Es así como se sucedieron distintas normas legales a lo largo de la segunda mitad del siglo XX: la ley 5.286 de 1948; el decreto-ley 4.699 de 1957; la ley 6.264 que crea el Instituto Agrario de la provincia de Buenos Aires, disuelto, en 1966 por el decreto-ley 7.250; el decreto-ley 7.375 de 1968 y en 1970 el decreto-ley 7.616, conocido como Código Agrario. Si bien todas ellas tuvieron en común un declarado propósito de afincar en el medio rural a los productores directos no propietarios, difirieron en cuanto a la forma e intensidad con que tal objetivo procuró cumplirse.

En virtud de la aplicación de esta normativa, entre 1937 y 1972 se constituyeron en la provincia de Buenos Aires, 60 colonias, lo que permitió el establecimiento de 3.071 colonos que ocuparon en calidad de nuevos propietarios 630.982 hectáreas; es decir, un 2 % de la superficie total de la provincia (305.000 km<sup>2</sup>). No parecen ser cifras significativas ni acordes a la fuerte propaganda política que, desde sus inicios, acompañó la aplicación de las nuevas leyes sobre colonización. A fin de responder más acabadamente a los objetivos de este artículo, nos detendremos en la primera etapa de implementación de esta política de colonización, correspondiente a la aplicación de la ley 4.418 hasta la llegada del peronismo al poder.

#### **1. Particularidades de la nueva ley bonaerense**

La ley 4.418, sancionada en septiembre de 1936, confería las actividades colonizadoras a un organismo especialmente creado para ello: el Instituto Autárquico de la Colonización de la provincia de Buenos Aires. El nuevo organismo asumía como funciones “La colonización, arrendamiento,

administración y venta de las tierras que adquiriera el Estado...” y se reservaba, asimismo, la facultad de “solicitar al Poder Ejecutivo la expropiación de las tierras que considere útil colonizar...”. (17) En su primera Memoria se destaca como objetivo central la colaboración con el Poder Ejecutivo provincial a fin de ampliar el acceso a la propiedad de la tierra entre los productores rurales, entendiendo que de ello se derivaban amplios beneficios de todo tipo para el crecimiento de la provincia:

[...] prestar el concurso del estado provincial de Buenos Aires al numeroso gremio de productores rurales para convertirlos en propietarios de la tierra que trabajan, con todos los beneficios morales, económicos y de estabilidad social que derivan de tan importante función [...] (18)

Para el desarrollo de estas funciones se le asignaba al Instituto un capital de 20 millones de pesos moneda nacional en títulos de la Deuda Interna Consolidada del 6% de interés anual; el producido de todas las tierras enajenadas en poder del Instituto y el importe de los servicios abonados por los colonos.(19) Contaba, además, con un presupuesto para gastos administrativos que comprendía el pago de asignaciones al Directorio, personal técnico y administrativo, así como para instalaciones e insumos de trabajo, gastos de tasaciones y revisiones de campos, personal de puesteros y vigilancia de campos (\$ m/n 273.325; es decir, un 2,56% del total otorgado).

La conducción del nuevo organismo estaba a cargo de un Directorio integrado por un Presidente, nombrado por el Poder Ejecutivo, y cuatro vocales. Una de las vocalías estaba a cargo del Ministro de Agricultura, Ganadería e Industria y las tres restantes se integraban con personas designadas por el Banco de la Provincia, la Sociedad Rural Argentina y el Poder Ejecutivo, en este último caso a partir de una propuesta elevada por los “Productores Organizados”.(20) Este último cargo remite a una potencial representación amplia y plural que incluye a los productores, entendiendo por ello a quienes serían posibles beneficiarios de la colonización emprendida. Sin embargo, no resulta un dato menor que en la primera constitución del Directorio este cargo quedara asignado por mayoría de votos al presidente de la Sociedad Rural Cooperativa de Juárez, el Sr. Raúl M. Puchuri, propietario de 3.400 hectáreas en ese partido. Ello da cuenta de la concepción que de la representación de los productores tenía el nuevo instituto, al menos en sus primeros años. Se trataba, precisamente, de una representación de los grandes productores y propietarios que consolidaban con ello la presencia de los sectores más encumbrados de la sociedad local. Hubo que esperar a la nueva ley sancionada en 1948 para que se incluyera la representación de tres vocales elegidos por las sociedades rurales de fomento, las cooperativas agrarias y los consejos de colonos, respectivamente.(21)

La ley establecía una serie de criterios para la selección de los predios a colonizar, que debían contemplar la aptitud productiva de las tierras, su correcta irrigación y el fácil acceso a los centros de consumo.(22) Del mismo modo, sólo calificaban como adjudicatarios de los lotes ofrecidos por el Instituto con promesa de venta quienes fueran agricultores de profesión, argentinos nativos o naturalizados con 5 años de residencia y con hijos argentinos, con disponibilidad de capital

indispensable para la explotación de lote (esto quedaba a criterio del Instituto), buena conducta y moralidad acreditada.(23)

Además se establecían distintos niveles de preferencias entre quienes cumplieran con las anteriores condiciones. Se optaría por los que trabajaran como arrendatarios más próximos a la colonia, acreditaran su propósito de emplear un mayor capital de explotación, tuvieran mayor número de hijos y hubieran solicitado con mayor antelación el lote a adjudicar.(24)

El procedimiento de adjudicación no era un trámite inmediato sino que requería de un período de prueba de 3 años, luego de los cuales, y habiendo cumplido con las condiciones de explotación establecidas por el Instituto, se estaría en situación de realizar la transferencia de dominio. (25)

Se pretendía, específicamente, que el colono hubiese mantenido el pago regular de las cuotas asignadas, la residencia y trabajo del predio, estuviera realizando una inversión de capital para una adecuada explotación y acatase las normas de explotación establecidas por el Instituto para cada colonia.(26)

Acceder a la condición de “adjudicatario” de una colonia implicaba también disponer de un 10 % del valor del lote como anticipo para abonar de contado. Esta era

[...] una exigencia que establece la ley con el propósito de seleccionar a los aspirantes y asegurar su establecimiento en el lote. Esta cuota –se destaca en la primera Memoria de la institución- no excede en mucho, de la suma que abonan los colonos en dos períodos anuales de arrendamiento.(27)

De esto se infiere que era una suma mayor que la pagada anualmente en concepto de arrendamiento y requería, por lo tanto, de un proceso previo de capitalización por parte del colono. Sin duda no se estaba pensando en los sectores mas desposeídos, sino en los que tenían una capitalización significativa como para responder con su solvencia ante la deuda contraída.

En ese primer balance que se hacía de la labor del nuevo organismo se destacaba que “...Es raro que un agricultor competente y laborioso no se halle en condiciones de afrontar la erogación...”.(28) Hay una valoración explícita que hace también referencia negativa a todo agricultor que no pudiera disponer de dicha suma; en ese caso, se trataría de agricultores “no competentes ni laboriosos”. El sesgo paternalista y, en cierta medida elitista, de los análisis realizados desde los sectores vinculados al agro, como lo destacado en el caso de Coni, estaban presentes en la organización del nuevo Instituto de Colonización.

La forma de pago preveía dos cuotas semestrales a abonar el 31 de marzo y el 30 de septiembre, es decir en fechas que se correspondían con los habituales pagos de los arrendamientos, y un interés del 6% anual, lo que permitiría al colono acceder a la propiedad en el término de 23 años. Asimismo, se establecía la posibilidad de suspender transitoriamente el pago de las amortizaciones frente a

condiciones económicas adversas por las que pudiera atravesar el agricultor (29) y se disponía la exención impositiva por el término de 5 años como una forma de colaborar en la consolidación de la explotación.

A fin de diferenciarse de los proyectos de colonización asociados a entidades bancarias, en la primera Memoria de gestión de Instituto se destacaba que no había por parte de la entidad ninguna voluntad de lucrar con las actividades de colonización: "...El precio de venta a los colonos es el de compra por el Instituto más los gastos realizados, sin beneficio o lucro para la entidad...". En tal sentido parecen orientarse las disposiciones especiales contenidas en la ley, en las que se subrayaba el perfil social que se intentaba dar a la institución. Con tal propósito, había un compromiso de mantener un lote experimental que sirviera de modelo para el resto de los colonos; favorecer la comercialización a través del fomento cooperativo, estimular al crédito agrícola y acordar créditos de hasta \$ 3000 a cada colono para facilitar la venta de los productos y la introducción de mejoras.

#### **b) La acción colonizadora del Instituto Autárquico**

En esa primera década de actuación, el Instituto adquirió 419.540 ha; es decir, un 66 % de la superficie total antes mencionada. El 72,6% (304.713 ha) correspondían a campos fiscales, sólo fueron adquiridas merced a procesos expropiatorios un 3,4% (14.354 ha) de la superficie total, un 15,4 % (64.997%) correspondió a compra directa y un 8,4% (35.456 has.), a subasta pública (Blanco 2007; 120 y 121). Esto relativiza el impacto de la ley sobre la desconcentración de la propiedad de la tierra, aun cuando se logra el objetivo planteado de impulsar el acceso de los productores a la propiedad.

**Cuadro 1.** Tierras adquiridas para colonización en la provincia de Buenos Aires

Fecha adquisic.	Hectáreas cant. %		Colonias cant. %	
1936-1945	419.520	66,4	20	33,3
1946-1952	129.698	20,5	26	43,3
1953-1955	102	0,01	1	1,6
1956-1969	81.662	12,9	13	21,6
TOTAL	630.982	100,0	60	100,0

Fuente: Dirección de Colonización del Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires, Listado y carpetas de las Colonias constituidas desde 1936

**Cuadro 2.** Tierras adquiridas para colonización en la provincia de Buenos Aires

FECHA ADQUISIC	FORMA DE ADQUISICIÓN				Cantidad hectáreas
	SP	CD	EXPR.	CF	
1936-1945	35.456	64.997	14.354	304.713	419.520
1946-1952		25.480	104.218		129.698
1953-1955	102				102
1956-1969		3.993	77.669		81.662
TOTAL	35.558	94.470	196.241	304.713	630.982

Fuente: Dirección de Colonización del Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires, Listado y carpetas de las Colonias constituidas desde 1936

Durante el primer año de actuación, el Instituto declaró haber realizado una inversión de \$ m/n 10.682.509,71 en la adquisición de 3 campos: **Santa María de Bellocq, San Francisco de Bellocq y La Petrona.**

Si bien los criterios acordados para la selección de los predios a colonizar implicaba atender en primer lugar a las tierras públicas existentes, preferentemente en fracciones próximas (de modo de poder unificar la administración) y distribuidas en distintas zonas productivas de la provincia, se destacaba que en esta primera etapa no se habían encontrado campos de dimensiones adecuadas que cumplieran estas características, por lo que se había recurrido a compra en remate y a entidades financieras de prestigio.

La **colonia Santa María de Bellocq**, 14.417 hectáreas en Carlos Casares, fue adquirida el 5 de marzo de 1937 en remate público por un valor total de \$ m/n 4.470.601 (\$m/n 304 la ha). El 3 de junio se tomó posesión del inmueble y en dos meses y medio se procedió a mensurar, subdividir en 100 fracciones, amojonar y entregar 40 de los lotes. El resto se distribuyó en los meses siguientes. En la entrega de los certificados, realizada el 22 de agosto, estuvo presente el gobernador bonaerense, Manuel Fresco. Celeridad y presencia política marcaban la voluntad de la administración bonaerense de poner de manifiesto su compromiso con la distribución de la propiedad fundiaria. Precisamente, la administración del gobernador Fresco asumió, durante este período, un compromiso especial con la



“cuestión agraria” enfatizando, desde el discurso pero también desde la acción política, una fuerte crítica al latifundio en tanto escollo al crecimiento económico y a la democratización en el acceso a la propiedad de la tierra (Balsa, 2010).

Se reservaron 2.200 hectáreas para distintos destinos, como construcción de una estación experimental de forrajeras a cargo del Ministerio de Obras Públicas (301 ha); estación de monta (130 ha); ampliación del pueblo de Bellocq (119 ha); apertura del pueblo de Centenario previo remate (530 ha) más las restantes hectáreas que serían adjudicadas después de efectuar la explotación de los montes. Se acentuaba, asimismo, la exhaustiva labor que había tenido que realizarse en la selección de los colonos, entre 381 aspirantes.

Las otras dos propiedades, **San Francisco de Bellocq** y **La Petrona** de 20.798 hectáreas y 4017 hectáreas, respectivamente, ubicadas en el partido de Tres Arroyos, fueron también adquiridas en los meses de febrero y marzo de 1937, a sendas entidades bancarias, el Banco de la provincia de Buenos Aires y el Banco de la Nación a \$ m/n 250 la hectárea. Las propiedades, que pasaron a integrar la **Colonia “Claromecó”**, fueron divididas en 86 lotes, la primera, y 16 lotes, la segunda, y adjudicadas sobre la base de una selección para la cual se presentaron 350 aspirantes. La efectiva posesión de los predios asignados permaneció pendiente hasta el 1 marzo de 1938; es decir, una vez vencidos los plazos de arrendamientos en vigencia.

En la Memoria correspondiente al primer ejercicio de la institución se ponen de manifiesto algunas observaciones y salvedades que marcan, de algún modo, su filosofía de trabajo y los límites de su compromiso con la problemática de la distribución de la propiedad de la tierra. Se observa, en primer lugar, una marcada preocupación por evitar críticas de parte de los sectores que podrían ver sus intereses afectados por las políticas del Instituto. Y en tal sentido, aun cuando se admite la autoridad del Instituto para recurrir a la expropiación como vía de acceso a tierras para colonizar, se destaca que, para evitar críticas fáciles, no se recurrió en estos primeros casos a la expropiación ni a la compra directa sino que se compró en remate público o a entidades crediticias. Y, al tiempo que se justificaba, parecía deslizar una sutil advertencia:

[...]Es probable que al Instituto no le quede más recurso que la expropiación, siempre cara, o la compra directa y en tal supuesto, estudiará con detención suprema cada propuesta, pero en sus comienzos creyó que exponía a la entidad a críticas siempre fáciles[...] (30)

Otra salvedad en el mismo sentido está dada por los posibles efectos que una política de expropiación podría tener sobre la sobrevaluación de la propiedades en el mercado inmobiliario. Se destaca, entonces, que la acción del Instituto había impactado tonificando el mercado inmobiliario, lo cual exigía cautela por parte de los Directores a fin de evitar un proceso inflacionario en el mismo: “... Esto ha obligado a los Directores a ser extremadamente parcos en las adquisiciones para no contribuir a inflar injustificadamente los precios...”. (31)

Como corolario, termina admitiendo que este primer accionar del Instituto sobre el mercado de tierras habría generado también una reacción positiva por parte de los propietarios, varios de los cuales estarían subdividiendo y vendiendo parte de sus propiedades rurales:

[...] Se ha observado también que la perseverante presentación en el mercado comprador de esta magnitud, ha impulsado a muchos propietarios de extensiones considerables, a subdividir las por cuenta propia, saneando muchas operaciones y logrando indirectamente una buena parte de los fines que impusieron su creación (32)

Puede esto leerse como una justificación por parte del Instituto ante su reticencia a asumir una actitud más “agresiva” sobre la propiedad fundiaria. Intentaba mostrar, en cambio, que, adoptando una posición más cautelosa, podía lograr de una forma indirecta los mismos objetivos y evitar, al mismo tiempo, la intensificación de conflictos con los grandes propietarios.

Es desde esta visión que se enfatizaba que, en el primer año de gestión, se había recibido la oferta de 85 establecimientos ubicados en distintos partidos de la provincia por un total de 430.000 hectáreas, de los cuales se habrían revisado 30, adquirido 3, rechazado 30 por un total de 125.000 hectáreas y se preveía inspeccionar 5 importantes establecimientos en Pergamino, Lobería, Magdalena, Coronel Dorrego y Tapalqué por un total de 54.000 hectáreas. A ello se sumaba la transferencia hecha por ley de un campo de 6.000 hectáreas en General Alvear.(33) Todo ello intentaba dar cuenta de la enérgica decisión del nuevo organismo de cumplir con los objetivos propuestos.

Asimismo, se destacaba que la labor del Instituto iba más allá de la distribución de la tierra. Debía también intervenir en la concesión de créditos para la construcción de viviendas, la comercialización de los productos y la gestión de un Plan de Obras Públicas que incluyera el trazado de caminos (tal el caso del trazado del camino que uniría Tres Arroyos con el Balneario Claromecó, pasando por todo el campo colonizado), así como la instalación de los servicios sociales necesarios en cada colonia.(34)

Más allá de estos balances oficiales, nos interesa marcar que, de las nueve colonias constituidas hasta 1946, al menos tres (35) fueron objeto de fuertes críticas en el ámbito de la legislatura bonaerense. El debate a que el proceso de colonización dio lugar en el periodo inicial de la gestión política del peronismo nos permite ver algunos aspectos interesantes vinculados a formas disímiles de entender la problemática del acceso a la propiedad de la tierra que, en los años centrales de la década de 1940, comenzaron a ponerse de manifiesto.

En la sesión de la Cámara de Senadores de la provincia, realizada el 1º de agosto de 1946, el senador de la UCR, presentaba un proyecto de declaración por el cual solicitaba que se revisaran las adjudicaciones realizadas en las Colonias Calangueyú (36) y Rincón de Quequén, (37) ubicadas en el partido de Necochea, pues consideraba que habían sido “realizadas al margen de la ley; en unos casos, por intereses inconfesables y en otros por aparcerías políticas” (38)

Ponía de manifiesto algunas declaraciones del Centro Laborista “Juan D. Perón” que, frente a acusaciones periodísticas acerca de su intervención en las adjudicaciones en la Colonia Calangueyú, se defendía sosteniendo que el Centro había intervenido

[...]activamente en defensa de los colonos de Calangueyú, los cuales, en su gran mayoría iban a ser desalojados, porque no podían afrontar las condiciones que el Instituto exigía [...], que gracias a la intervención del Centro todos los colonos han conseguido campo, ya sea en propiedad o en arrendamiento [...] que expresan su solidaridad y agradecimiento por el Sr. Rodolfo Arce, gracias a la cual el Centro pudo lograr un éxito rotundo [...] que es propósito del Centro continuar velando por los intereses de los colonos. (39)

Se evidenciaba así una nueva actitud, emanada de las bases sociales que respondían a la nueva expresión política en el poder. El peronismo optaba por la defensa de los intereses de los sectores rurales más desprotegidos, aduciendo que, mas allá de que no pudieran cumplir con las condiciones establecidas por el Instituto, era una prioridad del Estado velar por el mantenimiento de la tenencia de la tierra que se les había adjudicado. Este era un derecho adquirido que la nueva fuerza política parecía decidida a defender como condición prioritaria de lucha en relación con la “cuestión agraria”.

En respuesta a las acusaciones de inadecuada aplicación de la legislación expresadas por el senador radical, la nueva oficialidad política expresaba con claridad la voluntad de revisar los códigos legales preexistentes y orientarse en el camino de su reforma, tal como sucedería dos años más tarde. En tal sentido, cabe destacar la intervención del Senador Werner (UCR-JR):

[...]Los señores directores que han sido designados en anteriores períodos de gobiernos han aplicado un plan de colonización que favorece únicamente al privilegio, es decir que se han adjudicado las tierras a los hacendados y agricultores capitalistas, sin intentar siquiera proponer al Poder Ejecutivo la reforma indispensable que facilitara la adjudicación a los obreros, a los desheredados y a los verdaderos agricultores [...] En nueve años el Instituto ha dado la propiedad a 413 familias de agricultores; siguiendo ese ritmo, solo podrá adjudicar a 200 familias más en el actual período de cuatro años de gobierno. Y es necesario, señores, acelerar ese proceso de colonización, que es una de las normas de justicia social de nuestra concepción revolucionaria. (40)

Esta misma oportunidad era aprovechada para proponer también la revisión de las adjudicaciones realizadas en la colonia Artalejos del partido de Laprida: “...respecto a la misma se revise, además de las adjudicaciones (...) la compra del campo...”. (41) Parecía iniciarse con estos cuestionamientos un proceso de revisión que amenazaba alcanzar a toda la actuación del Instituto de Colonización.

Resulta claro que algo estaba cambiando. La colonización como canal de acceso a la propiedad de la tierra seguía siendo una vía posible pero la legislación existente no parecía atender a las demandas de quienes necesitaban la tierra para poder producir y atender a la subsistencia de sus familias. Los sectores productores agrarios más vulnerables y relegados aun en su posibilidad de acceso a la

tenencia de la tierra, con menor capacidad de capitalización y, por lo tanto, fuera del alcance de la acción colonizadora del Estado, parecían comenzar a encontrar a quienes representaran sus intereses en el seno mismo del Poder Legislativo provincial.

#### **4- Notas para un balance**

La colonización agraria es un proceso socio-económico pero también político por cuanto demanda del Estado la elaboración de políticas públicas que la diseñen y orienten con el propósito de satisfacer las diversas aspiraciones de ocupación y puesta en producción del espacio rural. Atender a la estabilidad de los sectores sociales así establecidos es otro de los desafíos centrales que plantea este tipo de políticas.

La estrecha vinculación de nuestro país con la economía agraria otorgó a la colonización un protagonismo singular, sobre todo a partir de las décadas iniciales del siglo XX, cuando la economía agroexportadora comenzó a marcar sus limitaciones como estrategia de crecimiento económico. Las cambiantes condiciones externas que impactaron sobre el mercado de productos primarios se conjugaron con algunas coyunturas climáticas adversas en la región pampeana, lo que dejó al descubierto las vulnerabilidades de un modelo económico que había generado crecientes expectativas pero sustentadas en una fuerte inequidad social.

La propiedad de la tierra era, sin duda, el eje de tales desigualdades. Concentrada en unas pocas manos, dejaba librada a una suerte cambiante la condición de miles de productores arrendatarios que dependían de la voluntad de los grandes propietarios para asegurar el acceso a la tenencia de la tierra así como al reparto justo de las ganancias obtenidas. El estallido de la huelga chacarera en Alcorta, en junio de 1912, desnudó estas tensiones, puso el tema en debate e interpeló directamente al Estado en busca de respuestas acordes a las expectativas de vastos sectores de chacareros pampeanos.

Junto a las voces de protesta comenzaron a alzarse también voces de alarma que, procedentes de los mismos sectores sociales dominantes, alertaban sobre el inexorable ocaso de una agricultura extensiva que compensaba su poca productividad con el bajo costo de la tierra y la elevada explotación (y en algunos casos autoexplotación) de la mano de obra, sobre todo inmigrante. Sin embargo, resultaba complejo encontrar una solución capaz de conformar a todos. En el centro del debate se hallaba la propiedad de la tierra pero también el rol interventor del Estado, orientado a superar las crecientes contradicciones del modelo económico imperante.

La colonización, promovida desde el Estado e implementada a través de organismos específicos y con presupuestos especialmente orientados, fue visualizada como una medida capaz de atender a las expectativas de miles de productores sin tierra, sin afectar en demasía los intereses de los grandes propietarios.

Los discursos, políticos y técnicos, los diversos proyectos legislativos, así como las leyes efectivamente sancionadas, ponen de manifiesto disímiles estrategias. Estas van desde las propuestas de colonización de las agotadas tierras fiscales, pasando por la apelación a la voluntad de los grandes propietarios para que accedieran a subdividir sus predios, hasta la imposición de la expropiación como medio para garantizar una mayor redistribución fundiaria y, con ello, el incremento de la productividad y la calma social.

En este sentido, hemos querido destacar una de esas voces: un técnico y estudioso de la vida económica rural como fue Emilio Coni. Como ingeniero agrónomo, no sólo incursiona en la administración de establecimientos agrícola-ganaderos sino que también se aboca a la enseñanza universitaria y a la investigación académica, y vuelca su experiencia en distintos ámbitos de la administración pública. Desde estos espacios denuncia, diagnostica y propone caminos alternativos a los vigentes para impulsar el desarrollo agrario. Particularmente interesado en la producción en el área cerealera, destaca que “El remedio está en la colonización...” (1923; 293) impulsada por el Estado y sin fines de lucro. Enfatiza el rol conductor del Estado al tiempo que insiste en la necesidad de afectar tierras realmente productivas, con lo cual deja fuera de opción las tierras fiscales. Sus planteos se sustentan en las demandas de los productores rurales por el acceso a la propiedad de la tierra y destaca la importancia de la misma como forma de arraigo, identidad, diversificación productiva y dignificación social.

Si bien la ley nacional en materia de colonización recién fue sancionada en 1940, fue durante los años treinta, bajo el impacto de la crisis económica, la necesidad de los sectores conservadores de recuperar el dominio de la escena política y la atención a desafíos que se tornaban cada vez más imperativos, que se sancionaron las leyes provinciales más significativas. Las leyes agrarias discutidas (y en algunos casos sancionadas) en Entre Ríos, Santa Fe, Córdoba o Buenos Aires son expresión de Estados compelidos a dar respuestas a las necesidades de los productores rurales. Necesidades que eran económicas pero que tenían un impacto social y político que ya no se podía negar

En la provincia de Buenos Aires fue el gobernador conservador Manuel Fresco quien debió impulsar la ley de colonización sancionada en 1936 y comprometerse en su inmediata implementación, precisamente en el corazón mismo de la pampa triguera, el partido de Tres Arroyos.

Aun cuando en esta primera etapa el Instituto Autárquico de Colonización asume un rol muy activo, avanza fundamentalmente sobre campos fiscales. Si bien cumple con su objetivo de promover la conversión de productores en propietarios, resulta relativo su impacto en la desconcentración de la propiedad de la tierra. Las primeras colonias implementadas por el nuevo ente colonizador fueron adquiridas en remate público o a entidades crediticias, lo que evidencia una explícita voluntad de evitar el camino de la expropiación. Se consideraba que no sólo resultaba una fuente potencial de conflicto sino que también podía contribuir a generar sobrevaluación en el mercado inmobiliario.

La nueva ley de colonización así como el discurso que sustenta la primera Memoria del Instituto Autárquico de Colonización, dan cuenta de un explícito interés por incentivar la producción y arraigar al productor en la tierra. Con tal fin se promueven diversas acciones que van desde la promoción de infraestructura de caminos e impulso a la comercialización hasta la construcción de viviendas y fundación de escuelas para la educación de los hijos de los colonos.

## Notas

(1) Real Academia Española, 2001; Pérez Lana, 1959; CIDA, 1965.

(2) Impulsado, en principio, por la Ley Avellaneda (nº 817) y a cargo de la Oficina Central de Tierras y Colonias dependiente del Ministerio del Interior, pasó, ya durante el siglo XX, a estar bajo la dependencia del Ministerio de Agricultura. La ley nº 12.636, sancionada en 1940, creó un organismo específico que, a nivel nacional, se abocó a la coordinación de toda la política de colonización: el Consejo Agrario Nacional.

(3) Nació en Bs. As en febrero de 1886 y falleció en la misma ciudad el 3 de mayo de 1943. Se graduó como Ingeniero Agrónomo en la UNLP en 1905, y se dedicó a la administración de establecimientos agrícola-ganaderos en Córdoba hasta 1917. A partir de 1918 comenzó a desempeñar una labor profesional muy intensa en ámbitos universitarios y de la administración pública. En ese año fue designado Jefe del Seminario de Economía Rural y profesor suplente de la misma cátedra en la Facultad de Agronomía y Veterinaria de la UNLP. Poco tiempo después inició su carrera docente en la UBA. En ambas instituciones se desempeñó como consejero y delegado al Consejo Superior. Los antecedentes y conocimiento en temas de la producción agrícola nacional hicieron posible su incorporación a la Academia Nacional de Agronomía y Veterinaria, de la que fue vicepresidente en 1938 y presidente en 1941, cargo que desempeñaba al fallecer. Durante 1930 y 1931 fue director del Banco Hipotecario Nacional, vicepresidente de la Junta Reguladora de Azúcar (1931) y vocal en la Junta Reguladora de Vinos (1943-36). En 1936 fue nombrado como primer presidente de la Comisión Nacional de Granos y Elevadores. Especialmente preocupado por los problemas vinculados a la colonización agraria, participó como delegado en congresos, conferencias y reuniones de índole técnica, tanto en el país como en el extranjero. (Véase <http://www.anav.org.ar>; última entrada: julio 2012).

(4) Provincia de Buenos Aires, Santa Fe, Córdoba, San Luis, Entre Ríos y Territorio de La Pampa.

(5) Coni, 1920, p. 14. Testimonio del agricultor Simón Canals.

(6) Coni, 1920, p. 19. Testimonio del agricultor José Telez.

(7) *Ibíd.*, p. 16. Testimonio del agricultor José Plumetti.

(8) *Ibíd.*, p. 13. Testimonio del agricultor Salvador Condal.

(9) *Ibíd.*, p. 14. Testimonio del agricultor José Hovorka.

(10) *Ibíd.*, p. 16. Testimonio del agricultor Florentino García.

(11) *Ibíd.*, p. 14. Testimonio del agricultor Aniceto Lapeña.

(12) *Ibíd.*, p. 14. Testimonio del agricultor Juan Basso.

(13) *Ibíd.*, p. 13. Testimonio del agricultor Antonio Apesato.

(14) *Ibíd.*, p. 14. Testimonio del agricultor Aniceto Lapeña.

(15) "Creo sinceramente que la época de la colonización privada ya paso, que ella se justificó en un tiempo pero que ahora es muy difícil...", Coni, 1923; p. 293.

(16) "Régimen de colonización en la provincia de Buenos Aires", en *Anales de la Sociedad Rural Argentina (ASRA)*, abril de 1947; p.19.

(17) Ley de Colonización nº 4.418, 17/1/1936, en *ALA*, Bs.As., Ed. La Ley, Complemento 1920-1940, p. 557.

(18) Instituto de Colonización de la provincia de Buenos Aires (1937), *Memoria del primer ejercicio. Año 1937*, Buenos Aires, Edit. Coni; p. 7.

(19) Ley de Colonización nº 4.418..., Op. cit., art.38.

(20) Ley de Colonización nº 4.418..., Op. cit., art 5°.

(21) Ley orgánica de la Colonización 5286, 2/11/1948, art. 4°, en *ALA*, op.cit., t. VIII, p. 1.063.

(22) Ley de Colonización nº 4.418..., Op. cit., art. 15.

(23) *Ibíd*, art.23.

(24) *Ibíd*, art.24.

(25) "...Los lotes se concederán con promesa de venta y al cabo de 3 años de prueba y satisfechos los requerimientos de buen cumplimiento exigidos por el Instituto, se otorgará la escritura de transferencia del dominio...", Instituto de Colonización..., Op. cit.; p. 14.

(26) Ley de Colonización nº 4.418..., Op. cit., art. 26.

(27) Instituto de Colonización..., Op. cit.; p. 14.

(28) Instituto de Colonización..., Op. cit.; p. 14.

(29) Ley de Colonización nº 4.418..., Op. cit., art. 20.

(30) Instituto de Colonización..., Op. cit.; p. 24.

(31) Instituto de Colonización..., Op. cit.; p. 27.

(32) Instituto de Colonización..., Op. cit.; p. 27.

(33) Corresponde a la Colonia "Fortín Esperanza" adquirida por el fisco de la provincia de Buenos Aires y colonizada, sin cargo, para el 1° de febrero de 1939 en 37 lotes. Véase *Dirección de Colonización del Ministerio de Asuntos Agrarios de la provincia de Buenos Aires*, Listado y carpetas de las Colonias constituidas desde 1936.

(34) Instituto de Colonización..., Op. cit.; p. 38.

(35) *Calangueyú y Rincón de Quequén*, en el partido de Necochea, y *Artalejos*, en el partido de Laprida.

(36) La colonia Calangueyú se constituyó sobre la propiedad de 13.969 hectáreas, perteneciente a Eduardo Martínez de Hoz, adquirida en 1943 por el Estado en compra directa a \$ m/n 2.321.533. Los 58 lotes en los que resultó dividida se terminan de adjudicar por Concurso Público el 30 de abril de 1946. Véase *Dirección de Colonización...*, Op. cit.

(37) Rincón del Quequén es el nombre de la colonia constituida para enero de 1946 sobre la base de la propiedad de 3.331 ha., perteneciente a Matilde Díaz Vélez y adquirida por el Estado provincial por compra directa en 1942. Fue subdividida en 21 lotes colonizables. Véase *Dirección de Colonización...*, Op. cit.

(38) *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores de la provincia de Buenos Aires (1946)*, 1° agosto 1946, p. 506.

(39) *Ibíd.*, p. 506.

(40) *Ibíd.*, p. 510.

(41) *Ibíd.*, p. 509.

## Bibliografía

Arcondo, A. (1980). El conflicto agrario argentino de 1912. Ensayo de interpretación. En *Desarrollo Económico*, vol. 20 (79), pp. 351-381.

Balsa, J. (1993). "La conformación de la burguesía rural local en el sur de la pampa argentina desde finales del siglo XIX hasta la década del treinta. El partido de Tres Arroyos". En Bonaudo, M. y Pucciarelli, A. (Comps.). *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones* (pp. 103-131). Buenos Aires: CEAL. Tomo II.

Balsa, J. (1994). *La crisis de 1930 en el agro pampeano*. Buenos Aires: CEAL.

Balsa, J. (2010). "La política de colonización y la nueva discursividad agrarista de Manuel Fresco". En Reitano, E. (Comp.). *El gobierno de Manuel Fresco en la provincia de Buenos Aires (1936-1940)* (pp. 15-53). La Plata: Archivo Histórico de la provincia de Buenos Aires.

Barroso, G. y Zanotti V. (1997). La movilización agraria santafesina en 1912: las respuestas al Grito de Alcorta. *Revista Prohistoria*, 1(1), pp. 99-108.

Barsky, O. (1993). "La evolución de las políticas agrarias en Argentina". En Bonaudo, M. y Pucciarelli, A. (Comps.). *La problemática agraria. Nuevas aproximaciones* (pp. 51-88). Buenos Aires: CEAL. Tomo III.

Bjerg, M. (1991). Donde crece el oro. La incorporación de los inmigrantes daneses a la estructura productiva del centro-sur bonaerense, 1848-1930. *Anuario IEHS VI*, pp. 229-244.

Blacha, L. (2006). "Los Cárcano: entre la política y la academia". En Graciano, O. y Gutiérrez, T. (Dir.). *El agro en cuestión. Discursos, políticas y corporaciones en la Argentina (1870-2000)* (pp. 63-86). Buenos Aires: Prometeo.

Blanco, M. (2007). *Reforma en el agro pampeano. Arrendamiento, propiedad y legislación agraria en la provincia de Buenos Aires, 1940-1960*. Bernal: UNQ.

Blanco, M. (2010). Propiedad, arrendamiento e intereses corporativos. SRA y FAA ante los nuevos lineamientos legales del primer peronismo. *Actas de AAHE*. Consultado en <http://www.aahe.fahce.unlp.edu.ar>

CIDA (Comité Interamericano de Desarrollo Agrícola) (1965). *Tenencia de la tierra y desarrollo socio-económico del sector agrícola ganadero*. Washington: Ed. Unión Panamericana. OEA.

Coni, E. (1920). *¿Arrendamiento o Propiedad?* (Encuesta). La Plata: UNLP.

Coni, E. (1923). Proyecto de ley creando la Caja nacional de Colonización. *Revista de la Facultad de Agronomía y Veterinaria*. UBA.

García, J. M. (1972). *El Campo Argentino a sesenta años del Grito de Alcorta*. Buenos Aires: Ediciones Centro de estudios.

Girbal-Blacha, N. (1980). *Los Centros Agrícolas en la provincia de Buenos Aires*. Buenos Aires: FECYC.

Girbal-Blacha, N. (1988). *Estado, chacareros y terratenientes (1916-1930)*. Buenos Aires: CEAL.



Girbal- Blacha, N. (1992). Tradición y modernización en la agricultura cerealera argentina, 1910-1930. Comportamiento y propuestas de los ingenieros agrónomos. *Anuario de Historia de América Latina (Jahrbuch für Geschichte Lateinamerikas - JbLA)*, 29, pp. 369-395.

Graciano, O. (2006). "El agro pampeano en los 'clásicos' del socialismo argentino. Las propuestas hacia el campo de Juan B. Justo, 1894-1928". En Graciano, O. y Gutiérrez, T. (Dirs.). *El agro en cuestión. Discursos, políticas y corporaciones en la Argentina (1870-2000)* (pp. 87-115). Buenos Aires: Prometeo.

Halperín Donghi, T. (1984). Canción de otoño en primavera: previsiones sobre la crisis de la agricultura cerealera argentina (1894-1930). *Revista Desarrollo Económico*, vol. 24 (95), pp. 367-386.

Horne, B. (1937). *Nuestro Problema Agrario*. Buenos Aires: La Facultad.

Juárez Sánchez Rubio, C. y Canales Martínez, G. (1988). Colonización agraria y modelos de hábitat (siglos XVIII-XX). *Revista Agricultura y Sociedad*, 49, octubre-diciembre, pp. 123-150.

Lattuada, M. (1986). *La política agraria peronista (1943-83)*. Buenos Aires: CEAL.

Lázzaro, S. (2006). "Bernardino Horne: política, legalidad y resignificación de la cuestión social agraria". En Graciano, O. y Gutiérrez, T. (Dirs.). *El agro en cuestión. Discursos, políticas y corporaciones en la Argentina (1870-2000)* (pp. 161-179). Buenos Aires: Prometeo.

Lázzaro, S. (2012). "Políticas públicas en torno a la propiedad de la tierra. Proceso de arrendamiento y colonización". En: Balsa, J. y Lázzaro, S. (Coords.). *Agro y política en Argentina* (pp. 203-261). Buenos Aires: Ciccus. Tomo I.

Pérez Lana, E. (1959). *Derecho Agrario*, Santa Fe: Abad y Beigbeder.

Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española* (22ªed.). Madrid. Consultado en [www.rae.es/rae.html](http://www.rae.es/rae.html)

Tecuanhuey Sandoval, A. (1988). *La revolución de 1943: políticas y conflictos rurales*. Buenos Aires: CEAL.

Zeberio, B. (1991). La utopía de la tierra en el nuevo sud. Explotaciones agrícolas, trayectorias y estrategias productivas de los agricultores (1900-1930). *Anuario IEHS VI*, pp. 81-112.

**Recibido:** 26 de agosto de 2014.

**Aceptado:** 27 de agosto de 2014.

**Publicado:** 29 de diciembre de 2014.