

---

## Investigación

# Aportes para la historia de las instituciones agrarias de la Argentina (II) El Consejo Agrario Nacional\*

*Carlos Alberto León\*\**  
*Carlos Alberto Rossi\*\*\**

**En el número 196 de RE se inició la presentación de esta breve investigación histórica con el análisis del papel cumplido por la Junta Nacional de Granos. En la actual segunda parte se desarrolla el caso del Consejo Agrario Nacional (CAN), que fue, con sus discontinuidades, el organismo responsable de la política de colonización agraria del Estado nacional durante cuatro décadas.**

---

\* Versión corregida del documento preparado para la sesión “Problemas económicos y sociales de la evolución del agro pampeano en la segunda mitad del siglo XX” presentado ante el Congreso Mundial de la Asociación Internacional de Historia Económica realizado en Buenos Aires en julio de 2002.

\*\* Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios (PIEA).

\*\*\* Centro de Estudios y Promoción Agraria (CEPA).

## **El Consejo Agrario Nacional como instrumento de una política de tierras**

### **Su influencia en la región pampeana (1940 -1980)**

#### **1. La situación agraria en la región pampeana y el problema de la tierra antes de la creación del Consejo Agrario Nacional**

La incorporación de la región pampeana a la economía mundial se desarrolló con relativa rapidez desde fines del siglo XIX. La expansión agrícola, en un ambiente físico dominado durante más de dos siglos por la explotación ganadera extensiva, incluyendo las primitivas vaquerías, la etapa del saladero y el posterior auge del lanar, se basó sobre la efectiva disponibilidad de las tierras de la región, después de que las fuerzas militares sometieron a las poblaciones indígenas. Previo a este proceso y durante su transición, enormes extensiones de tierras, que aún no habían sido incorporadas a patrimonios privados, fueron rápidamente distribuidas entre los sectores civiles y militares triunfantes, bajo la forma de grandes fundos. Esta distribución original de la tierra condicionó el tipo de poblamiento y el desempeño de las actividades productivas, pero de ningún modo impidió el desarrollo del capitalismo en la región pampeana<sup>1</sup>. Así se conformó una estructura de propiedad, tenencia y uso de la tierra, que daría lugar a múltiples consecuencias económicas, sociales y políticas. Pero en los años '30 del siglo XX, después de más de

cinco décadas de crecimiento acelerado, la agricultura pampeana había agotado las posibilidades de sostener ese ritmo, al menos bajo el mismo esquema que había originado su expansión

Un conjunto de razones estructurales, así como la sucesión de diversas circunstancias desfavorables en el contexto internacional, detuvieron el cuerno de la abundancia del "granero del mundo". Entre las primeras, debe situarse el agotamiento de la expansión horizontal de la actividad agrícola. Una vez incorporadas las tierras de mayor aptitud, todo aumento de la producción debía solventarse combinando la incorporación de las tierras de menor aptitud relativa con el empleo de técnicas que permitieran aumentar sostenidamente la productividad de la tierra y del trabajo. Pero ni la oferta de medios de producción ni el desarrollo de técnicas alcanzaba el nivel requerido, en parte porque el desarrollo de la industria argentina y la investigación básica y aplicada en agricultura eran aún muy limitados. Por otra parte, el proceso de reproducción ampliada encontraba una traba fundamental en la estructura de propiedad y en el sistema de explotación de la tierra, basado sobre arriendos y aparcerías inestables, con una gran mayoría de agricultores familiares no propietarios de la tierra y con un bajo grado de capitalización.

Estas formas de explotación de la tierra eran vistas por algunas fracciones de la clase dominante como una rémora que resultaba necesario superar o, al menos, reducir. La presión de los agricultores, en cambio, se centraba, sobre todo, en la forma que adoptaba su vínculo con los propietarios y sus consecuencias sobre el reparto

<sup>1</sup> Entre otros autores, véase Viñas (1973), Pucciarelli (1984), Barsky (1994).

del excedente. En el marco de la crisis agraria, los conflictos derivados de las relaciones entre los dueños de la tierra y los agricultores fueron recurrentes. Algunos puntos culminantes de esos enfrentamientos fueron las huelgas agrarias de 1912 ("El Grito de Alcorta", que dio nacimiento a la Federación Agraria), de 1917 y de 1919, entre otros movimientos gremiales de arrendatarios y aparceros.

Los intentos legislativos dirigidos a facilitar y democratizar el acceso a las tierras, a través de la subdivisión y el asentamiento de colonos, o por la transformación de arrendatarios y aparceros en agricultores propietarios, se vieron frustrados en forma recurrente, debido a la resistencia de terratenientes y estancieros, ampliamente representados en las filas parlamentarias (Girbal de Blacha, 1988). Durante esas primeras décadas no pudieron plasmarse instrumentos legales de envergadura, excepto la poco efectiva legislación dirigida a regular las relaciones contractuales entre arrendatarios y propietarios<sup>2</sup> y algunos proyectos<sup>3</sup> de ley que lograron traspasar la telaraña que una y otra vez tejían los sectores más conservadores sobre todo intento reformista. Recién a mediados de los años '30 aparecieron en escena leyes de colonización en tres de las provincias pampeanas, mientras la Nación se-

guía careciendo de un instrumento de tales características, a pesar de que poseía millones de hectáreas de tierras fiscales en los territorios nacionales. La Federación Agraria Argentina, que representaba los intereses de miles de agricultores arrendatarios, no efectuaba un cuestionamiento frontal de las relaciones sociales de producción. El gremio más bien concentraba sus demandas en una mayor participación en el ingreso agrícola y en la obtención de mejores y más estables condiciones de arriendo que posibilitaran una mayor independencia operativa. (Girbal de Blacha, 1988).

La figura del arrendamiento no sólo siguió al crecimiento de la agricultura en el período 1880 a 1910 (Scobie, 1968), sino que lo sucedió durante toda la primera mitad del siglo XX. El Censo Nacional Agropecuario realizado en 1914 mostraba la existencia de 81.766 explotaciones manejadas por arrendatarios<sup>4</sup> en la región pampeana, que representaban el 43,2% del total (III Censo Nacional, 1917 y 1919). Pero el Censo Nacional Agropecuario efectuado en 1937 mostró la existencia de 157.055 explotaciones con arrendatarios y aparceros, un 92,1% más que las existentes en 1914, hecho que hacía elevar estas formas contractuales al 58,6% de las explotaciones totales y al 68% de las agrícolas de la región pampeana. Apenas

<sup>2</sup> La ley 11.170 de arrendamientos del 24 de setiembre de 1921 establecía que la duración de los contratos debía ser de 4 años y para una superficie no mayor de 300 hectáreas. Además, se obligaba al propietario a indemnizar las mejoras introducidas por el arrendatario y le otorgaba libertad para asegurar y comercializar sus cosechas. Los propietarios trataban de arrendar superficies mayores de 300 ha para evitar caer en los términos de la ley, mientras los jueces de paz aducían que no podían fallar sobre estas cuestiones porque la ley no había sido reglamentada, cosa que nunca ocurrió. (Girbal de Blacha, 1988).

<sup>3</sup> Por ejemplo la "Ley del Hogar" del 30 de setiembre de 1917 sobre donación de lotes de 20 ha a 200 ha a familias en "tierras vacantes del Estado", y la Ley 11.380 de cooperativas agrícolas del 30 de setiembre de 1926. (Girbal de Blacha, 1988).

<sup>4</sup> El 80,5% correspondía a explotaciones agrícolas y el 19,5% a explotaciones ganaderas.

un 35,5% se constituía sobre la base de la propiedad, mientras que el 5,9% asumía otras formas (Pucciarelli y Barsky, 1991). Del total de arrendatarios y aparceros el 50,3% carecía de contrato escrito y de los que contaban con contrato el 94,6% tenía una duración de hasta 5 años, aunque en su mayor parte el plazo era inferior a los 3 años.

Esos datos revelan que el discurso sobre la necesidad de transformar la estructura de propiedad y tenencia de la tierra, sostenido por gran parte de las fuerzas políticas que gobernaron la Argentina a lo largo de todo el período, no se tradujo en ninguna medida efectiva. Por lo contrario, a fines de los años '30 la agricultura estaba basada sobre una estructura aún más inestable y tanto o más desigual que a comienzos del siglo. Ni siquiera había sido eficaz la legislación sobre las relaciones contractuales en el agro para evitar, entre otros efectos, que se afectara el proceso de acumulación de las unidades productivas. Otra de las consecuencias de la crisis agraria, pero también del progresivo crecimiento de las actividades urbanas en la industria<sup>5</sup>, las construcciones y los servicios, era el renovado impulso

de las migraciones del campo a la ciudad. En un medio rural todavía altamente dependiente de la fuerza de trabajo de los arrendatarios y de importantes dotaciones de trabajadores rurales, especialmente los temporales, detener el flujo migratorio de esta población era un objetivo deseable y se atribuía al reparto de tierras a través de la colonización como un medio idóneo para alcanzarlo. Este era el panorama que ofrecía el sector agrario pampeano para la época en que se lanzaron los primeros proyectos con la finalidad de elaborar una ley de colonización nacional.

## 2. Definición de una política de tierras: la creación del Consejo Agrario Nacional

En 1938, el diputado por Entre Ríos y miembro de la Comisión de Agricultura, Bernardino Horne<sup>6</sup>, presentó en el Congreso Nacional un proyecto de ley de colonización (Horne, 1942). El origen primigenio de esta iniciativa habría sido un proyecto del Ministro de Agricultura del gobierno de la "Concordancia", Miguel Angel Cárcano<sup>7</sup>, elevado al Congreso en 1936 (CAN, 1944)

<sup>5</sup> El crecimiento del número de obreros ocupados en la industria fue del 30% entre 1935 y 1939, pero ese ritmo se aceleró: para 1946 se produjo un aumento del 63,8% con respecto a 1939, con algo más de 938 mil personas (Peña, 1986).

<sup>6</sup> Horne expresa con dramatismo la situación "el campo se despuebla...la clase agraria...vive miserablemente y un 70% trabaja en tierra ajena. Eso no puede seguir así". (Lázaro, 1999).

<sup>7</sup> Cárcano venía abogando desde hacía mucho tiempo por una política de colonización. En 1923 manifiesta que la Argentina "nada hace" en esta materia. Reclama una "constante política colonizadora". Señala que colonización no significa sólo poblar y trabajar territorios baldíos y fiscales: "hoy se entiende también por colonizar, aprovechar mejor económicamente un territorio ya poblado y trabajado, por la distribución más racional de la propiedad y del capital que debe concurrir con el trabajo". Más adelante señala: "..., llegan los inmigrantes a nuestros puertos y, frente a la tierra óptima, no saben qué hacer para vincularse, radicarse y prosperar." Y concluye "la acción colonizadora integral sólo el Gobierno Nacional podrá hacerla, no aisladamente, sino buscando la cooperación de todas las fuerzas del país ..." (Cárcano, 1923). Para 1937 la situación no había cambiado. En un artículo señala "es absurdo que millares de hombres aptos para el trabajo agrario hagan vida nómada en las provincias agrícolas, pasando de un campo a otro, sin ho-

Los puntos centrales que fundamentaban la iniciativa eran el profundo cuestionamiento del arriendo y la aparcería como formas extendidas de tenencia, la concomitante baja proporción de agricultores propietarios de la tierra, la permanencia del latifundio, la especulación constante que se manifestaba en los precios de la tierra y la errada política impositiva (Lázaro, 1999). El arrendamiento era considerado una forma de tenencia inestable, que no propendía al establecimiento de las familias, al poblamiento del espacio rural y a la introducción de mejores técnicas de producción. En este sentido, la burguesía, en particular la urbana y sus representantes legislativos, para quienes la propiedad privada constituye su desideratum, veía necesario convertir a los arrendatarios en propietarios<sup>8</sup>.

Objetivamente, las condiciones contractuales que regían en la época para la mayoría de los arrendatarios y aparceros no habían mejorado mucho respecto de las que estipulaban los terratenientes desde las etapas iniciales de la expansión agrícola en la región pampeana<sup>9</sup>, a pesar de las leyes dictadas para regular los contratos de arrendamiento y aparcería, y la fuerte intervención del Estado en regulaciones sobre el comercio, el acopio, el

transporte e incluso en los mercados de insumos y de crédito.

Algunos representantes de la burguesía advertían que el arrendamiento “clásico” constituía una traba para el desarrollo de las fuerzas productivas en el agro. La precariedad en las relaciones contractuales, la apropiación de la renta de la tierra y muchas veces de una parte significativa del beneficio que la mayoría de los agricultores podía obtener de su esfuerzo personal y el de su familia, desalentaba o imposibilitaba la acumulación y el consiguiente avance en la producción. También hacían notar la creciente migración campo – ciudad derivada del desaliento que esto significaba y la atracción que, ilusoria o no, constituían las actividades más dinámicas que se desenvolvían en el medio urbano, lo cual debilitaba el numerario de la fuerza laboral del agro. No debe olvidarse, que fueron precisamente los gobiernos conservadores los que decidieron un drástico cambio en la orientación de las políticas estatales, desatando una oleada de intervenciones y regulaciones que habría de persistir por décadas. Es por ello que estaban maduras las condiciones para la aplicación de una política que intentara, al menos, desarrollar una política de tierras, tíbiamente reformista, y es-

---

gar ni cariño por la tierra que cultivan, ahogando los sentimientos milenarios que encadenan al hombre a su tierra, mientras el Estado juega al perro del hortelano, cuidando celosamente dominios extensos, ricos, que no pueden dar de sí más de lo que una ocupación precaria permite...” “La tierra fiscal, como instrumento de especulación o lucro ha dejado de ser una preocupación para el gobierno. Estamos en condiciones, y lo estaremos más todavía, cuando contemos con la ley de colonización, de convertir en realidad los fines pobladores.” (Cárcano, 1937). Obsérvese que la prédica de Cárcano en un caso se dirigía a las tierras pobladas y en el otro a la situación de la tierra pública.

<sup>8</sup> Señala acertadamente Horacio Giberti (comunicación personal) que no debe pasarse por alto la sistemática caída de los precios de la tierra durante la década de los '30, que habían llegado a niveles mínimos para la época de aprobación de la ley. Los propietarios podían ver con agrado la presencia de un gran comprador oficial que basara sus tasaciones sobre los precios de los años anteriores, sobre todo cuando las perspectivas eran desfavorables.

<sup>9</sup> Para una descripción muy detallada de la vida de estos agricultores a comienzos de siglo véase Scobie, 1968.

tablecer ciertos límites al derecho de propiedad, que en forma absolutista se venía ejercitando desde la aprobación del Código Civil.

La probable sanción de una ley nacional de colonización sucedía a proyectos que se habían concretado algunos años antes en tres provincias pampeanas: en 1934 se había constituido el Consejo Agrario de la Provincia de Entre Ríos y en 1936 se crearon los Institutos Autárquicos de Colonización de las Provincias de Buenos Aires y de Santa Fe. Otro antecedente destacado, con un origen un tanto forzado por ciertas circunstancias, fue el papel que jugó el Banco Hipotecario Nacional. Este banco intervino activamente formulando planes de colonización a partir de 1936<sup>10</sup>.

Después de un largo debate que se llevó a cabo entre 1939 y parte de 1940, el texto definitivo de la ley de colonización se aprobó el 21 de agosto de 1940. Dicha ley, bajo el número 12.636, fue promulgada el 2 de setiembre de ese año por el nuevo presidente de la Nación Ramón S. Castillo<sup>11</sup>.

Según declaraba en su primer artículo, la ley se proponía sentar las bases para dar solución a *“los principales problemas agrarios de la República Argentina”*. Su finalidad general era la de aplicar un plan *“destinado a poblar el interior del país, a racionalizar las explotaciones rurales, a subdividir la tierra, estabilizar la población rural sobre la base de la propiedad de la misma y a llevar mayor bienestar a los trabajadores agrarios”* (CAN, 1944).

Un aspecto jurídico novedoso radicaba en su artículo 1º, que estaba referido al régimen de propiedad de la tierra sobre el cual establecía: *“la propiedad de la tierra queda sujeta a las limitaciones y restricciones que se determinan en esta ley de acuerdo al interés colectivo”*, todo un avance sobre el ya mentado absolutismo del derecho de propiedad.

Los objetivos explícitos de la ley eran aumentar el número agricultores propietarios, dividiendo los campos en unidades económicas (familiares), solucionar una serie de problemas técnico económicos de la agricultura, aumentar la población rural, mejorar-

<sup>10</sup> La ley orgánica 8.172 de 1919, que regía la actividad del banco, había establecido la facultad de otorgar préstamos de hasta el 80% del precio de compra de fracciones que no excedieran las 200 hectáreas de campos “propios para colonización” con destino a agricultores familiares. En realidad, se trataba de una medida orientada a facilitar subdivisiones de tierras realizadas en forma privada. Por ese mecanismo “del 80%”, se acordaron hasta 1929 más de 100 millones de pesos sobre 6.319 lotes. Sin embargo, el banco debió afrontar graves pérdidas por dichos préstamos y quedarse con una gran cantidad de los campos que, supuestamente, se iban a colonizar, por que las deudas no fueron pagadas. A fin de recuperar una parte de sus acreencias el banco se convirtió en un organismo colonizador directo, tarea que quedó a cargo de su Departamento de Asuntos Rurales. Hacia 1936, después de terminados los estudios indispensables, el banco dispuso la creación de 19 colonias con un total de 57.425 hectáreas y 493 lotes (11 de ellas fueron creadas en Buenos Aires y Entre Ríos, con una superficie de 38.882 hectáreas y 314 lotes) (BHN, 1942)

<sup>11</sup> Castillo era vicepresidente y asumió en junio de 1940 en lugar del renunciante Roberto Ortiz. Ambos pertenecían al gobierno de la “Concordancia”, una alianza entre los radicales antipersonalistas y el partido Demócrata Nacional. Castillo fue derrocado por el golpe militar del 4 de junio de 1943. Desde ese día se sucedieron en la presidencia los generales Arturo Rawson, Pedro P. Ramírez y Edelmiro Farrell. Este último asumió el 25 de febrero de 1944 y entregó el poder a Juan Domingo Perón el 4 de junio de 1946.

do las condiciones sociales y afianzando la familia. Se creó, como organismo de aplicación de la ley, el Consejo Agrario Nacional, un ente autárquico dirigido por una mayoría de representantes oficiales.

El Consejo se constituyó formalmente el 31 de julio de 1941, casi un año después de la sanción de la ley y recién en setiembre de 1942 comenzó a recibir los primeros fondos para iniciar sus tareas de colonización (CAN, 1944). Sin embargo, prácticamente durante los primeros tres años de existencia careció del presupuesto suficiente para llevar a cabo sus funciones y cuando dispuso de sus recursos, la adquisición de tierras debió enfrentar dificultades diversas<sup>12</sup>.

Uno de los críticos de la ley de colonización fue un director designado por el gobierno militar, que aseguraba haber llegado a ese cargo precisamente por sus cuestionamientos sobre ella (Molinari, 1944a). Las críticas del abogado Antonio M. Molinari, se dirigían hacia al plazo de amortización, los intereses subsidiados, la magnitud de los fondos necesarios para adquirir las tierras y el consecuente impacto sobre sus precios que provocaría un comprador como el CAN. (Molinari, 1944b). Por cierto, las críticas no eran sólo instrumentales, sino que traslucían una postura política proclive a una transformación radical de la es-

tructura agraria que no era, precisamente, el objetivo primigenio de la ley.

Molinari propuso que el CAN, como opción a las adjudicaciones en venta, otorgara las tierras en concesión vitalicia y, además, para la adquisición por compra o expropiación de tierras emitiese títulos cuyos servicios de intereses y amortizaciones serían atendidos con el canon pagado por los concesionarios. La propuesta de arrendamiento vitalicio proviene de la denominada enmienda Palacios<sup>13</sup> dirigida a modificar el art. 63. Esta facultad se concretó a través del decreto-ley 10.837 del 22 de abril de 1946, pero no se han dispuesto constancias sobre su aplicación efectiva.

El 29 de mayo de 1943, se dictó un decreto que suspendió la incorporación de la Dirección de Tierras al CAN, tal como lo disponía el artículo 77 de la ley, el cual fue ratificado por decreto ley 9.658 del 2 de mayo de 1945<sup>14</sup>. Para tener una idea del significado de esta decisión sólo hay que señalar que dicho organismo administraba alrededor de 76,7 millones de hectáreas de tierras públicas, de las cuales 18,6 millones de hectáreas estaban arrendadas (CAN, 1977).

Esa decisión hirió de muerte buena parte de posibilidades de desarrollo de las actividades del CAN, no sólo por que se sustruía de su posible dominio una porción enorme del territo-

<sup>12</sup> Las únicas tierras que pudo incorporar en 1940 fueron unas 12.000 hectáreas transferidas en lotes dispersos provenientes de la erradicación de viñedos dispuesta por la ley de Vinos.

<sup>13</sup> Presentada por el senador socialista Alfredo L. Palacios.

<sup>14</sup> Prácticamente, todas estas tierras correspondían a los territorios nacionales todavía no provincializados. El argumento que utilizaron los promotores del decreto (que además propiciaba la reforma del texto legal), fue que la ley aludía a que el CAN debía colonizar "las tierras fiscales aptas" y que "sólo había 1,5 millones de hectáreas" en esas condiciones, y por lo tanto resultaba innecesario traspasar la totalidad de la Dirección de Tierras. En todo caso, se proponía que el CAN señalara qué tierras reunían los requisitos para ser colonizadas y la Dirección se las traspasaría.

<sup>15</sup> Aunque quedaban excluidas la mayor parte de las tierras de la región pampeana, ya que el Estado nacional sólo poseía tierras en el territorio de La Pampa, pero casi no tenía en los ricos dis-



rio nacional<sup>15</sup>, sino que esto también afectaba la obtención de una parte sustancial de sus recursos financieros, ya que la ley preveía que los ingresos de la Dirección transferida al CAN formarían parte de su presupuesto. Pero este no sería el único traspás del nuevo organismo. El 2 de mayo de 1945 el CAN fue intervenido y pasó a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión, por entonces a cargo del ascendente coronel Perón, quien aspiraba a utilizar al CAN como uno de los instrumentos fundamentales de su política agraria.

Tampoco duró mucho esa situación, ya que el 24 de mayo de 1946 las funciones del CAN fueron transferidas a la Gerencia de Crédito Agrario del Banco de la Nación Argentina (BNA), donde se mantuvieron hasta 1958. Ello significa que el CAN tuvo, en su primera época de actuación institucional, menos de seis años de vigencia. Fue, no obstante, uno de los períodos más relevantes en la historia de este organismo por los debates que se suscitaron sobre sus alcances y atribuciones, y por la influencia política que generó su sola presencia.

La actuación del BNA durante el período en el que estuvo a su cargo la aplicación de la ley de colonización resultó prolífica, dicho esto en cuanto atañe a la dinámica de incorporación de tierras y la formación de colonias. En buena medida, esto tuvo que ver con la disponibilidad de fondos por parte del Banco, diversos de los que estaban previstos en la ley 12.636, ya que, sin dudas, la única vía abierta para que pudiera desarrollarse la política de colonización era disponer de recursos financieros para afrontar la compra de tierras. Pero aún más im-

portante, es que esto ocurrió como consecuencia de las decisiones políticas que se adoptaron a partir del golpe militar de 1943 y en los primeros años del gobierno peronista. La etapa del BNA acompañó toda la gestión del gobierno, el cual había puesto buena parte de sus expectativas iniciales en la transformación de la estructura agraria. Esta postura evolucionó desde la "*revolución agraria*" propuesta por Perón en su campaña electoral, hasta la "*reforma agraria tranquila*" que propondría poco tiempo después, cuando ya estaba en la presidencia. (Blanco, 1999).

El BNA creó el Fondo Especial de Colonización en 1947 el cual se nutrió con redescuentos del Banco Central, según el decreto 6.341, una fuente no prevista en la Ley de Colonización y que permitió ampliar las disponibilidades originalmente establecidas. El BNA mantuvo sus funciones hasta 1958 cuando el CAN fue recreado nuevamente, conservando su vigencia, excepto por un brevísimo período en el que pasó a denominarse Instituto de Colonización y Régimen de la Tierra, hasta su liquidación definitiva en 1980.

### **3. Desempeño de la política de colonización del CAN hasta su disolución en 1980.**

#### ***a. Primera etapa: 1940 – mediados de 1946***

Se han señalado las particulares circunstancias que atravesaba el país cuando se estaba tratando de poner en marcha la actividad específica del CAN. Primero, la ley había sido elabo-

tritos de Buenos Aires, Córdoba, Santa Fe y Entre Ríos, en los cuales las tierras fiscales estaban bajo el dominio de las respectivas jurisdicciones.



rada, votada y sancionada por legisladores conservadores en un gobierno de igual signo político. Las demoras en su constitución formal, sumadas al retraso en el otorgamiento de los fondos establecidos por la ley<sup>16</sup>, hicieron que la puesta en marcha coincidiera temporalmente con el golpe militar de 1943.

En ese contexto, el CAN fue visto por Perón como el instrumento ideal para desarrollar y aplicar una activa política para el sector agrario. Siendo un funcionario de nivel inferior, logró que el organismo pasara a depender de la Secretaría de Trabajo y Previsión, la cual había sido creada a instancias suyas, desde donde lo utilizaría como instrumento de su política agraria.

Perón dio impulso inicialmente al CAN mostrando una postura antilatifundista y proclive a la puesta en marcha de una *“reforma agraria con ribetes revolucionarios”*. *“Hacia 1944, denunciaba la explotación de que estaba siendo víctima el trabajador rural y advertía a los propietarios acerca de la forma en que el estado procuraría dar una solución a esa problemática...”* Perón prometía *“...que, encarado y resuelto el problema de la tierra, no habrá un solo argentino que no tenga derecho a ser propietario en su propia tierra.”* (citado por Blanco, 1999). Poco días después, en otro discurso, Perón señaló *“El problema de la tierra debe ser encarado en serio, pues la ley 12.636 es una irrisión y un escarnio más del pobre chacarero. El problema argentino está en la tierra: ‘dad al chacarero una roca en propiedad y él os devolverá un jardín; dad al chacarero un jardín en arrendamiento y él*

*os devolverá una roca’.* La tierra no debe ser un bien de renta, sino un instrumento de producción y de trabajo. La tierra debe ser del que la trabaja, y no del que vive consumiendo sin producir a expensas del que la labora.” (citado por Lattuada, 1986).

Señala Lattuada que *“Con el fin de elaborar una efectiva estrategia electoral..., Perón requirió la colaboración a dos conocedores de la problemática agraria del momento, el ingeniero agrónomo Mauricio Birabent y el abogado Antonio Molinari. El plan de acción...consistía en poner en marcha reivindicaciones concretas para esos sectores (se refiere a los arrendatarios y aparceros, y sus familiares. N.A.), y la segunda, la más importante, realizar una amplia campaña propagandística sobre las acciones realizadas y mostrar lo que sería una futura acción de gobierno de Perón”*. Para lo primero se utilizaría el CAN mientras que para la difusión de las realizaciones y los principios de la *“revolución agraria”* se crearon diarios, revistas, espacios radiales y se organizaron recorridas en el interior del país para dictar conferencias sobre el problema agrario.” (Lattuada, 1986).

Perón veía el objetivo de reparto de la tierra como una tarea que debía ser desempeñada por el CAN. *“Encararemos el problema en forma fundamental, haciendo del Consejo Agrario Nacional un organismo que dé tierra a todo aquel que quiera trabajarla, a fin que ningún hijo de chacarero se vea obligado a desertar del campo...La tierra que proporcione la Revolución debe ser tierra barata, esto es, ajustada a su valor actual de producción y no inflado éste por la especulación...”*

<sup>16</sup> La ley disponía que para llevar adelante sus tareas el CAN debía recibir hasta 30 millones de pesos inicialmente y hasta 10 millones de pesos anuales, durante un período de diez años. Sin embargo, 6 años después de su creación sólo había recibido 30 millones de pesos (CFI, 1963)

(citado por Lattuada, 1986).

En 1945 Molinari fue designado interventor del CAN, cargo que ocupó hasta su disolución pocos días antes de la asunción del gobierno peronista en 1946, cuando fueron traspasadas sus funciones al BNA. Durante ese período se desarrollaron los acontecimientos más radicalizados en los que el CAN tendría una intensa participación. Si bien el recurso de las expropiaciones de campos fue blandido más como un medio propagandístico que como un instrumento de transformación agraria, las repercusiones de estos acontecimientos fueron muy significativas. De hecho, muchos grandes propietarios se apresuraron a subdividir sus campos, a transferirlos a nombre de otras personas y a constituir sociedades anónimas, todo ello con el fin de eludir la posibilidad de una expropiación.

Después de una acción llevada a cabo en diciembre de 1945 sobre tierras de Patrón Costas en Jujuy, en la primera mitad de 1946 se expropiaron campos de familias tradicionales de la burguesía terrateniente, uno en Entre Ríos ("El Potrero") y otro en Salto, Buenos Aires. En medio de estas acciones se dictó la ya mencionada reforma del artículo 63 de la ley 12.636, estableciendo la facultad del CAN de entregar tierras en arrendamiento vitalicio con opción de compra. Esta disposición desató una airada crítica

de los dirigentes de la Federación Agraria que acusaron al gobierno de querer transformar al Estado en el principal terrateniente. A esto se agregó el malestar causado en los círculos del gobierno por un fogoso discurso de Molinari, pronunciado en Pergamino, abundando en detalles sobre la revolución agraria. A la semana se conoció el decreto 14.959 que redujo al CAN a una simple dependencia del BNA. Esta decisión determinó la renuncia del interventor Molinari, cinco días antes de la asunción de Perón a la Presidencia<sup>17</sup>. (Lattuada, 1986).

En el Quinto Congreso Agrario Cooperativo, en agosto de 1946, después de señalar que la causa de la formación de grandes latifundios había sido la ley de Enfiteusis de Rivadavia, Perón señaló que "*La ley 12.636, de creación del Consejo Agrario Nacional, he debido abandonarla*<sup>18</sup> *porque no puede ser una solución. Y no siendo una solución para el que aspira a 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.*" (citado por Lattuada, 1986)

Así, apenas iniciado su gobierno, Perón descalificó la eficacia del CAN, inclusive desconociendo su directa responsabilidad con respecto del or-

<sup>17</sup> "En esas semanas previas a la asunción, también se conoció el nombramiento del ministro de Agricultura del nuevo gabinete presidido por Perón. El nombramiento había recaído en Juan Carlos Picazo Elordy, miembro de la Sociedad Rural Argentina, frustrando las aspiraciones de Mauricio Birabent, el otro estrecho colaborador de la estrategia electoral para el sector rural, a ocupar esa cartera, quien también terminó alejándose." (Lattuada, 1986). Se concretaba, de esta manera, una constante histórica desde la fundación de la SRA, cual era que la mayoría de los ministros de agricultura, cualquiera fuese el color político del gobierno de turno, civil o militar, surgía de las filas de sus asociados.

<sup>18</sup> Perón se refería, seguramente, a que había decidido eliminar al CAN como organismo colonizador y traspasar esa función al BNA, ya que la ley siguió en vigencia hasta que fue reemplazada por la ley 14.392 en 1955, que el peronismo no llegó a aplicar.

**Cuadro Nº 1.** Consejo Agrario Nacional y BNA. Adquisición de las tierras para colonización y cantidad de lotes. Por forma de adquisición y por organismo en el período 1940-1975

Período y organismo	Compra				Expropiación			
	ha	%	Lotes	%	ha	%	Lotes	%
1940-45 CAN	141.378	15,8	544	14,7	71.423	27,0	448	20,8
1946-58 BNA	360.588	40,2	2.655	77,1	182.627	73,0	1.884	79,1
1959-75 CAN	334.707	44,0	308	8,9	-	-	-	-
Total	696.651	100,0	3.705	100,0	254.250	100,0	2.130	100,0

Período y organismo	Transferencia 1/				Total			
	ha	%	Lotes	%	ha	%	Lotes	%
1940-45 CAN	13.658	13,1	1.835	64,5	228.658	17,8	2.885	34,2
1946-58 BNA	-	-	-	-	553.383	43,7	4.538	57,8
1959-75 CAN	91.588	86,8	311	15,5	468.308	36,4	617	7,9
Total	105.457	100,0	2.006	100,0	1.286.358	100,0	7.841	100,0

1/ Tierras transferidas por otros organismos del estado

Fuente: Consejo Agrario Nacional (1977)

ganismo, al que había hecho depender directamente de él en la Secretaría de Trabajo y Previsión. En setiembre de 1948 Perón cargó de nuevo contra el CAN, *"Hasta 1946 y durante toda la existencia del Consejo Agrario, sólo se habían entregado – y eso siempre a los agricultores que la trabajaban – 53.000 hectáreas de tierra. Durante los años 1947 y 1948 nosotros hemos entregado ya 200.000 hectáreas."* (citado por Blanco, 1999)

Hay que señalar, sin embargo, que hasta 1945 el CAN había adquirido un total de 19 campos para colonizar, según el siguiente detalle: por compra, 141.738 hectáreas, por expropiación, 71.423 hectáreas, y por transferencia de otros organismos, 13.858 hectáreas, esto es, un total de 226.659 hectáreas<sup>19</sup> (CAN 1977). Seguramente, dadas las tareas que se imponía

realizar después de adquiridos los campos (toma de posesión, mensuras, amojonamiento, introducción de mejoras<sup>20</sup>, concurso y selección de adjudicatarios, etc.), antes de la entrega de los lotes resultantes de la subdivisión, una parte de esas tierras no estaban colonizadas al momento de disolverse el CAN, pero estaban en proceso de hacerlo. Además, como ya se dijo, las posibilidades del organismo fueron severamente recortadas cuando se decidió no transferirle las tierras fiscales que se encontraban bajo la administración de la Dirección de Tierras y por el retraso en entregarle los fondos dispuestos por la ley.

Los campos adquiridos por el CAN en esta primera etapa de su existencia, a través de los distintos procedimientos que se han mencionado, fue-

<sup>19</sup> Ello sin contar las adquisiciones de la primera mitad de 1946, antes de la primera disolución del CAN, ya que la información disponible no ha permitido identificar cuántas de las 57.084 hectáreas adquiridas en 1946 lo fueron por el CAN y cuántas por el BNA.

<sup>20</sup> "En cada lote el Consejo construye una casa – habitación, económica, pero que permitirá a la familia agricultora vivir en forma decorosa e higiénica." (CAN, 1944)

ron 23, representando el 17,9% del total adquirido a lo largo de la vigencia de las leyes de colonización 12.636 y 14.292, los cuales dieron lugar a la división de 2.685 lotes los cuales, a su vez, representaron el 34,2% del total (CAN, 1977) (**cuadro N° 1**).

Una crítica severa de esa etapa es el costo de la colonización del CAN, a la que se califica como “*de lujo*” (SRA, 1945). A este resultado se contraponía que en el período 1936 a 1944, el BNA, a través de la aplicación de la Ley de Crédito Agrario, había financiado a 10.216 colonos para la compra de tierras, más de la mitad de ellos ex arrendatarios, con un costo de entre un cuarto y un quinto del que debía erogar el CAN por unidad de superficie (Molinari, 1944).

### ***b. Segunda etapa: mediados de 1946 a 1958***

El período de actuación del BNA en materia de colonización comenzó a mediados de 1946 y se prolongó por casi 12 años; durante su mayor parte estuvo regida por la ley 12.636. En ese lapso adquirió un total de 67 inmuebles, casi el 56% del total de campos que se destinaron a colonización bajo el régimen de la ley 12.636 y su continuadora, la ley 14.392 (CAN, 1977) (**cuadro N° 1**).

El BNA atravesó al menos dos etapas, coincidentes con los períodos de vigencia de los planes quinquenales impulsados por el gobierno peronista,

1947-52 y 1953-57, el segundo interrumpido por la sucesión de cruentos golpes militares acaecidos en 1955.

Durante la primera, desplegó la mayor parte de su acción colonizadora, echando mano a todas las formas de adquisición de tierras que permitía la ley. La mayor actividad se verificó hasta 1948, para ir declinando después, cuando el país ingresó en un período de crisis económica que tuvo su mayor profundidad en 1952. Fue la etapa durante la cual el gobierno peronista mantuvo, aunque atemperado, un discurso que prometía grandes transformaciones en el sector agrario, bajo su consigna “la tierra para el que la trabaja”.

En la segunda etapa, el cambio en la orientación de las políticas del gobierno y las restricciones que se habían impuesto para la adquisición de tierras, y especialmente para las expropiaciones, determinaron un brusco descenso en la actividad de colonización. El mayor acento, entonces, se puso en tratar de aumentar la producción agropecuaria, con lo cual cambió el eje de las políticas de tierras. Los grandes propietarios dejaron de ser rentistas ociosos para pasar a ser empresarios que era necesario incentivar para que incrementaran la producción, por el medio que fuera, mientras que el gran latifundista resultaba el propio Estado, un sofisma que fue utilizado por décadas por las clases dominantes y sus adláteres políticos con sus inmensas propiedades fisca-

<sup>21</sup> La Dirección Nacional de Tierras fue intervenida en 1946, “...para iniciar una etapa más ejecutiva entregando todas las tierras que en derecho y honradamente correspondan a los hombres que son poseedores y que han llenado los requisitos fundamentales que impone la ley. En ese sentido han salido ya en varias direcciones numerosas comisiones que se encargarán de entregar personalmente los títulos previa inspección ocular de los predios” (del mensaje sobre el Plan de Gobierno). Sin embargo, recién en 1950 se dictó una ley sobre tierras fiscales, pero hacia 1953 no se habían realizado acciones significativas (Lattuada, 1986). A medida que se fueron provincializando los territorios nacionales las tierras fueron transferidas a las respectivas jurisdicciones, por lo que la Dirección de Tierras fue perdiendo interés para los sucesivos ministros de agricultura.

**Cuadro N° 2.** Consejo Agrario Nacional y BNA. Adquisición de tierras para colonización. Por forma de adquisición y por quinquenios en el período 1940-1974

Quinquenio	Compra		Expropiación		Transferencia 1/		Total	
	ha	%	ha	%	ha	%	ha	%
1940-44	131.720	14,7	16.035	6,1	13.650	13,1	161.621	12,9
1945-49	359.662	40,1	217.980	62,5	-	-	577.642	45,6
1950-54	10.334	1,2	30.255	11,4	-	-	40.589	3,2
1955-59	-	-	-	-	-	-	-	-
1960-64	-	-	-	-	1.044	1,0	1.044	0,1
1965-69	80.542	10,1	-	-	61.662	77,6	172.424	13,6
1970-74	304.165	33,9	-	-	6.673	6,2	312.630	24,7
Total	668.651	100,0	284.250	100,0	105.457	100,0	1.288.358	100,0

1/Tierras transferidas por otros organismos del estado

Fuente: Consejo Agrario Nacional (1977)

les<sup>21</sup>.

Cabe señalar que las acciones de todo este período deben verse en el marco general de la política dirigida a convertir arrendatarios y aparceros en propietarios, puesto que durante buena parte del período se agilizó el otorgamiento de créditos para la compra de tierras, especialmente a través del BNA y, en menor medida, del BHN<sup>22</sup>.

El BNA adquirió 553.393 hectáreas, el 43,7% del total de tierras sujetas a colonización, con un total de 4.539 lotes, esto es el 57,9% del total. De esa superficie el 65,2% fue adquirido por compra y el 34,8% por expropiación. Del total de expropiaciones realizadas en la historia de la ley 12.636, única bajo la cual se utilizó este recurso legal, el 73% se hizo efectivo durante la gestión colonizadora del BNA, y el 17% restante durante la primera etapa del CAN. Casi todas las expropiaciones efectuadas en el marco de esta ley se realizaron en las provincias

de la región pampeana (la única excepción fue la de un campo en la provincia de Corrientes). A pesar de su vigencia legal, nunca más se volvería a utilizar este mecanismo para adquirir tierras destinadas a colonización en el ámbito nacional.

La activa política de tierras, tanto de colonización como de conversión de arrendatarios y aparceros en propietarios, tuvo su período de auge entre los años 1943 y 1948, y más especialmente desde 1946 hasta este último año. El 58,4% de las tierras fueron adquiridas en ese lapso, las que dieron lugar a casi el 90% de los lotes que serían colonizados. (CAN, 1977). Hacia 1948 se habían formado expectativas de profundización de estos procesos, las cuales se vieron reforzadas por la sanción de la ley general de Expropiaciones 13.264, que otorgaba grandes poderes al Estado. Pero en ese mismo año se dictó el decreto 33.425 que estableció fuertes restric-

<sup>22</sup> Entre 1946 y 1955 se otorgaron 14.488 préstamos para adquisición de inmuebles rurales y la introducción de mejoras (art. 21, inc. b) decreto 14.959/46 – ley 12.962), 1.891 préstamos especiales de fomento a los arrendatarios de inmuebles para la adquisición de los predios que ocupan (ley 12.842) y 1.887 préstamos hipotecarios para la explotación agropecuaria y construcciones rurales destinadas a la misma (art. 20 de la reglamentación de la Carta Orgánica). (Lattuada, 1986)

ciones a los préstamos bancarios, a la disponibilidad de fondos para compras de tierras y suspendió las expropiaciones de tierras y otros inmuebles (Lattuada, 1986). Estas medidas hicieron que entre 1950 y 1954 apenas se adquirieran 40.589 hectáreas (10.334 hectáreas por compra y 30.255 hectáreas por expropiación) más que nada porque se trataba de operaciones que estaban en marcha con antelación, llegándose al final del gobierno peronista con una actividad nula en la materia.

Señala Lattuada que *“El bloqueo de la política de asentamientos, respondió más a una cuestión política.” “...el gobierno tenía dos opciones para el sector agropecuario, al cual se debía exigir una creciente producción: o se profundizaba la política de asentamientos, a través de programas directos, o se brindaban estímulos económicos a los empresarios rurales para aumentar la producción, a la vez que se aseguraban las medidas necesarias para evitar o eliminar conflictos entre los sectores sociales rurales productivos o entre éstos y el gobierno...”* A principios de 1949 Perón reconoció que la reforma rural había quedado postergada<sup>23</sup> (Lattuada, 1986).

### **c. Tercera etapa: 1959 a 1966**

A partir de 1955 la actividad colonizadora nacional cayó en un letargo profundo a pesar de que ese año se sancionó la ley 14.392. En 1957 el gobierno militar de la autodenominada “Revolución Libertadora” dictó el decreto 13.129 transfiriendo “al organis-

mo que designe el Poder Ejecutivo Nacional” las funciones de colonización que se encontraban a cargo del Banco de la Nación Argentina. Recién en marzo de 1958 se sancionó el decreto 2.964, modificando la ley 14.392 y restituyendo al Consejo Agrario Nacional las funciones de colonización. El CAN reanudó su acción con el patrimonio recibido del BNA, aunque éste demoró mucho tiempo en transferirlo. Además, transcurrieron nueve años sin que se produjeran adquisiciones de tierras (salvo la transferencia de un inmueble en 1962) (CAN, 1977). En 1959 se incorporó al CAN la Dirección Nacional de Tierras que se encontraba en la órbita de la Secretaría de Estado de Agricultura y Ganadería de la Nación, aunque ya vaciada de las enormes posesiones que había dispuesto hasta la década anterior.

Recién en 1961 se reglamentó, a través del decreto 2.211, la nueva ley de colonización, modificada por el decreto 2.964. No obstante, el CAN siguió mostrando una presencia significativa en todos los proyectos que aludían al sector agrario. El 14 de junio de 1966, durante el gobierno de Arturo Illia, se dictó una nueva ley de arrendamientos y prórrogas de contratos, la 16.883, que en su articulado ordenaba al CAN el otorgamiento de tierras a productores arrendatarios (art. 34), *“la formulación, en el término de un año, de un plan de reforma agraria”* (art. 47) y la realización de un *“censo nacional de la propiedad rural improductiva, en todo el territorio de la República”* (art. 97), imponiendo la obligación a los titulares de las tierras declaradas improductivas, de presen-

<sup>23</sup> *“Comenta Martínez de Hoz (José Alfredo, presidente de la SRA) que él habló muchas veces con Perón, ‘porque cualquier presidente de la Sociedad Rural va cada quince días a la casa de gobierno...’ ‘Yo convencí a Perón –dice que expropiar estancias es un error y que el minifundio es más peligroso’”* (Lattuada, 1986, citando un reportaje realizado por Hugo Gambini)



**Cuadro N° 3.** Consejo Agrario Nacional. Superficie y número de lotes adjudicados en el período 1959/75. Superficie en hectáreas

Año	Superficie adjudicada	N° de lotes	Superficie por lote
1959	831	s/d	
1960	1.021	15	68
1961	313	13	24
1962	7.145	133	54
1963	14.374	360	40
1964	13.288	117	114
1965	16.958	162	105
1966	9.746	15	650
1967	1.694	49	35
1968	11.916	425	28
1969	37.767	310	122
1970	28.814	99	291
1971	27.265	106	257
1972	55.431	152	365
1973	317.128	217	1.461
1974	-	-	-
1975	6.935	40	173
Total	550.626	2.213	249

s/d: sin datos

Fuente: Consejo Agrario Nacional (1977)

tar un plan de explotación o, en su defecto, de subdivisión del campo, en un plazo perentorio, entre otras disposiciones (art. 99 y siguientes). El golpe militar que derrocó al gobierno constitucional se produjo dos semanas después del dictado de la ley. Poco tiempo después, en abril de 1967, se sancionó el decreto ley 17.253 que dio por finalizados los contratos prorrogados y derogó la ley 16.883.

A pesar de que no se adquirieron tierras por muchos años, el Consejo mantuvo su actividad destinada a realizar concursos y adjudicaciones de las propiedades que se encontraban en su patrimonio. Entre 1960 y 1966 el CAN adjudicó 815 lotes en sus distintas colonias, en su mayor parte en la región pampeana. (**cuadro N° 3**).

#### **d. Cuarta etapa (y final): 1967 -1980**

El año 1967 fue clave para la institución del arrendamiento. Como se ha dicho, ese año se dictó el decreto-ley 17.253 que dio por finalizadas las prórrogas de los contratos que venían produciéndose, por distintos mecanismos legales, desde 1942. Pero a la par de ello ordenó al CAN la formulación de planes de colonización dirigidos a facilitar la adquisición de lotes a los arrendatarios que no pudieran alcanzar acuerdos de compra con los propietarios de los campos que labraban. También se estableció que los organismos públicos que poseyeran tierras debían transferirlas al CAN.

De este modo comenzó un período de mayor actividad, entre 1967 y 1969, en el cual el CAN adquirió 24 campos con un total de 172.424 hectáreas, de las que 90.542 hectáreas fueron compradas y 81.882 hectáreas fueron recibidas por transferencias de organismos del Estado<sup>24</sup>. Estas tierras

<sup>24</sup> En realidad, fueron transferidos más de 70 campos con un total de 291.349 hectáreas, pero hacia 1976 sólo 17 de ellos habían sido convertidos en colonias, asentando a 283 colonos y sus



permitieron constituir 489 lotes, una cantidad mínima si se toma en cuenta que la cantidad de contratos vencidos superaba en mucho esa disponibilidad. Sin embargo, el CAN seguía disponiendo de tierras, de modo que las adjudicaciones en ese período alcanzaron a 784 unidades económicas. (**cuadroNº 3**).

En la última etapa de adquisiciones, entre 1971 y 1974, el CAN incorporó 5 campos con 312.838 hectáreas, de las cuales 304.165 hectáreas fueron compradas y 8.673 hectáreas fueron recibidas por transferencia. Como detalle singular, debe mencionarse que la superficie que se cita como comprada en este período, corresponde a dos campos ubicados en la provincia de Santa Cruz ("Las Vegas" y "Fuentes del Coyle") que dieron lugar a la formación de 23 lotes con una superficie superior a las 13.000 hectáreas promedio por unidad.

El último período para la cual se dispuso de información, entre 1970 y 1975, señala que se adjudicaron 614 lotes. A fines de 1975 el CAN aún disponía de 556 lotes sin adjudicar y 105.145 hectáreas en campos aún no colonizados (CAN, 1977). Si bien para este trabajo no pudo disponerse de la información precisa sobre el destino de esas tierras, cabe consignar que se realizaron subdivisiones de campos, y concursos y adjudicaciones en el período que transcurrió entre 1976 y 1980, año en que el CAN

fue disuelto, de modo que, seguramente, una parte de esas unidades fue finalmente adjudicada<sup>25</sup>.

Otra actividad realizada por el CAN, que cobró cierta importancia a partir de 1967, fue la celebración de convenios para asistir a las provincias en sus planes de colonización o para realizar tareas conjuntas. Entre ese año y 1975 se firmaron 127 convenios, la mayoría de los cuales tuvieron como objeto realizar obras de infraestructura.

Para 1973 aún quedaba una tarea al Consejo vinculada con el permanente problema de los arrendamientos. A pesar de la ley de 1967 que terminó con el congelamiento de los alquileres, había muchos conflictos pendientes. Por ese motivo el nuevo gobierno peronista aprobó la ley 20.543, llamada de Fomento Agrario, dirigida a beneficiar con créditos de bancos oficiales y privados, de hasta el 80% del precio, a arrendatarios y aparceros (y también a profesionales y técnicos agrarios) que adquirieran un predio rural que constituyese, como mínimo, una unidad económica y que no superara dos. El CAN debía verificar el cumplimiento de los requisitos previstos en la ley, efectuando las determinaciones técnicas y verificando el cumplimiento de las condiciones que los compradores debían cumplir antes y después de la adquisición.

El Plan Sectorial Agropecuario 1974-77 del gobierno peronista reser-

---

familias, y 6 se encontraban en proceso de colonización. Otros 28 campos, cuya factibilidad de colonización era muy dudosa o nula, fueron devueltos a los organismos que los habían transferido. Del resto, hacia 1977, 15 se encontraban en proceso de venta por remate público y otros con restitución en estudio. (CAN, 1977).

<sup>25</sup> Al producirse la liquidación del CAN, los lotes que aún no habían sido adjudicados pasaron a las provincias y los campos que no llegaron a colonizarse volvieron a los organismos que los habían transferido o bien fueron entregados a las provincias, entre otros destinos que sería del caso investigar con mayor detalle. Puede suponerse, no obstante, que aquellos lotes que estaban en condiciones de ser entregados fueron adjudicados en los años siguientes por las provincias que los recibieron con ese destino.

vaba un papel importante al CAN en su propuesta de política de tierras. Pero cuando llegó el tiempo de formularla afloraron las enormes contradicciones que existían en el seno de ese gobierno. A mediados de 1974, trascendió que la Secretaría de Agricultura de la Nación se encontraba elaborando un anteproyecto de Ley Agraria dirigida a establecer una política integral, tanto para la tierra cuanto para la producción. Los ejes principales del anteproyecto se apoyaban en la incorporación de nuevas tierras y un conjunto diverso pero interrelacionado de medidas dirigidas a las tierras ubicadas en las áreas en plena explotación. Estas medidas eran las más amplias concebidas orientadas a lograr que las tierras subutilizadas, abandonadas, deficientemente trabajadas o las erosionadas o agotadas, pudieran ser destinadas a planes de colonización, recuperación y puesta en plena producción o bien en reserva. También estaban previstos programas de concentración parcelaria para encarar el problema del minifundio y el desarrollo de cooperativas de trabajo y producción sobre tierras adjudicadas específicamente para ese fin. La ley se complementaba con la aplicación del impuesto a la renta normal potencial, de modo de coordinar los instrumentos que se estimaban aptos para desatar un proceso de transformación de gran envergadura. El CA Nacional sería el organismo encargado de aplicar las disposiciones de la Ley Agraria, contando con todas las formas de adquisición posibles, con el agregado de que se proponía utilizar la emisión de Bonos Agrarios para afrontar el pago de las expropiaciones.

La oposición de los sectores rurales tradicionales a este anteproyecto, al que tildaban de “*colectivizante*”, entre otras calificaciones aún más duras,

fue virulenta, y se sumó a la de distintos sectores del gobierno. Esto debilitó en poco tiempo las posibilidades, no sólo de su dudosa aprobación sino también de que llegara, tan siquiera, a ser tratado en el Congreso. Además, las organizaciones que inicialmente se habían manifestado a favor, como la Federación Agraria Argentina, las Ligas Agrarias y la CGT, retiraron o negaron su apoyo. El fracaso de esta iniciativa originó la renuncia del secretario de Agricultura, el desplazamiento de cientos de técnicos de dicha cartera, y la postergación *sine die* del proyecto de impuesto a la renta normal potencial.

Desde el punto de vista institucional, el CAN pocas veces pudo funcionar en las condiciones previstas por la ley. La inestabilidad que primó en el país después del derrocamiento de gobierno constitucional en 1955, se tradujo en intervenciones, interinatos e intentos de cambiar el *status* del organismo. Cuando el peronismo volvió al gobierno, en 1973, en poco tiempo el CAN fue nuevamente intervenido, situación que perduró hasta que se produjo el golpe militar de 1976. Allí fue otra vez intervenido, pero en esta ocasión fue nombrado un general de división como interventor y un coronel en la función de coordinador general de la institución; ambos permanecieron en dichos cargos hasta el cierre del organismo.

La liquidación del CAN fue decidida por el ministro de Economía de la dictadura, José Alfredo Martínez de Hoz. El argumento fue que ya no era necesaria la intervención del Estado nacional porque la colonización era tarea de las provincias. El recuerdo de la frustrada Ley Agraria estaba demasiado fresco como para no vincular esta decisión con el intento de evitar una “*peligrosa vuelta al pasado*”.

El recurso legal empleado para derogar la ley de colonización y decidir la disolución del CAN, fue incluir un artículo en el decreto-ley 22.202 de presupuesto de 1980. La decisión motivó escasas resistencias institucionales, incluso de la Federación Agraria Argentina, entidad que había estado estrechamente ligada con el Consejo en los últimos años de gobierno constitucional.

#### **4. Auge y decadencia de la colonización nacional en la región pampeana. Algunos elementos para el análisis y el debate.**

El desarrollo del capitalismo en el agro pampeano necesitó nada más que la protección sobre la propiedad privada que brindó el Código Civil de 1869, la incorporación masiva de población foránea, en las épocas de crisis profundas disponer del poder del Estado para sostener la apropiación de renta y beneficios, incluso a costa de las fracciones subalternas del propio capital y, por cierto, de una clase obrera rural sin agremiación ni peso social o político. Se trata, claro, de una simplificación brutal, que sólo intenta poner el acento en los factores que se consideran cardinales de tal proceso.

El poblamiento del campo no fue mayor del que efectivamente se produjo, por la forma de apropiación del territorio durante el siglo XIX, pero, vistos los resultados, es difícil afirmar que haya sido insuficiente para producir los beneficios -en términos de renta, acumulación y valorización de tierras y capitales- esperados por terratenientes y dueños de grandes y medianos capitales en el campo, y tam-

bién para la burguesía urbana que disfrutó de décadas de opulencia-.

Dicho de otro modo, la forma de apropiación y la distribución de la tierra no constituyeron obstáculos severos para la rápida, extendida y profunda expansión del capital y la creación de una agricultura relativamente avanzada para la época. Seguramente, y sobre esto sólo cabe efectuar especulaciones, otra forma de apropiación y distribución, por ejemplo la de la "vía democrática" de reparto de la tierra, hubiese determinado un curso diverso del desarrollo capitalista de la agricultura, una estructura distinta de las clases sociales y, probablemente, una conformación social y política de diversa pluralidad.

En este contexto, la *colonización* de la región pampeana, entendida como el proceso de apropiación, poblamiento y valorización de tierras vírgenes, conquistadas por la fuerza de sus antiguos poseedores nativos, para desarrollar la explotación de su multimilenaria fertilidad, se ejecutó en la forma que los terratenientes y el Estado dispusieron, sin que los colonos, esto es, los nuevos pobladores, tuvieran forma alguna de participar o establecer las reglas del reparto de la tierra.

La distribución y apropiación de grandes extensiones de tierra entre un reducido número de propietarios, se combinaron con la formación de colonias desarrolladas mayoritariamente por empresas privadas (incluyendo las ferroviarias), sobre la base de tierras cedidas por el Estado. Lo primero dio origen a la formación de una poderosa clase terrateniente, y lo segundo a una masa campesina más o menos heterogénea, que ocupó una parte menor del espacio rural, que ejerció un importante efecto demostración de la potencialidad de la agri-

cultura sobre los grandes propietarios, mayoritariamente orientados a las actividades pastoriles, pero también contribuyó de manera extraordinaria a la valorización de sus propiedades. Muchos de estos colonos accedieron a la propiedad de las tierras que ocuparon, pero una cantidad mucho mayor, jamás pudo hacerlo. El segundo paso del poblamiento fue la “colonización”, más o menos transitoria o duradera, según quiera verse, que impulsaron los terratenientes con fines exclusivamente crematísticos, a través del arriendo y la aparcería de sus propiedades. Entre medio de estos procesos debe incluirse la gran masa de trabajadores que casi no tuvieron chances de convertirse en colonos.

Las leyes integrales de colonización llegaron muy tarde porque a esa altura las tierras de la región pampeana estaban totalmente apropiadas y, lo que es peor para sus promotores, fuertemente valorizadas. Sin embargo, la “cuestión agraria” tenía una enorme vigencia y el nuevo Estado intervencionista debía actuar. En ese contexto, la ley nacional de colonización 12.636, y su creación, el Consejo Agrario Nacional, tuvo la gran virtud de construir, dentro del marco del sistema, un cuerpo completo de normas que intentaba dar racionalidad y, también, cierta equidad<sup>26</sup>, tanto al uso como a la propiedad de la tierra, promoviendo, al mismo tiempo, un poblamiento más equilibrado del espacio rural. La ley también reconocía el retraso técnico y educativo existente en el campo, para lo cual proponía la creación de escuelas primarias y de formación técnica, así como la instala-

ción de chacras experimentales y estaciones zootécnicas.

Sin embargo, como suele ocurrir con muchos proyectos legislativos que finalmente se convierten en ley, no podía faltar que, para éste, se abrieran expectativas desmesuradas, que nada tenían que ver con el contenido y el alcance posible de sus disposiciones fundamentales, por más avanzadas y progresistas que parecieran. Una cosa resultaba el articulado definitivo de la ley, trabajosamente acordado en un ambiente legislativo dominado por las ideas conservadoras (aun entre los representantes socialistas) y otra muy distinta eran las aspiraciones y expectativas de sus más fervientes defensores, que veían en el instrumento legal un medio para avanzar en transformaciones estructurales profundas las cuales, como la realidad probaría, estaban muy lejos de poder concretarse a través de él.

No se puede dejar de reconocer, sin embargo, que la ley resultaba un logro muy significativo para la época. Obsérvese cómo lo expresaba el redactor anónimo de un folleto del CAN: *“Esta ley ha sido como la cristalización de un anhelo general, que se remonta a la segunda mitad del siglo pasado y que dio lugar a numerosos proyectos e iniciativas.”* (CAN, 1944). Esta breve frase refleja las dificultades que debieron enfrentar esos “numerosos proyectos e iniciativas” y la total frustración de las aspiraciones e ideales de los individuos que las impulsaron. Es que prácticamente desde la ley Avellaneda de 1876, de Inmigración y Colonización, aspecto este último sobre el cual dicha norma

<sup>26</sup> En el capitalismo la propiedad privada de la tierra constituye un monopolio, cualquiera sea la forma en que se encuentre distribuida. Por lo tanto, esta expresión es apenas relativa.

fracasó estrepitosamente<sup>27</sup>, y su sucesora, la ley 4.167 de 1903, todas las iniciativas dirigidas a establecer una legislación sobre la materia, naufragaron una tras otra.

La conjunción de las demandas de las capas subalternas que venían bregando por mejorar las condiciones de acceso a la tierra, de pagos de rentas y de acumulación, la sangría que significaban las migraciones del campo a la ciudad, junto con la crisis agraria que los dirigentes políticos más lúcidos percibían se iba a profundizar, podría explicar por qué pudo aprobarse una ley de colonización que, a poco andar, se convertiría en el posible instrumento de una reforma agraria. Por cierto, ante tales perspectivas, los cuestionamientos a la ley de los sectores de poder tradicionales no tardaron en llegar. La primera batalla que ganaron fue la disolución del Consejo Agrario Nacional y el apartamiento de los dirigentes que abogaban por la reforma agraria<sup>28</sup>. Apenas unos años después ganarían la segunda, cuando se dieron por terminadas las expropiaciones de campos, no sólo por la restricción del gasto, sino por claras razones políticas, hasta que, finalmente, la colonización oficial quedó reducida a casi nada.

Sin dudas, el período de mayor es-

plendor de la colonización nacional regida por las leyes que trata este trabajo, ocurrió entre 1943 y 1950, lapso coincidente con el fugaz ascenso de las clases populares y de mayor ímpetu de las políticas transformadoras del peronismo. La actividad, no obstante, se mantuvo durante tres décadas más, período en el cual renacieron impulsos transformadores en varias ocasiones: 1957, 1966 y 1974, todos los cuales no pudieron ser puestos en práctica

Si se analizan aisladamente los resultados de la acción del Estado nacional en materia de colonización, bajo el imperio de las leyes 12.636 y 14.392, debe concluirse que éstos fueron en extremo limitados. En los casi 40 años de su vigencia, fueron adquiridas 1.266.358 hectáreas con las cuales se formaron 120 colonias, con un total de 7.841 lotes y otros tantos colonos, involucrando un total de 47.000 personas, según los cálculos oficiales<sup>29</sup>. (CAN, 1977). A través de estas leyes no se constituyeron colonias en las provincias de Catamarca, Formosa, La Rioja, Misiones, Neuquén, Salta y Tierra del Fuego.

En las provincias de la región pampeana, se establecieron 90 colonias, el 75% de las constituidas, con un total de 645.662 hectáreas, el 51% de la

<sup>27</sup> Bajo el imperio de esta ley se entregaron tierras a 225 compañías colonizadoras de las cuales sólo 14 cumplieron las condiciones contractuales. En su mayor parte las tierras permanecieron en poder de las empresas que incumplieron sus obligaciones. Después de la campaña de Roca se repartieron grandes extensiones a unos pocos, pero las subdivisiones posteriores no favorecieron a inmigrantes y agricultores, sino a hombres de ciudad, inversores y especuladores con fines de arrendamiento.

<sup>28</sup> Al recordar el episodio del traspaso de la colonización al BNA, Antonio Molinari expresaba: *"Le pedí explicaciones a Perón por la medida y me dijo que se hacía para darle sustentación financiera al Consejo. Le expliqué que la reforma agraria terminaría siendo capitalista y bancaria y me fui definitivamente."* (Latuada, 1986, citando a Hugo Gambini).

<sup>29</sup> Como se dijo en el punto anterior, si bien la información disponible indica que para fines de 1975 aún restaba entregar una cantidad importante de lotes, una parte se adjudicó hasta 1980 y, posteriormente, las provincias completaron las adjudicaciones, de modo que, razonablemente, podrían darse por buenas las cifras señaladas.

**Cuadro N° 4.** Colonias creadas por el Consejo Agrario Nacional y el Banco de la Nación Argentina 1940-1975. Por provincias de la región pampeana y total

Provincia	Colonias		Superficie		Lotes		Superficie promedio (ha)
	N°	%	ha	%	N°	%	
Buenos Aires	38	31,7	284.426	22,5	2.001	25,5	142
Córdoba	17	14,2	110.373	9,4	500	7,5	202
Entre Ríos	14	11,7	114.624	9,1	630	8,1	180
La Pampa	3	2,5	32.225	2,5	46	0,6	701
Santa Fe	10	15,0	35.400	7,5	707	9,0	135
Provincias pampeanas	80	75,0	645.662	51,0	3.980	50,8	162
Resto del país	30	25,0	620.636	49,0	3.861	49,2	161
<b>Total</b>	<b>120</b>	<b>100,0</b>	<b>1.266.298</b>	<b>100,0</b>	<b>7.841</b>	<b>100,0</b>	<b>162</b>

1/Incluye las creadas por el BNA y el Instituto de Colonización y Régimen de la Tierra

Fuente: Consejo Agrario Nacional (1977)

superficie colonizada, y 3.980 lotes, el 50,8% del número total. Ello significó, aproximadamente, el 1% de la superficie agraria de la región y el 1,5% del total de explotaciones agropecuarias, proporciones relativas a los datos del Censo Nacional Agropecuario de 1969. Buenos Aires encabezó la lista con 38 colonias, 284.426 hectáreas y 2.001 lotes, con una superficie promedio de 142 hectáreas. Le siguieron luego, tomando en cuenta la superficie colonizada, Córdoba, Entre Ríos, Santa Fe y La Pampa. En el resto del país se formaron 30 colonias, el 25% del total, con 620.636 hectáreas, el 49% de la superficie y 3.861 lotes, el 49,2% del total. (**cuadro N° 4**).

Si, en cambio, se toma una perspectiva de análisis más amplia, esto es, incluyendo los efectos "indirectos" de la ley 12.636 (promoviendo subdivisiones de campos y acuerdos de venta a arrendatarios y aparceros para evitar expropiaciones), la actividad colonizadora del Banco Hipotecario

Nacional, las compras realizadas por arrendatarios y aparceros mediante el uso de créditos de la banca oficial, tanto durante la vigencia de las prórrogas de los contratos, como luego que éstas se dieron por concluidas, las operaciones realizadas bajo el amparo de la ley de Fomento Agrario, todo ello sumado a las colonizaciones que llevaron a cabo las provincias de la región pampeana (sólo en la de Buenos Aires se estima que fueron más de 650 mil hectáreas, coincidentes con el período del primer gobierno peronista), el impacto de las medidas orientadas a transformar la estructura agraria durante el período de análisis seguramente ha sido varias veces mayor. Si no ha sido hecha aún, resultaría de mucho interés desarrollar una investigación para mensurar y caracterizar estos efectos conjuntos.

Más allá de los resultados que podría arrojar un estudio de esas características, actualmente se sobrepone la realidad de una estructura agraria



fuertemente transformada respecto de la vigente en la época en que se discutía la futura ley 12.636. Decenas de miles de arrendatarios y aparceros dejaron de serlo, sin convertirse nunca en propietarios de los campos que trabajaron, y varias decenas de miles de trabajadores fueron reemplazados por la introducción en el campo de máquinas de todo tipo. No es que el arrendamiento haya desaparecido: ha adoptado nuevas formas y, en su mayoría, ya no se trata de pequeños o medianos productores familiares sino de medianos y grandes capitalistas rurales.

Ciertamente se han producido procesos de desconcentración de la propiedad rural en la región pampeana si se compara la situación actual con la vigente en las últimas dos décadas del siglo XIX y las primeras del siglo XX. Sin embargo, el peso de la gran propiedad territorial sigue siendo extraordinariamente significativo, en especial cuando el análisis computa todas las formas de propiedad que se articulan en el medio rural (Basualdo y Khavisse, 1993).

Ya no debía hacerse antes, pero menos aún pueden analizarse ahora por separado los temas de la propiedad de la tierra y la propiedad del capital. Hay que ligar, por lo tanto, la persistencia de la gran propiedad con el proceso de concentración del capital agrario que ha ocurrido en las últimas dos décadas en la región, especialmente en la última, uno de cuyos indicadores es la reducción del número de explotaciones agropecuarias. Según datos aún provisionales del CNA 2002, desaparecieron más de 103 mil explotaciones con respecto de las existentes en 1988, esto es, una caída del 24,5%. Además, ello significa una reducción a la mitad, aproxi-

madamente, de las unidades productivas que existían en 1947.

El mayor peso de esa disminución recae, fundamentalmente, en las unidades de menor superficie, muy cerca del límite de las unidades familiares que se distribuyeron a los colonos a través de las leyes 12.636 y 14.392, y de muchas de los que lograron convertirse en propietarios a través del BHN y las diversas líneas de crédito que se otorgaron entre las décadas de los '40 hasta la de los '70. Cabe preguntarse cuál habrá sido la evolución y la permanencia de estos agricultores, y la de sus herederos.

También cabe interrogarse sobre la vigencia misma de la idea de colonización para el agro pampeano en los albores del siglo XXI. Si se advierten los problemas que en la actualidad se presentan en la estructura agraria pampeana —fuerte concentración de la propiedad de la tierra y del capital, alta vulnerabilidad de los pequeños y medianos productores, alta dependencia del mercado internacional, concentración del comercio exterior y en la producción y distribución de insumos críticos, entre otros— y el contexto global socioeconómico del país, especialmente en lo que atañe a la desocupación récord y a la desnutrición de que sufre un enorme sector de la población, la necesidad de recrear el análisis y la discusión de los problemas de la tierra es aún mayor quizá que la que existió cuando los legisladores de 1940 debatían la vieja ley 12.636.

### ***c. La vigencia de las instituciones liquidadas***

A partir de la década de los '80 del siglo XIX, se inició la expansión agropecuaria en la región pampeana, una



enorme llanura con características privilegiadas en escala mundial para producir grandes volúmenes a bajos costos, como respuesta a un meta-proceso caracterizado por el impulso de la demanda europea, especialmente de Gran Bretaña. La necesidad de los países industriales de obtener alimentos baratos para disminuir el costo de reproducción de su fuerza laboral, condujo a la inserción de la Argentina en la división internacional del trabajo como país proveedor de granos y carnes, entre otros productos.

Las circunstancias de cada momento y el grado de desarrollo de las fuerzas productivas en el agro pampeano, fueron marcando el inicio y el ulterior ritmo de crecimiento de la actividad agropecuaria, sin la presencia de un plan preconcebido. Primero la explotación del ganado para el saladero y la obtención de cueros, luego el esplendor del ovino y la lana, más tarde la irrupción del cultivo de trigo y otros cereales, sumados al refinamiento de las pasturas y el mejoramiento del ganado vacuno, fueron expandiéndose como respuesta a la demanda foránea. Dichas respuestas productivas tuvieron un grado importante de empirismo, con una franca ausencia de políticas e instrumentos sectoriales, y de instituciones capaces de crearlos y gestionarlos.

La crisis de los años '30 del siglo XX dio impulso a cambios significativos en el capitalismo mundial, con varias consecuencias, algunas de las cua-

les, en particular las que atañen a la agricultura, perduran hasta el presente. El liberalismo económico, cuya ideología y práctica había predominado hasta la primera guerra mundial, comenzó a ser cuestionado y cayó en franca derrota con motivo de la crisis de 1929. De una parte, se acentuó el proteccionismo y se crearon todo tipo de regulaciones estatales y, de otra, creció la influencia de Estados Unidos, la cual, finalmente, terminaría con la hegemonía del imperio británico. En ese contexto, el Estado argentino siguió los pasos<sup>30</sup> de los países centrales, desarrollando un conjunto de políticas de intervención y regulación en materia cambiaria, monetaria, fiscal, comercial y productiva.

La retracción de la demanda mundial y la profunda caída de los precios agrícolas y ganaderos después del *crash* de 1929, junto con la intensificación de las prácticas oligopsónicas en el comercio exterior de granos y en la industria frigorífica, que afectaba no sólo el ingreso de los productores agrarios y ganaderos, sino también la renta de los terratenientes<sup>31</sup> fueron causas disparadoras de la creación de los organismos reguladores en el primer quinquenio de los años '30, los cuales se erigieron asimilando las legislaciones adoptadas en Estados Unidos y Canadá, en el caso de los granos, y de Australia y Nueva Zelanda, en el caso del ganado y las carnes. Sin embargo, buena parte de los sectores de la burguesía y sus repre-

<sup>30</sup> En palabras de Bernardino C. Horne, refiriéndose a la intervención estatal, "La Argentina no ha hecho otra cosa que seguir los pasos de las demás naciones." (Horne, 1942).

<sup>31</sup> En 1931 la SRA presentó una nota al gobierno nacional en la cual solicitaba la creación de una Comisión Nacional para ejercer el control del comercio de carnes, estudiar la reforma de las leyes respectivas y la formación de un censo ganadero permanente. (Horne, 1942). Los dos primeros puntos tuvieron respuesta poco tiempo después: en 1933 se sancionó una nueva Ley de Carnes 11.747 y se creó la Junta Nacional respectiva. La ley también ordenaba la instalación de un Frigorífico Nacional.

sentantes políticos, consideraba que se trataba de medidas transitorias, que serían revisadas apenas hubiese un retorno a la "normalidad"<sup>32</sup>. Esta convicción dominante hizo que no tuviera mayor éxito, hasta mediados de los años '40, los intentos por conformar políticas integrales de mediano y largo plazos; recién con la llegada del peronismo y sus planes quinquenales se hicieron esfuerzos para planificar el futuro mediato.

En este contexto nace la ley de Granos, creando primero la Comisión de Granos y Elevadores que luego daría nacimiento a la Junta Nacional de Granos, constituyendo el primer intento destacado de racionalizar aspectos fundamentales de la producción y el comercio de cereales. Por primera vez, luego de más de medio siglo de producción granaria, se decidía controlar a todos los agentes intervinientes en el comercio interno y externo e intervenir activamente en el manejo de toda la cadena comercial, incluyendo el almacenaje, el transporte y el embarque de granos, y también el fomento de la genética.

Los chacareros pampeanos reclamaron muchas veces por el ordenamiento y la transparencia de los mercados dominados por las grandes firmas extranjeras, pero fueron incapaces hasta ese entonces de liderar un proceso que condujera a crear una institución como la Junta que interviniera equilibrando el poder de las corporaciones. En otras palabras, fueron otras fracciones de la burguesía local y sus representantes políticos quienes dieron el mayor impulso a la intervención estatal. Un protagonismo mucho mayor tuvieron los grandes gana-

deros, un sector de la clase dominante circunstancialmente enfrentado con el capital extranjero que controlaba los frigoríficos, al prohijar la injerencia del Estado en el comercio y la producción de ganados y carnes.

El Estado se ocupó de los problemas de la estructura agraria recién bastante tiempo después. En 1940, se aprobó la Ley Nacional de Colonización 12.636, que creó el Consejo Agrario Nacional, convirtiéndose en el primer instrumento legal que definió una política integral de colonización de tierras, aunque los legisladores parecían tener la intención de ir más allá dado que expresaban que la ley se proponía sentar las bases para dar solución a "*los principales problemas agrarios del país*". Su finalidad de aplicar un plan de poblamiento, racionalización de las explotaciones, subdivisión de la tierra, estabilización de la población rural sobre la base de la propiedad, y para dar mayor bienestar a los trabajadores agrarios, constituía una exposición bastante clara de cuál era, por oposición a estos fines, el núcleo de los problemas de la estructura agraria.

Como ocurrió con la ley de Granos, la de colonización tampoco fue el fruto de una profunda lucha reivindicativa del campesinado ni de la clase obrera rural. Más bien fue el resultado de varias décadas de debate sobre la cuestión agraria, el cambio en las relaciones de fuerza dentro de las clases dominantes y los nuevos vientos que atravesaban la estructura mundial del capitalismo. Además, la presencia de la Unión Soviética y el desarrollo de otros procesos revolucionarios constituían una preocupación

<sup>32</sup> Así, por ejemplo, al inaugurar el período de sesiones del Congreso, en 1939, el presidente Ortiz anunció que la política de las Juntas era transitoria. (Horne, 1942).

para los sectores de poder y, en este caso, era necesario descomprimir los conflictos derivados de la profunda desigualdad en la distribución de la tierra.

Aunque la ley de Colonización no constituyó un instrumento jurídico orientado a producir una reforma agraria, establecía limitaciones y restricciones a la propiedad de la tierra, facultando al Consejo Agrario Nacional a expropiar tierras abandonadas o no explotadas o bajo explotación no racional, que se entregarían en propiedad a colonos en mérito a la constitución de su familia, su residencia y preparación técnica. La ley establecía mecanismos de asignación de recursos a los efectos de una política de colonización, preveía un régimen de incorporación de las provincias a un sistema federal de colonización, de asentamiento de familias de productores en campos fiscales, etc.

A pesar de que la ley disponía de un conjunto de instrumentos avanzados para desarrollar un amplio plan de transformación agraria, como bien lo interpretaron sus primeros directivos, e incluso así lo propuso Perón antes de asumir la presidencia, su potencia en tal sentido fue erosionada desde el primer momento. La falta inicial de asignación de fondos y la posterior disolución del Consejo en 1946, con el traslado de sus funciones al Banco de la Nación, fue el primer golpe que recibió la política de tierras. No obstante, se imponía dar respuesta a tantas expectativas creadas por el dictado de la ley e incluso porque efectivamente, para los propios intereses del sistema, era necesario impulsar un cambio en la estructura agraria, aunque más no fuera limitado. Así se hizo hasta comienzos de los '50, utilizando las expropiaciones para colonizar al-

gunas tierras pero, sobre todo, como medio para impulsar la subdivisión privada de la tierra. La prohibición de realizar expropiaciones constituyó el segundo golpe sobre las potencialidades de la ley. Jamás se volvería a utilizar este instrumento en la segunda mitad del siglo XX.

La elaboración del anteproyecto de Ley Agraria en 1974, el cual otorgaba al CAN amplias facultades para concretar una transformación agraria, da cuenta de que los problemas estructurales del agro permanecían vigentes. El fuerte ataque que recibió de los sectores de poder tradicionales y que logró abortar el intento de legislar sobre esta materia, señala también que se mantenían incólumes las relaciones de fuerza en el agro. Finalmente, en 1980 se dio el golpe final con la derogación de la ley de colonización y la disolución del Consejo Agrario.

Si hubiera que valorar la verdadera incidencia que tuvieron ambos organismos durante su existencia, y el impacto en el crecimiento y desarrollo pampeano, debería apelarse a una apreciación más cualitativa que cuantitativa. Así por ejemplo, se debería afirmar que el Consejo Agrario Nacional, fue tan sólo responsable de la subdivisión de tierras y de la colonización de una pequeña porción de la superficie agrícola pampeana. Podría decirse otro tanto de la Junta Nacional de Granos, sosteniendo que su intervención en el mercado de granos, estuvo primordialmente referida al trigo y que incluso en este cereal su participación en el comercio interno y externo fue poco significativa en relación con el peso que tuvieron siempre las grandes transnacionales de granos, y que nunca tuvo la significación de las juntas de Canadá y Australia.

La desaparición de ambos organis-

mos con tan sólo doce años de diferencia se produjo durante el extenso predominio del período neoliberal que se inició con el gobierno militar de 1976 y que, con algunas interrupciones y contradicciones a mediados de los '80, recrudesció desde comienzos de los años '90. En este período, desde el punto de vista estructural, el bloque de las clases dominantes logró imponer a buena parte de la sociedad, la certidumbre y la confianza en el neoliberalismo y condujo a creer que la sola presencia de instituciones como las estudiadas aquí, encerraba un "peligro potencial" de intervencionismo y regulación.

Está claro, en esta primera década del siglo, que el modelo económico y social neoliberal no sólo demostró su incapacidad para resolver los proble-

mas de desarrollo del país, sino que lo sumió en una destrucción de la economía y de las fuerzas productivas como nunca antes existió.

La extrema debilidad y vulnerabilidad de los pequeños y medianos productores agropecuarios, y aún más de los trabajadores rurales, así como los fenómenos de desocupación y desnutrición de millones de habitantes del país, conducen a la necesidad de repensar un nuevo sendero de organización social y de desarrollo. En esta búsqueda, las políticas, instrumentos e instituciones orientadas a intervenir en los problemas de estructura agraria y en la regulación de la producción y comercialización de las principales actividades, adquirirán nueva validez y trascendencia.

## Bibliografía (II)

- Banco Hipotecario Nacional. Departamento de Asuntos Rurales (1942), "Colonización", 144 pp. Buenos Aires.
- Barsky, Osvaldo y Pucciarelli, Alfredo (1991), "Cambios en el tamaño y el régimen de tenencia de las explotaciones agropecuarias pampeanas" en Barsky, Osvaldo (editor), *El desarrollo agropecuario pampeano*, INDEC, INTA, IICA, 805 pp., Buenos Aires.
- Barsky, Osvaldo (1988), "La caída de la producción agrícola pampeana en la década de 1940", en *La agricultura pampeana. Transformaciones productivas y sociales*, 421 pp., Buenos Aires.
- Basualdo, Eduardo y Khavisse, Miguel (1993), *El nuevo poder terrateniente*, Buenos Aires.
- Blanco, Mónica Alejandra (1999), "Reforma agraria: discurso oficial, legislación y práctica inconclusa en el ámbito bonaerense 1946-1955", *Ciclos*; vol. 9, Nº 17, pp. 85/102, Buenos Aires.
- Brailovsky, Antonio Elio (1982), *Historia de las crisis argentinas. 1880-1982. Un sacrificio inútil*, 229 pp.
- Cánepa, Carlos E. (1955), *Principios de Colonización. Ley 14.392*, 97 pp., Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1965), *Colonización agraria: recopilación ordenada de disposiciones legales*, 745 pp. Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1944), *Colonización nacional: el Consejo Agrario y*

*la ley 12.636*, 15 pp. Buenos Aires.

- Consejo Agrario Nacional (1975), "Convenios suscritos con provincias y con entes nacionales y provinciales: objetivos y obras de infraestructura, 23 pp. Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1940), "Creación del Consejo Agrario Nacional ley n° 12636", 35 pp. Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1942), "De arrendatario a propietario: fines y medios de la ley nacional de colonización 12.636", 16 pp. Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1974), "Decreto ley 296458 modifica la ley 14.392", 66 pp. Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1977), "La colonización nacional en la República Argentina 1850-1975", 57 pp., 1 mapa plegable, Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1944), "La ley nacional de colonización 12.636 sus objetivos y mecanismos", 15 pp., Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1976), "Labor desarrollada en el período 1973-75", 22 pp. Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1974), "Ley 20.543 de fomento agrario: texto legal y reglamentario", 24 pp. Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1967), "Población: fundamentos para la colonización agrícola nacional", 214 pp., Buenos Aires.
- Consejo Agrario Nacional (1974), "Régimen legal de la colonización nacional: textos legales y reglamentarios", 120 pp. Buenos Aires.
- Consejo Federal de Inversiones e Instituto de Investigaciones Económicas de la CGE (1963), "Programa conjunto para el Desarrollo Agropecuario e Industrial", 2do. Informe, vol. II, Buenos Aires.
- Cursack, Horacio César (1975), Consejo Agrario Nacional, "La tierra y su influencia en la economía argentina", 19 pp. Buenos Aires.
- Diéguez, Héctor L. (1972), "Crecimiento e inestabilidad en el valor y el volumen físico de las exportaciones en el período 1864-1963", en *Desarrollo Económico*, vol. 12, N° 46, Buenos Aires.
- Fienup, Darrell F., Brannon, Russell H. y Fender, Frank A. (1972), *El desarrollo agropecuario argentino y sus perspectivas*, 446 pp., Buenos Aires.
- Florentino, Raúl (1984), "La política agraria para la región pampeana en las últimas décadas", CISEA, documento N° 5, Buenos Aires.
- Flichman, Guillermo (1977), *La renta del suelo y el desarrollo agrario argentino*, 241 pp., México.
- Girbal de Blacha, Noemí M., "Ayer y hoy de la Argentina rural. Gritos y susurros del poder económico (1880-1997)", *Papeles de Investigación*, N° 4, Buenos Aires, sf.
- Girbal de Blacha, Noemí. M. (1988), *Estado, chacareros y terratenientes (1916*

- 1930). *Política agraria y relaciones de poder*, Biblioteca Política Argentina, CEAL, N° 211, 94 pp., Buenos Aires.
- Gori, Gastón (1964), *Inmigración y colonización en la Argentina*, 103 pp., Eudeba, Buenos Aires.
- Grela, Plácido (1985), *El grito de Alcorta*, Biblioteca Política Argentina, CEAL, N° 107, 170 pp.
- Horne, Bernardino C. (1945), *Política agraria y regulación económica* (segunda edición), 280 pp., Buenos Aires.
- Instituto Argentino Agrario (1947), *Reseñas: análisis técnico jurídico de la ley de colonización 12.636*, 179 pp., Buenos Aires.
- Instituto Nacional de Colonización y Régimen de la Tierra (1969). “Memoria 1968 y política general y objetivos para 1969”, 46 pp., Buenos Aires.
- Kulacs, Pablo (1971), “Los terratenientes”, *La Historia Popular*, N° 30, CEAL, 116 pp., Buenos Aires.
- Lattuada, Mario J. (1987), *La política agraria del liberalismo conservador (1946-1985)*, Biblioteca Política Argentina, CEAL, N° 187, 142 pp., Buenos Aires.
- Lattuada, Mario J. (1986), *La política agraria peronista (1943-1983)*, T° 1 y 2, Biblioteca Política Argentina, CEAL, N° 132 y 134, 294 pp., Buenos Aires.
- Lázzaro, Silvia B. (1999), “El estado nacional y las políticas de colonización agraria a comienzos de la década de 1940”, *X Congreso Nacional y Regional de Historia Argentina*, Academia Nacional de la Historia, 16 pp., Buenos Aires.
- Lázzaro, Silvia B. (1997), “Estado y arrendamientos rurales en los años ‘50”, *Ciclos*; volumen VII, N° 12, pp. 145-177, Buenos Aires.
- Mascali, Humberto (1986), *Desocupación y conflictos laborales en el campo argentino (1940-1960)*, CEAL, Biblioteca Política Argentina, Buenos Aires.
- Ministerio de Agricultura (1943), “Decreto suspendiendo la incorporación de la Dirección de Tierras al Consejo Agrario Nacional”, 8 pp. Buenos Aires.
- Ministerio de Finanzas de la Nación (1952), “Colonización: realizaciones del Banco de la Nación Argentina, acorde con las directivas del superior Gobierno de la Nación”, 52 pp., Buenos Aires.
- Molinari, Antonio M. (1944 a), “El drama de la tierra en la Argentina. La ley de colonización y la Enmienda Palacios”, Buenos Aires.
- Molinari, Antonio M. (1944 b), “La impostergable reforma de la ley de colonización”, 16 pp., Buenos Aires.
- Odone, Jacinto (1956), *La burguesía terrateniente argentina*, Ediciones Populares Argentinas, 286 pp., Buenos Aires.
- Ortiz, Ricardo M. (1978), *Historia económica de la Argentina*, 715 pp., Buenos Aires.
- Peña, Milcíades (1986), “Industrialización y clases sociales en la Argentina”,



Ex presidente  
Juan D. Perón

315 pp., Buenos Aires.

Pucciarelli, Alfredo (1991), "Evolución del proceso de desconcentración de la propiedad rural en la pampa bonaerense. 1920-80, en *Ruralia*, N° 2, ppp. 53-93, Buenos Aires, junio.

Pucciarelli, Alfredo (1984), *La agricultura pampeana. 18801930*, Hyspamérica, Buenos Aires.

Scobie, James R. (1968), *Revolución en las pampas. Historia social del trigo argentino. 1860 – 1910*, 245 pp., Buenos Aires.

Secretaría de Agricultura y Ganadería (1984), "Programa Nacional Agropecuario 1984-87 (PRONAGRO), Buenos Aires.

Sociedad Rural Argentina (1945), "Colonización oficial", en *Anales*, T° II, pp. 597-599.

Vidal, José Carlos (1958), "El Banco en la producción del país: tierra, hombre y producción", 25 pp. Banco de la Nación Argentina, Buenos Aires.

Vietti, José (1942), "Colonización en la República Argentina: antecedentes históricos". 92 pp. Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas, Buenos Aires.

Viñas, Ismael (1973), *Tierra y clase obrera*, 142 pp., Buenos Aires.