

INMIGRACIÓN Y PEQUEÑA PROPIEDAD AGRÍCOLA EN LA ARGENTINA DE ENTREGUERRAS: CONTINUIDADES Y LÍMITES DE UNA POLÍTICA ESTATAL

Alejandro E. FERNÁNDEZ *

Introducción

Durante el siglo que se extiende entre 1850 y 1950, las políticas de colonización de la tierra pública o privada fueron repetidamente señaladas como uno de los factores principales que permitirían ensanchar y encauzar la corriente de población extranjera recibida por la Argentina. Los vínculos ideales entre inmigración y distribución de la tierra hicieron que a menudo las dos cuestiones fuesen presentadas como una sola. Ya la constitución nacional de 1853 incluía a la inmigración en todos los artículos en los que mencionaba a la colonización agrícola o al laboreo de la tierra. Lo propio puede decirse de las constituciones redactadas durante la segunda mitad del siglo XIX y en las primeras décadas del XX en aquellas provincias que promovían tales políticas¹. La conjunción se advierte también en casi todo el ordenamiento jurídico a través del cual se fue dando forma concreta a la asignación de la tierra pública, en particular en la famosa ley dictada en 1876, precisamente llamada «de inmigración y colonización». Mediante diferentes instrumentos, esa legislación buscaba concretar el anhelo de poblar el territorio nacional con labradores inmigrantes, de preferencia europeos, asegurándoles en lo posible la estabilidad en su radicación mediante el acceso inmediato a la explotación agrícola y, en un lapso más o menos prolongado, a la propiedad de la tierra.

(*) *Universidad Nacional de Luján, Argentina.*

¹ Ver por ejemplo las disposiciones de las constituciones provinciales de Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos, Córdoba, Corrientes, Mendoza y Tucumán, en República Argentina. Secretaría de Agricultura y Ganadería, *Colonización agraria. Recopilación ordenada de disposiciones legales*, Buenos Aires, Consejo Agrario Nacional, 1965.

La racionalidad económica de las políticas de colonización, en términos de incremento de la producción y las exportaciones, de incorporación de tecnología moderna a los procesos productivos, de ampliación del mercado interno, de mejora del presupuesto fiscal, etcétera, guardaba por lo tanto una relación muy estrecha con la de las políticas inmigratorias. El aparente suceso de las mismas suele buscarse en la etapa previa a 1914, cuando se produjo la gran expansión «horizontal» de la agricultura argentina, en la cual los colonos inmigrantes desempeñaron un papel central. Varios de los capítulos de ese proceso son ya bien conocidos, en especial por lo que se refiere a los casos en que los gobiernos provinciales asumieron una actitud más decidida a favor de la colonización agrícola². El presente artículo se ocupará por lo tanto de manera central de otro aspecto, hasta ahora menos tratado, como es el de las continuidades entre las políticas colonizadoras vinculadas con la inmigración que se formularon en esa etapa y las que se discutieron y ejecutaron en el período de entreguerras. El cuarto de siglo que se extiende entre 1915 y 1940 aproximadamente presencié un rico debate sobre la cuestión, en el cual algunas de las premisas en las que se habían asentado las políticas colonizadoras de la segunda mitad del siglo XIX mantuvieron su vigencia. En particular, siguió mencionándose a menudo la necesidad de atraer familias de agricultores inmigrantes que pudieran arraigarse a la tierra mediante el fraccionamiento de la gran propiedad en pequeñas parcelas o chacras, de preferencia en la región de la pampa húmeda, dada su superior aptitud para la explotación cerealera o para la combinación entre ésta y la ganadería.

Sin embargo, un aspecto central del panorama anterior a 1910 –la disponibilidad de abundante tierra pública– había sufrido una modificación irreversible. Los gobiernos de las provincias de la región pampeana casi no contaban con ese recurso debido a las concesiones previas. El Estado nacional, por su parte, disponía de tierras en regiones alejadas, mal comunicadas y de bajo rendimiento por hectárea. Por lo tanto, era preciso imaginar nuevas sendas para el proceso colonizador, otorgándole un papel mucho más amplio al fraccionamiento y puesta en explotación agrícola de propiedades que ya estaban en manos de particulares, y que hasta entonces no habían incorporado mejoras relevantes. La discusión sobre los instrumentos más aptos para llevar adelante ese proceso acaparó gran parte de la atención de ese período, en el que simultáneamente se estaban produciendo otras modificaciones de gran significación. Por una parte, la disminución del flujo inmigratorio que recibía la Argentina respecto de la etapa anterior a 1914, ya evidente en los años veinte pero mucho más marcada luego de la crisis de 1929, lo que

² Para un análisis crítico de la bibliografía existente sobre las políticas de colonización y sus vínculos con la inmigración en la etapa previa a 1914 ver O. BARSKY y J. GELMAN, *Historia del agro argentino. Desde la conquista hasta fines del siglo XX*, Buenos Aires, Mondadori, 2001, pp. 421-439.

iría otorgando un peso creciente al estrato de colonos descendientes de inmigrantes pero ya nacidos en el país. Por la otra, la reaparición de la «cuestión social agraria», que contribuiría a reintegrar las políticas colonizadoras y de inmigración con el ideal decimonónico del crecimiento de la población alentada por una mejor distribución de la tierra, en un proceso que, como veremos a continuación, enfrentó severas dificultades.

Nuestro interés se centrará en la pampa húmeda y sus adyacencias, donde en 1914 se concentraba el 82 por ciento de las explotaciones agropecuarias de todo el país dirigidas por inmigrantes y el 86 por ciento de la población rural del mismo origen. El trabajo comprende cuatro partes. En la primera presentaremos un breve panorama del estado de la colonización pública y privada hacia 1910-1915, recordando algunas de las opiniones de los expertos en agricultura en cuanto a las posibilidades futuras de la inserción de los inmigrantes en el campo. En la segunda parte analizaremos los debates sobre las políticas de fraccionamiento de la tierra durante los gobiernos radicales (1916-1930) y las continuidades o cambios que se fueron produciendo en el papel asignado a los inmigrantes. La tercera parte estará dedicada a analizar la práctica colonizadora de una de las principales instituciones estatales a las que se asignara intervenir en el problema –el Banco Hipotecario Nacional– y los límites de la misma como factor de atracción de población nueva. La cuarta parte, finalmente, estará dedicada al replanteo del problema de la colonización luego de la crisis de 1929 y a la gradual pérdida de importancia de los inmigrantes como posibles beneficiarios de ese proceso.

La colonización y la cuestión inmigratoria hacia 1910-1915

En 1911 comentaba el entonces ministro de agricultura de la república: «La colonización es obra exclusiva de capitalistas y terratenientes, porque el Estado no tiene tierras en condiciones de ser inmediatamente explotadas por el inmigrante. Los inmigrantes nos llegan, con raras excepciones, desprovistos de recursos pecuniarios y muchos de ellos sin conocimiento alguno de las prácticas agrícolas. Son braceros, peones, obreros, que vienen en busca de un trabajo cualquiera. Éste es el colono»³. En estas palabras se resumía un diagnóstico que se había vuelto frecuente entre los funcionarios del Ministerio creado a fines del siglo XIX: el margen de maniobra del Estado argentino para expandir la pequeña propiedad agrícola mediante proyectos dirigidos era ya muy limitado; por otro lado, los inmigrantes que iban arribando, aun en el caso de quienes estaban interesados en radicarse en el

³ La afirmación pertenece a Eleodoro Lobos, y fue reproducida en su «Prólogo» a M. A. CÁRCANO, *Evolución histórica del régimen de la tierra pública, 1810-1916*, Buenos Aires, Librería Mendeksky, 1917, p. XIV.

campo, generalmente no contaban con los recursos y capacidades suficientes para ingresar al estrato de los pequeños propietarios, y en las zonas más fértiles ni siquiera al de los arrendatarios. Las tierras que aún permanecían en manos de la Nación se encontraban en su gran mayoría fuera de la región pampeana, por lo que el establecimiento de nuevos agricultores era cada vez más problemático. La colonización dependía así del interés que pudieran volcar en ella los propietarios particulares.

Para que el balance fuera más preciso, quizás debería haber incluido también a los Estados provinciales, que durante las décadas anteriores habían desempeñado un papel central en las políticas de colonización combinadas con la inmigración. Si nos atenemos a las cuatro que contaban con tierras pertenecientes a la región de la pampa húmeda (Buenos Aires, Santa Fe, Entre Ríos y Córdoba), en uno u otro momento todas ellas habían desarrollado proyectos de colonización propios o alentado mediante una legislación de fomento los que llevaban a cabo las empresas particulares o ferroviarias. Sin embargo, existían entre ellas importantes diferencias, que han sido abundantemente explicadas por la historiografía de los últimos años ⁴. Nos bastará aquí con recordar los datos proporcionados por el censo agropecuario realizado en 1908 en lo referente a los porcentajes de producción de cereales y lino obtenidos en unidades de explotación que podían ser trabajadas por familias de colonos con agregado de asalariados durante las épocas de cosecha (cuadro 1).

CUADRO 1
Porcentajes de la producción total obtenidos en explotaciones de menos de 200 has. (1907-8)

	Trigo	Maíz	Lino
Buenos Aires	26.2	50.0	48.9
Santa Fe	56.2	61.8	63.1
Entre Ríos	63.9	64.9	65.2
Córdoba	33.1	50.4	35.9

Fuente: República Argentina, Censo Agropecuario Nacional, 1908.

⁴ Para un cuadro de conjunto en el que pueden apreciarse con claridad tales diferencias entre las provincias, sobre todo en las etapas tempranas de las políticas de colonización, ver B. ZEBERIO, «Un mundo rural en cambio», en M. BONAUDO (dir.), *Liberalismo, Estado y orden burgués (1852-1880)*, Tomo V de la *Nueva Historia Argentina*, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, pp. 293-362.

Podemos observar con claridad que los porcentajes obtenidos en la franja de explotaciones cuya superficie era más pequeña resultaban superiores en Santa Fe y Entre Ríos, es decir en aquellas provincias en las que el proceso de colonización había sido más sostenido. Por otra parte, en el caso particular del trigo, los bajos porcentajes obtenidos en las otras dos provincias en las unidades de menos de 200 has. nos recuerdan la gran importancia alcanzada por la explotación mediana o grande en algunas cuencas cerealeras, como la del sur de Buenos Aires o la del sudeste de Córdoba. En cualquier caso, para comienzos del siglo XX también el impulso colonizador de los Estados provinciales había perdido gran parte de su dinamismo. Incluso en Santa Fe, a medida que se extendía desde el centro hacia el sur del territorio provincial, las iniciativas privadas fueron ganando importancia frente a las estatales, del mismo modo que lo hacía el arrendamiento frente a la obtención de la propiedad de la tierra por parte de los colonos. En Buenos Aires, por su parte, algunas de las propuestas estatales más favorables al acceso de los inmigrantes a la propiedad, como la ley de centros agrícolas de 1887, debieron enfrentar las dificultades creadas por la crisis económica iniciada tres años más tarde, y sólo cumplieron muy parcialmente sus objetivos. En la década siguiente se inició un nuevo ciclo colonizador a través de la expansión en la campaña bonaerense de una agricultura cerealera y forrajera vinculada a la ganadería. Los inmigrantes también desempeñaron en ella un papel central, si bien en la mayor parte de los casos como arrendatarios que debían contratar en condiciones menos favorables que en las otras provincias.

A comienzos del siglo XX la demanda de tierras registró un nuevo incremento ante la gran oleada inmigratoria derivada de la disminución en el costo de los pasajes transatlánticos y la llegada a edades adultas de nuevas generaciones de colonos en las zonas ya cultivadas, que buscaban parcelas para establecerse por su cuenta⁵. Esto tendió a empeorar las condiciones de los contratos de arrendamiento y a dificultar el acceso a la propiedad. Mientras tanto, los gobiernos provinciales de la región pampeana iban concluyendo los proyectos de colonización del medio siglo anterior debido a que ya no contaban con tierras disponibles. En las que quedaban en manos del Estado nacional el proceso de poblamiento y explotación había sido mucho más lento y limitado de lo que se suponía en época de la sanción de la ley Avellaneda. La expansión cerealera se fue orientando por lo tanto en una dirección que se apartaba del ideal de sociedad asentada en la pequeña propiedad agrícola en manos de los inmigrantes europeos.

Sin embargo, la propuesta de defender y ampliar la pequeña propiedad agrícola seguía gozando de fuertes apoyos, tanto por la supuesta mejora de

⁵ Ver T. HALPERIN DONGHI, «Canción de otoño en primavera: previsiones sobre la crisis de la agricultura cerealera argentina (1894-1930)», en *El espejo de la Historia. Problemas argentinos y perspectivas latinoamericanas*, Buenos Aires, Sudamericana, 1987, pp. 265-268.

la productividad que implicaría como por sus cualidades para atraer y radicar a los inmigrantes en el país. Un buen ejemplo de esto puede hallarse en la figura de Damián Torino, ministro de agricultura en 1904-1906, quien un lustro después de dejar esa función publicó la relevante obra *El problema del inmigrante y el problema agrario en la Argentina*. Torino se mostraba favorable a la selección de la inmigración (el grupo ideal en su opinión eran los labriegos italianos) y al estímulo de la misma mediante acuerdos con los países de origen. Pero para que esos dos puntos dieran como resultado una real integración de los inmigrantes al campo argentino era necesario variar la estructura de la propiedad de la pampa húmeda, fomentando el fraccionamiento de las grandes estancias. En su opinión, las políticas de colonización nacionales —a diferencia de algunas de las provinciales— habían dado escasos resultados en ese aspecto, por la falta de un plan sistemático, la excesiva liberalidad con que habían sido entregadas las tierras sin privilegiar su fraccionamiento y el casi completo fracaso del sistema de colonias nacionales que la ley Avellaneda había impulsado. La solución propuesta por Torino era la de crear un sistema de crédito para los colonos centrado en la banca estatal ya existente, que favoreciera el fraccionamiento en las zonas cerealeras y sustentara la formación de un estrato de *farmers* inmigrantes a la manera de Estados Unidos, Australia o Nueva Zelanda ⁶.

Otro diagnóstico que apuntaba en una dirección semejante era el de Miguel Ángel Cárcano en su conocida obra *Evolución histórica del régimen de la tierra pública*, que combinaba un exhaustivo estudio de la historia de las políticas de colonización fiscal con una serie de propuestas para modificar la situación existente. Ambos aspectos guardaban una estrecha relación, ya que Cárcano explicaba los severos límites que presentaría cualquier propuesta de colonización futura recordando las nefastas prácticas de las décadas anteriores. Debido a las apremiantes necesidades del presupuesto de la Nación y las provincias, esas prácticas habían desvirtuado los mejores propósitos de la legislación, entregando extensas superficies a quienes compraban por razones especulativas y eludían cumplir los requisitos de asentar población inmigrante. En consecuencia, era necesario revitalizar el papel estatal en la colonización, incluso adquiriendo tierras que ya estaban en manos de particulares para fraccionarlas y entregarlas a la pequeña explotación agrícola ⁷.

Ambos trabajos mostraban por lo tanto un fuerte tono crítico respecto de algunas de las modalidades asumidas por la expansión agraria argentina en

⁶ D. TORINO, *El problema del inmigrante y el problema agrario en la Argentina*, Buenos Aires, s/e., 1912, especialmente pp. 11-19, 59-82 y 346-357.

⁷ Ver por ejemplo el elogio a las iniciativas de los ex ministros Escalante, Torino y Lobos, y de los gobiernos de Entre Ríos y Córdoba, que apuntaban todas ellas en esa dirección. M. A. CÁRCANO, *op. cit.*, pp. 307-308, 329-330 y 511-514.

sus etapas recientes, no obstante las impresionantes tasas de crecimiento de la producción y las exportaciones logradas en esos años. Por otra parte, el estallido en 1912 de un movimiento de defensa de los intereses de los arrendatarios en las principales zonas cerealeras de la pampa húmeda –movimiento en el que la mayoría de los participantes eran asimismo inmigrantes– no sólo proporcionó nuevos argumentos a esta línea de pensamiento, sino que parecía mostrar que las reformas propuestas por Torino, Cárcano y otros autores debían ser consideradas sin dilación. En la medida en que este momento era a la vez el de la democratización del sistema político argentino a través de la implantación del sufragio universal, el Congreso de la Nación se convertiría en los años siguientes en la principal caja de resonancia de los intentos de reforma de la estructura de la propiedad agraria y de revitalización de la inmigración orientada hacia el campo.

Los proyectos de colonización y los inmigrantes durante los gobiernos radicales

El gobierno radical encabezado por Yrigoyen a partir de 1916 dedicó una atención intermitente a las políticas de colonización basadas en la inmigración. Cuando lo hizo, trató de enfocar el problema desde una perspectiva similar a la que se proponía en otros planos de la vida social del país, es decir contraponiendo su propio plan de reformas con la supuesta inactividad y desinterés del previo «régimen conservador». Esa atención renovada no generó sin embargo cambios de fondo en el asunto, pero dio lugar a una larga serie de proyectos de ley en los que se puede apreciar la vigencia de la imagen decimonónica de la familia agricultora inmigrante como agente principal de ese proceso de colonización. Tal imagen fue a menudo enfrentada con la de los extranjeros sin oficio que se agolpaban en las ciudades, sobre todo en las etapas de fuerte incremento de la desocupación urbana, como por ejemplo durante los años finales de la Primera Guerra Mundial. Por ello, los fundamentos de la legislación que se proponía al examen del Congreso incluían el anhelo de atraer una nueva oleada de inmigración –implícitamente europea– asociada al fraccionamiento de la gran propiedad que se encararía. Por otro lado, el gobierno radical buscaba dar satisfacción con esas propuestas a las demandas de los estratos de la población rural cuyo apoyo trataba de consolidar, como por ejemplo los arrendatarios de la región cerealera. Esto hizo que a las iniciativas de colonización se sumasen las que tenían por objeto reformar la legislación sobre arrendamientos, promover el cooperativismo agrario, mejorar el sistema de almacenaje y transporte de los cereales o abaratar los insumos con los que trabajaban los pequeños agricultores.

La primera discusión importante sobre el tema se produjo a fines de 1916, cuando el gobierno presentó al Congreso un proyecto de colonización

y otro destinado a la formación de un Banco Agrícola que se encargaría de ejecutar esa política. El primero era extremadamente breve en sus disposiciones, determinando que la tierra a colonizar debía dividirse en parcelas de no más de doscientas hectáreas y que los beneficiarios debían residir en ellas al menos durante cinco años. En los fundamentos del proyecto, Yrigoyen y su ministro de agricultura Pueyrredón sostenían que era necesario combatir la tendencia al urbanismo y «atraer y fijar corrientes inmigratorias» mediante la acción del Estado en la industria agrícola⁸. Ambos proyectos fueron severamente cuestionados por la bancada socialista de la Cámara de Diputados. Este grupo sostenía que las líneas de colonización que habían sido esbozadas por los gobiernos anteriores a 1916 eran más racionales y prácticas que las del nuevo, ya que éstas eran demasiado generales e improvisadas. Las críticas contra la propuesta radical apuntaban en primer lugar a la falta de precisiones sobre quiénes serían los beneficiarios de los créditos, lo que dejaba un amplio margen al arbitrio del organismo encargado de seleccionarlos. En opinión del portavoz socialista, Antonio De Tomaso, debía especificarse que se trataba de los colonos que ya vivían en el campo pero no estaban hasta el momento en condiciones de ahorrar lo suficiente como para convertirse en propietarios debido al fuerte peso de los arrendamientos que debían pagar. En segundo lugar, se atacaba la idea de crear una nueva entidad bancaria, sosteniendo que la función de colonización debía permanecer en manos de la banca oficial ya existente, que había dado pruebas de su eficiencia. Ambos planteos eran muy similares a los que había formulado el ex ministro Torino, cuyo libro fue citado por el bloque socialista durante el debate⁹.

Este primer proyecto de colonización del radicalismo permaneció sin sanción, y recién sería reproducido en 1929, con Yrigoyen retornado a la presidencia, por su nuevo ministro de agricultura y los diputados de su partido que se ocupaban de las cuestiones rurales¹⁰. De todos modos, no había sido vuelto a discutir en las cámaras cuando se produjo el golpe militar de 1930. En cambio, la cuestión de la banca encargada de fomentar la colonización se mantuvo en el centro del debate durante los años finales de la década de 1910. En general, los legisladores radicales siguieron apoyando la idea de crear una nueva institución, mientras los socialistas y conservadores se inclinaban en su mayoría por ampliar las funciones del Banco de la Nación Argentina. En 1919-20, al parecer convencido de la imposibilidad de obtener suficientes respaldos parlamentarios para su propuesta, el gobierno

⁸ Cámara de Diputados de la Nación, *Diario de sesiones*, sesiones extraordinarias, 1916, T. IV, pp. 2789-2790.

⁹ *Ibidem*, T. IV, pp. 2850-2855; sobre la posición de Torino en este punto ver *El problema del inmigrante...*, *op. cit.*, pp. 330-334.

¹⁰ Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1929, T. I, p. 473.

radical se inclinó finalmente por la segunda solución, si bien la entidad elegida para otorgar los préstamos de colonización sería el Banco Hipotecario Nacional. Mientras tanto, el radicalismo incursionaba también en otros aspectos que podían aliviar la situación de los colonos arrendatarios y facilitar su arraigo en el campo. Algunas de estas iniciativas lograron sanción parlamentaria con apoyo de parte de la oposición, como por ejemplo la moderada reforma del sistema de arrendamientos, que ampliaba sus plazos y reconocía mayores derechos a los colonos¹¹. En otros casos no pasaron de la condición de proyectos legislativos, dada su dificultosa financiación, como el intento de construcción de una red estatal de silos y elevadores de campaña inspirado en el ejemplo canadiense.

Todas estas medidas podían tener una importante significación para los inmigrantes radicados en el campo, que, como había mostrado el censo nacional de 1914, conformaban una sólida mayoría entre los arrendatarios de las cuatro provincias pampeanas. Pero el impacto que ellas podían alcanzar sobre la atracción de una nueva corriente de población con destino rural era indirecto, ya que no estaban asociadas con proyectos de inmigración dirigida. Como hemos visto, Torino vinculaba ambos aspectos, ya que pensaba que una actitud más enérgica del Estado en materia de colonización debía ser acompañada por acuerdos específicos con los países de origen de los inmigrantes para fomentar la radicación de población agrícola. De manera más explícita, Rafael Herrera Vegas, ministro de hacienda durante el siguiente gobierno radical y presidente del Banco Hipotecario en la época en que se le otorgó el papel de promotor de los préstamos a los agricultores para que se convirtieran en pequeños propietarios, sostenía que para que la colonización funcionara debía ser abordada de manera conjunta con el problema inmigratorio. Herrera Vegas se manifestaba partidario de retomar el sistema de las compañías colonizadoras que había sido empleado por algunas provincias durante la segunda mitad del siglo XIX, previa concesión al gobierno de unas facultades moderadas de expropiación de las grandes estancias para asentar en ellas a la población agrícola inmigrante. Su distinción entre ésta y la población urbana era también más evidente que en Torino o Cárcano: «La población y el comercio de nuestras metrópolis son esencialmente parasitarios: consumen pero poco producen. El elemento productor de la República, del que dependen su riqueza y su grandeza, no llega (...) a la décima parte del total de nuestra población»¹².

Esta contraposición entre población agrícola laboriosa y población urbana improductiva, a veces combinada con el atributo de un respeto a la ley mu-

¹¹ Sanción de la ley de arrendamientos agrícolas en *ibídem*, 1921, T. II, pp. 448-454.

¹² R. HERRERA VEGAS, «Colonización», en *Revista de Economía Argentina*, A. 9, T. 18, N° 103, agosto 1927, pp. 3-9.

cho más constante por parte de la primera, había comenzado a plantearse en la Argentina muchas décadas antes¹³. Se había reiterado igualmente en el debate de 1917 sobre la ley del hogar, que regulaba las futuras donaciones de pequeñas parcelas a las familias agricultoras por parte del gobierno nacional, y que fuera aprobada por consenso entre todos los partidos que contaban con representación parlamentaria. El diputado Costa, que informaba a la Cámara sobre el proyecto, sostenía que las «colonias libres» que se creaban con la ley producirían los mejores defensores de la constitución, concepto que era ratificado en el Senado por el conservador Patrón Costas. Los inmigrantes formarían parte de ese grupo, a condición de que se comprometieran a obtener la ciudadanía argentina. Se trataba de un requisito que se añadía al de la continuidad en la residencia en el lote obtenido, lo cual, como hemos visto, ya aparecía en el proyecto yrigoyenista de colonización. El agregado puede explicarse porque, mediante este *homestead* argentino, se trataba de poblar los territorios nacionales de la Patagonia y el Chaco, en donde las experiencias anteriores de colonización habían dado pobres resultados y el retorno de los inmigrantes instalados había sido elevado¹⁴.

Otras razones hicieron que al argumento ético-político del arraigo a la tierra se le sumara en esos años el de la racionalidad económica superior de la chacra mixta, es decir agrícola-ganadera, dirigida por inmigrantes. Por un lado, la evolución de los precios de los artículos argentinos de exportación se presentaba muy volátil luego de la guerra, con frecuentes cambios de tendencia entre la agricultura y la ganadería que arrojaban dudas sobre el futuro de la explotación extensiva de uno solo de esos sectores. Por el otro, en algunas zonas de la región pampeana los arrendatarios seguían estando obligados por sus contratos a producir determinados cereales o forrajes y no otros ru-

¹³ Ya en 1875 el presidente Avellaneda había sostenido la necesidad de encauzar la inmigración que recibiera el país, para evitar que se agolpara en las ciudades, donde se convertiría en un foco de calamidades y desórdenes. Ver su artículo «Inmigración», dirigido a los gobernadores de provincias, en *Escritos y discursos*, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1910, Vol. 5, *Estudios sobre las leyes de tierras públicas*, pp. 145-147.

¹⁴ Cabe observar que los diversos argumentos vinculados con la inmigración a veces se mezclaban en los debates parlamentarios, sin que quedara del todo en claro si se trataba de promover nuevas entradas de agricultores o la re-emigración hacia el campo de los que ya estaban instalados en áreas urbanas. Así, cuando el diputado Melo solicitó que se incluyera en la ley de 1917 que la falta de cumplimiento de la promesa de nacionalización determinaría la caducidad del lote de hogar, el diputado Costa argumentó que ello sería un factor restrictivo de la inmigración que se trataba de promover, porque los extranjeros recién llegados deberían esperar dos años para cumplir ese requisito. Melo respondió a su vez que eso era contradictorio con los fundamentos de la ley que el mismo Costa presentaba, en los cuales se decía que el *homestead* permitiría aliviar la desocupación de la población ya instalada en las ciudades argentinas. El proyecto original, las discusiones y la sanción de la ley pueden verse en Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1917, T. III, pp. 495-526, y Cámara de Senadores, *ibidem*, T. III, pp. 1071-1072.

bros. En ese marco, algunos de los expertos de la época –entre los cuales el más destacado era el agrónomo italiano Roberto Campolieti– aconsejaban que todo proyecto de colonización basado en la pequeña propiedad debía incluir el carácter intensivo y mixto de su explotación, lo cual la haría menos vulnerable a la incierta evolución del mercado externo. En particular, Campolieti creía que estas chacras debían entregarse a crédito a familias agricultoras recién llegadas al país, ya que no sólo compartía las prevenciones contra los inmigrantes que vivían en las ciudades, sino que en cierto modo las extendía a los ya establecidos en el campo, a los que acusaba de haber incorporado defectos que era preciso erradicar, como el descuido de los cultivos o la tendencia al consumo superfluo¹⁵.

La búsqueda de esa nueva racionalidad económica a través de la explotación mixta aparecía también en el último de los proyectos importantes de colonización elaborados durante el período radical, debido a la iniciativa de Tomás Le Breton, ministro de agricultura de Marcelo T. de Alvear. Sin embargo, se insertaba en este caso en un amplio cuadro en el que se atribuía a la inmigración un papel más destacado que en las restantes propuestas legislativas, y sobre todo más novedoso. Así, tanto en los fundamentos del proyecto como en su parte resolutive se apuntaba a una revitalización del conjunto de la economía argentina mediante el aporte de la corriente inmigratoria, que no debía actuar solamente como productora agrícola sino también como consumidora de productos industriales y contribuyente de impuestos. El sistema de la granja o chacra mixta permitiría diversificar la producción, a la vez que, al quedar en manos de pequeños propietarios y no de arrendatarios, elevar el estándar de vida y fomentar el desarrollo del mercado interno. Pero como advertía Le Breton, la inmigración no llegaba al país con la vitalidad de etapas anteriores, debido a que las posibilidades de colonizar sólo se daban en los remotos y áridos territorios que todavía permanecían en manos del Estado nacional. Para reanimar el flujo era necesario abrir a la colonización las mejores tierras cerealeras y ganaderas, estimulando la iniciativa de los propietarios particulares y, en caso de que ésta se mostrara remisa, facultando al gobierno para realizar expropiaciones que respetaran el interés privado. Con ello se conformarían unas «reservas de tierras» que el gobierno fijaría anualmente según las cifras probables de inmigrantes que el país recibiría durante ese lapso¹⁶.

Es interesante también observar que el proyecto incluía un criterio explícito de selección de los inmigrantes, que no estaría dado por reformas dirigistas de las leyes vigentes, sino por la influencia –presuntamente pode-

¹⁵ R. CAMPOLIETI, *La organización de la agricultura argentina (ensayo de política agraria)*, Buenos Aires, Edit. Aquino y Cía., 1929, especialmente pp. 216-220. Para un ejemplo legislativo de colonización basada en explotaciones mixtas ver el proyecto Quirós en Cámara de Diputados, *op. cit.*, 1922, T. V, pp. 226-230.

¹⁶ Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1924, T. III, pp. 475-481.

rosa— que sobre el flujo iría ejerciendo el mismo proceso colonizador a medida que se fuera desarrollando. En este punto se asemejaba a los planteos surgidos con motivo de la discusión de la ley del *homestead*, que luego reaparecerían en el libro de Campolieti, acerca de que la propia atracción de la pequeña propiedad agrícola iría seleccionando a los inmigrantes en el sentido deseado. Sin embargo, como ha destacado Fernando Devoto, habían sido precisamente Alvear y Le Breton quienes presentaran al Congreso en 1923 un proyecto de ley de inmigración fuertemente selectivo, que multiplicaba los mecanismos de control de ingreso ¹⁷. Es probable que fuera el rechazo que generó esta iniciativa —finalmente retirada por el gobierno, que optó a cambio por un decreto reglamentario de la ley de 1876— la que los llevara un año más tarde a explorar más a fondo el argumento de la colonización como forma de atracción del inmigrante deseable, idea apenas esbozada en el proyecto de 1923: «Es indudable que necesitamos población, pero no para nuestras grandes ciudades que están pletóricas, sino para nuestros campos. Necesitamos agricultores prácticos y no braceros sin profesión» ¹⁸. Esto permitiría explicar la evidente contradicción entre las premisas de las dos propuestas, ya que mientras el proyecto de inmigración de 1923 afirmaba que ésta estaba creciendo a un ritmo tan acelerado que obligaba a regularla, el de colonización del año siguiente sostenía que era «limitadísima» y que debía ser fomentada.

Volviendo a este segundo proyecto, los fuertes apoyos que había obtenido entre los municipios y cooperativas de productores, sobre todo en zonas cerealeras marginales, no lograron que el Congreso lo tratara, por lo que también fue retirado en 1925. Según Herrera Vegas, el fracaso se debió a los temores generados por la amplitud de atribuciones de expropiación que dejaba en manos del gobierno, las cuales, ejercidas por un presidente más inclinado que Alvear a ejercitarlas según criterios políticos, podían acarrear funestas consecuencias ¹⁹. Halperin Donghi ha sostenido que fue la recuperación de la prosperidad de la agricultura argentina lo que hizo que los terratenientes se mostraran menos dispuestos a aceptar unas expropiaciones que acaso no habrían visto con desagrado en un contexto de estancamiento ²⁰. Cabría quizás añadir una tercera razón, común a otros proyectos

¹⁷ F. DEVOTO, «Políticas migratorias argentinas y flujo de población europea (1876-1925)», en *Estudios sobre la inmigración italiana a la Argentina en la segunda mitad del siglo XIX*, Napoli, Edizioni Scientifiche Italiane, 1991, pp. 65-67, y «El revés de la trama: políticas migratorias y prácticas administrativas en la Argentina (1919-1949)», en *Desarrollo Económico*, Vol. 41, N° 162, julio-setiembre 2001, pp. 282-283.

¹⁸ H. Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1923, T. IV, p. 677.

¹⁹ R. HERRERA VEGAS, *op. cit.*

²⁰ T. HALPERIN DONGHI, *Vida y muerte de la República verdadera (1916-1930)*, Buenos Aires, Ariel, 2000, p. 177.

fracasados en esta materia, y es la dificultad de su cuantiosa financiación, cuya fuente principal se hallaría en el incremento de la deuda pública. Sea como fuere, el retiro de la propuesta Alvear-Le Breton dejaba a los préstamos de colonización del Banco Hipotecario como la única iniciativa colonizadora de cierta envergadura que lograra la aprobación legislativa. Veamos a continuación cuáles fueron sus modalidades y resultados.

El crédito agrario en la práctica: el caso del Banco Hipotecario Nacional

Como hemos visto más arriba, el crédito agrario ocupaba un lugar central en los debates de la década de 1910 sobre las estrategias para mejorar la distribución de la tierra en la pampa húmeda y lograr un mayor arraigo de los inmigrantes en el campo. A la vez, las entidades que representaban a los arrendatarios reclamaban una intervención más activa de la banca estatal en el otorgamiento de préstamos para fraccionar las grandes propiedades. Esta función no era cumplida por los prestamistas que dominaban el mercado hipotecario argentino, en su mayoría bancos y sociedades particulares, ya que las garantías que exigían y la elevada tasa de interés que cobraban por sus créditos, colocaban a éstos fuera del alcance del pequeño colono²¹. Las reformas introducidas en la operatoria del Banco Hipotecario Nacional no solamente apuntarían a colmar ese vacío, sino que, ante la falta de sanción de otras iniciativas legislativas, se transformarían en el principal instrumento práctico de la colonización durante los años veinte. El Banco había sido fundado en 1886 para conceder créditos sobre inmuebles urbanos y rurales, a largos plazos y con una tasa inferior a la usual en el mercado. Sus operaciones se financiaban mediante la emisión de cédulas hipotecarias que contaban con la garantía del Estado nacional. Una vez superada la crisis de 1890, la prosperidad de la agricultura argentina y la gran expansión comercial facilitaron la aceptación de las cédulas, incluso en las bolsas europeas, donde hacia 1913 había sido colocado un sesenta por ciento del total emitido²². Esto hizo que el Banco pudiera ampliar considerablemente el monto de sus préstamos, que sin embargo estaban más orientados a la vi-

²¹ No debe confundirse el crédito de colonización al que nos referiremos en este apartado con el crédito a corto plazo que los acopiadores de cereales, a veces agentes de las empresas exportadoras, otorgaban a los agricultores para financiar sus cosechas. Ver al respecto J. ADELMAN, «Financiamiento y expansión agrícola en la Argentina y el Canadá, 1880-1914», en *Ciclos en la Historia, la Economía y la Sociedad*, A. II, Vol. II, N° 3, 2° semestre 1992, pp. 3-21.

²² Cálculos propios en base a los datos de Comisión de Estudio del Crédito Hipotecario, *Informe de la...*, Buenos Aires, Talleres Gráficos del Banco Hipotecario Nacional, 1927, pp. 10-14.

vienda urbana que a la compra de parcelas en el campo. Por otra parte, los montos de estos últimos no superaban la mitad del precio de la tierra adquirida, lo que obligaba a los deudores a constituir una segunda hipoteca, con prestamistas particulares y en peores condiciones.

La polémica entre los defensores de crear un nuevo banco estatal para atender el crédito agrícola y los partidarios de reformar la banca ya existente se zanjó en 1919-20 a favor de esta segunda opción, a través de los llamados préstamos de colonización del Banco Hipotecario. En el proyecto de ley enviado al Congreso, el gobierno radical insistía en la importancia que tendría la colonización como factor atractivo para la nueva corriente inmigratoria que debía alimentarse con población de la Europa de posguerra: «Llamado nuestro país, por la riqueza de su suelo y la liberalidad de sus instituciones, a cobijar a todos los hombres del mundo que después de esta guerra colosal busquen un hogar tranquilo donde prosperar y rehacer su familia (...) debemos prepararnos para recibirlos, y uno de los medios más fáciles para conseguir ese objeto consistirá en el aliciente de convertirlos en propietarios de la manera más sencilla y menos onerosa»²³. Las reformas aprobadas consistían básicamente en dos puntos. Por un lado, el Banco Hipotecario fue autorizado a destinar la mitad de sus créditos a financiar la compra de parcelas de menos de doscientas hectáreas que por sus condiciones productivas y cercanía de estaciones ferroviarias o puertos fueran aptas para la colonización agrícola. Por el otro, se le permitió ampliar el monto individual de los préstamos a los colonos hasta el ochenta por ciento del precio de compra²⁴. En la práctica esto significaba que el propietario que deseara colonizar debía convenir con el Banco la forma de división de su campo y la tasación. Luego se efectuaba el remate público, y los compradores de los lotes recibían el porcentaje indicado para cumplir con el pago. Estas operaciones fueron tomando impulso a partir de 1922, y la etapa en que alcanzaron un mayor relieve fue entre 1925 y 1928. Al mismo tiempo, el Banco fue ampliando el número de sucursales, especialmente en las zonas que eran consideradas más propicias para recibir los créditos. Para fines de la década, la nueva modalidad de colonización había llegado a abarcar a más de medio millón de hectáreas, ubicadas en su casi totalidad en las provincias de Buenos Aires, Entre Ríos, Santa Fe y Córdoba y en el territorio nacional de La Pampa²⁵.

²³ Cámara de Diputados, *Diario de Sesiones...*, sesiones ordinarias, 1917, T. IV, p. 406.

²⁴ Cámara de Senadores, *ibídem*, sesiones ordinarias, 1919, T. I, pp. 643-644.

²⁵ Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*, años 1921-1929. El plazo de estos préstamos podía llegar a los 33 años, pero el promedio de los otorgados hasta 1935 estaba en alrededor de 25. Por comparación, el crédito hipotecario rural proveniente de otras fuentes tenía un plazo inferior a los 10 años. Las tasas de interés promedio eran de seis y nueve por ciento anual respectivamente. Ver República Argentina. Ministerio de Hacienda, *Censo Hipotecario Nacional al 31 de diciembre de 1936*, Buenos Aires, Peuser, 1938, pp. 152-172.

Respecto de los inmigrantes, la nueva legislación seguía la tradición colonizadora anterior, ya que no discriminaba a los beneficiarios de los créditos según fueran nativos o extranjeros y, dentro de estos últimos, tampoco distinguía entre grupos nacionales. Por otro lado, se autorizó al Banco a instalar una agencia en el Hotel de Inmigrantes a los efectos de ofrecer lotes rurales entre los recién llegados. La liberalidad legislativa que trasunta todo ello contrasta sin embargo con los resultados efectivos de la colonización, tal como podemos advertir en los siguientes datos, obtenidos a partir de las *Memorias* del Banco correspondientes a 1920-27, en las que los créditos aparecen discriminados según la nacionalidad de origen de sus beneficiarios. El cuadro 2 muestra con claridad que la mayoría de los créditos fueron otorgados a colonos nativos, aunque un porcentaje considerable de ellos –que no podemos establecer con precisión– eran indudablemente hijos de inmigrantes.

CUADRO 2

Distribución de los préstamos del Banco Hipotecario en la región de la pampa húmeda según la nacionalidad de los deudores, 1920-1927 (porcentajes)

	N° préstamos	Monto
Argentinos	58.1	67.7
Italianos	15.4	9.6
Españoles	11.1	8.7
Otros	15.4	14.0

Fuente: Banco Hipotecario Nacional, *Memorias*.

Resulta prácticamente imposible comparar estas cifras con datos de la misma década que expresen la proporción de los argentinos nativos dentro de los estratos que podían llegar a beneficiarse con estos créditos. La comparación debe retrotraerse al censo nacional de 1914, que distinguía a los arrendatarios de explotaciones agrícolas en las distintas provincias según su nacionalidad de origen. Se trata de una fecha en la que quizás el porcentaje de extranjeros entre los arrendatarios fuese algo mayor que una década después, cuando el sistema de préstamos estaba en pleno funcionamiento. Por ende, la comparación debe realizarse con mucha cautela. Sin embargo, las diferencias con el cuadro 2 resultan demasiado abultadas como para explicarlas sólo por el tiempo transcurrido. Así, en 1914 la proporción de argentinos entre los arrendatarios de la provincia de Buenos Aires sólo llegaba al

27 por ciento (contra el 41% de italianos y el 19% de españoles), en Santa Fe al 15 por ciento (contra 66 y 10 por ciento respectivamente), en Entre Ríos al 39 por ciento (contra 16 y 3 por ciento) y en Córdoba al 26 por ciento (contra 50 y 15 por ciento)²⁶. En el caso del territorio de La Pampa, contamos con un dato más cercano a la fecha de los préstamos, ya que corresponde a 1920, y nos muestra que los argentinos eran allí el 12 por ciento de los arrendatarios (contra el 31% de los italianos y el 19% de los españoles)²⁷.

Entre los beneficiarios de los préstamos del Banco que tenían nacionalidad extranjera, es llamativa la alta proporción de los que no eran italianos ni españoles, lo cual está relacionado con que muchos créditos fueron otorgados sobre tierras relativamente marginales dentro de la pampa húmeda —sur de Buenos Aires, oeste de La Pampa y Entre Ríos— en las cuales la presencia de labradores de otros orígenes, como Europa central u oriental, era más destacada. La principal razón que explica esto no debe hallarse sin embargo en un intento deliberado de la banca estatal por promover la agricultura de esas zonas de menor productividad, sino en el carácter voluntario que tenían las ofertas de los campos a colonizar. Los propietarios radicados en el centro de la región cerealera tenían menos interés en ofrecerlos a la venta, ya que el sistema de producción mediante arrendamiento, conservando la propiedad, les resultaba más conveniente. Los resultados de los préstamos de colonización tendieron a aproximarse en este aspecto a los obtenidos con la ley de centros agrícolas dictada por la provincia de Buenos Aires en 1887, puesto que, en las pocas ocasiones en que los mismos llegaron a prosperar, fue en zonas que quedaban fuera del área principal de explotación cerealera.

Más allá de esta especificación, lo que nos interesa destacar aquí es que el propio mecanismo de colonización dificultaba el acceso de los inmigrantes recientemente llegados al país²⁸. El fraccionamiento y venta a través de los préstamos del Banco solía efectuarse a favor de arrendatarios que ya venían trabajando los lotes que salían a la venta, o lotes vecinos, a veces durante muchos años. Esto hacía que se tratara de inmigrantes radicados en el campo argentino con bastante antelación, o bien de sus hijos ya nacidos en el país, que habían acumulado un pequeño capital con el cual estaban en condiciones de desembolsar el veinte por ciento del precio de la tierra, que debían cubrir al contado y con sus propios recursos. Un dato que tendería a

²⁶ República Argentina, *Tercer Censo Nacional*, Buenos Aires, Rosso y Cía., 1919, T. V, pp. 837-838.

²⁷ Ministerio del Interior, *Censo general de los territorios nacionales (1920)*, Buenos Aires, Establecimientos Gráficos Martino, 1923, Vol. I, pp. 33-34.

²⁸ Este problema ya había sido advertido por algunos de los mayores defensores de la reforma, aunque sin precisar las razones que lo explicaban. Ver por ejemplo S. ORÍA, «Los préstamos de colonización del Banco Hipotecario Nacional como medio de fomentar la población y la producción argentinas», en *Biblioteca*, Vol. 2, 1928, pp. 64-73.

ratificar esto es el menor porcentaje de los montos recibidos por los inmigrantes respecto del número de préstamos concedidos, puesto que muestra que los beneficiarios argentinos recibían en promedio sumas más elevadas, sea por la extensión del lote o por su mayor precio por hectárea.

Hay otra razón que explica el escaso suceso de los préstamos del Banco Hipotecario para atraer nuevos inmigrantes y radicarlos en el campo, y es su falta de continuidad. En los años centrales de la década de 1920, cuando se otorgó la mayoría de ellos, los precios de los rubros agrícolas argentinos (maíz, trigo, lino) presentaban un sostenido incremento, debido a la renovada demanda de los países europeos luego de la Primera Guerra Mundial. Esto hizo que se elevara el precio de la tierra, por lo que las hipotecas fueron constituidas sobre la base de altas tasaciones. La reversión de esta tendencia a partir de 1926-27, cuando comienza el descenso de los precios agrícolas internacionales, llevó a crecientes dificultades de los deudores hipotecarios para cumplir sus compromisos, ya que debían pagar cuotas fijas establecidas en base a las tasaciones previas cuando los montos que obtenían por la producción eran más bajos. Este problema repercutió de modo claro en el porcentaje de mora en los pagos de los servicios de los créditos de colonización, que llegó a ser mucho más elevado que en el caso de los créditos urbanos ²⁹. A esto se sumó la marcada disminución en la aceptación internacional de las cédulas hipotecarias a partir de la crisis de 1929, lo que condujo a que el Banco restringiera fuertemente los créditos de colonización y comenzara la ejecución de las propiedades de los deudores morosos. Si bien el sistema se mantuvo en funcionamiento durante los años treinta, la superficie abarcada fue mucho menor que en la década anterior. Incluso en esa etapa expansiva, la proporción que estos créditos representaban sobre la operatoria del Hipotecario nunca se aproximó al cincuenta por ciento autorizado por la ley. A lo largo de su trayectoria, esta forma de colonización benefició solamente a poco más de diez mil familias agricultoras, una cifra que estaba lejos de poder modificar las tendencias anteriores.

Los cambios en la política colonizadora luego de 1930

El breve retorno de Yrigoyen al gobierno entre 1928 y 1930 dio lugar a una actitud contradictoria en materia colonizadora, ya que por una parte fueron recuperados en el Congreso algunos de los proyectos formulados durante su primera presidencia, que habían recibido fuertes críticas, como el de la creación del Banco Agrícola, mientras que por la otra se avanzaba

²⁹ Observaciones sobre las dificultades en el cobro de los créditos una vez pasada la euforia expansiva de mediados de los años veinte pueden verse en E. CONI, *Los préstamos de colonización del Banco Hipotecario Nacional*, Buenos Aires, El Ateneo, 1931, *passim*.

hacia una profundización del intervencionismo estatal que había sido esbozado durante el paso de Le Breton por el Ministerio de Agricultura ³⁰. Dada la firme oposición de la mayoría conservadora en el Senado, estas nuevas propuestas debieron conformarse, en el mejor de los casos, con la aprobación de la Cámara de Diputados. En otras ocasiones, figuras allegadas al elenco gubernamental hicieron planteos más globales que trataban de integrar una reforma agraria parcial en las llanuras pampeanas con políticas de inmigración dirigida y encauzada por el Estado argentino mediante acuerdos con otros países o con empresas de colonización. En ellas se puede apreciar la supervivencia de algunos de los mitos surgidos en momentos anteriores del proceso inmigratorio, como el de la corriente de capitales externos que acompañaría y financiaría el arribo de las nuevas oleadas de labradores, o el de la posibilidad de una planificación minuciosa de la agricultura y la población en las cuencas cerealeras, cuyas pruebas se buscaban en experiencias más recientes pero muy disímiles en sus características, como la exitosa colonización con inmigrantes italianos convertidos en pequeños propietarios en el valle del Río Negro ³¹.

Cuando se compara el tono de esos planteos de finales de los años veinte con los proyectos de colonización de la década siguiente, lo primero que atrae la atención es la modestia de ambiciones de estos últimos, no sólo por la cantidad de tierras de la que se hablaba sino también por las áreas geográficas que comprendían, cada vez más alejadas del centro de la región pampeana. Una explicación que puede ensayarse de ese cambio se encuentra en las transformaciones políticas sufridas por el país a partir de 1930, con el desalojo del radicalismo mediante un golpe militar y su posterior reemplazo por gobiernos conservadores en un marco de democracia restringida. Sin embargo, como hemos visto, la denuncia de la explotación extensiva y de la gran propiedad rural no había comenzado en 1916, ni habían permanecido al margen de ella algunos de los principales funcionarios de la etapa conservadora clausurada ese año. Por otro lado, en las décadas de 1920 y 1930 las cuatro provincias de la región pampeana llevaron adelante sus propias experiencias de colonización basadas en la compra o la expropiación de tierras en manos de particulares, cuyo alcance en la práctica fue bastante limitado. Lo significativo es que, en el momento de emprender dichas experiencias,

³⁰ Un ejemplo de ello puede encontrarse en el proyecto de Carlos Rodríguez, nuevo titular del Ministerio, para expropiar doce mil hectáreas en la provincia de Buenos Aires, a no más de cien kilómetros de la capital, con el fin de fomar granjas que tendrían una fuerte fiscalización del gobierno. Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1928, T. III, pp. 537-541.

³¹ Ver por ejemplo M. OLIVA, *Ante-proyecto de ley de inmigración, trabajo y colonización de la provincia de Buenos Aires y exposición de motivos*, Buenos Aires, Kidd, 1928; *Organización técnica de la inmigración y de la colonización*, Buenos Aires, Nocito y Rañó, 1929.

tales provincias estaban en manos de gobiernos pertenecientes a distintos signos políticos (radical, demócrata-progresista y dos líneas divergentes dentro del conservador). Esto brinda una referencia acerca del consenso bastante generalizado que seguían teniendo algunas de las ideas sobre colonización que hemos recorrido en los párrafos anteriores, las cuales, por otra parte, reaparecían puntualmente en los fundamentos de esta legislación provincial³². Ese consenso se extendía a la defensa de los arrendatarios, que fueron beneficiados en 1932 con una ley más favorable que la de 1921.

Por lo tanto, la principal razón de la cautela colonizadora de los años treinta no debe buscarse a nuestro juicio en los cambios políticos producidos en el gobierno nacional, sino en el contexto económico en el que esa colonización debía operar. Los problemas de recuperación de los créditos a los colonos, que en el caso del Banco Hipotecario ya eran importantes en 1929, se agravaron ulteriormente a partir de la crisis comenzada ese año. A mediados de la década siguiente, una proporción superior a la cuarta parte de la superficie total de las cuatro provincias de la región estaba hipotecada a favor de acreedores particulares o de la banca estatal, con escasas posibilidades reales de cancelación para una gruesa parte de las mismas³³. Por otro lado, las cédulas hipotecarias sufrieron una fuerte depreciación debido a la liquidación de que fueron objeto en las principales bolsas en las que cotizaban, pese a que el Banco Hipotecario había tratado de mantener la confianza de los inversores mediante la ejecución de un alto número de créditos impagos. La posibilidad de obtener en el exterior otras fuentes de financiación para la colonización resultaba extremadamente problemática, ya que, en un contexto de fuerte desempleo, se había optado por orientar el escaso crédito disponible hacia las obras públicas, más intensivas en la ocupación de mano de obra.

La única iniciativa destacada de la primera mitad de la década reflejaba muy bien ese clima de restricciones. Nos referimos a la creación de la sección de crédito agrario dentro del Banco de la Nación Argentina. Como se recordará, se trataba de una medida largamente reclamada por los legisladores socialistas, a los que se sumaron las entidades que representaban a los arrendatarios y pequeños propietarios endeudados, como la Federación Agraria Argentina. Desde 1912 el Banco de la Nación venía adelantando a los

³² Provincia de Córdoba, *Ley de colonización N° 2303, ley de colonias y fundación de pueblos N° 2142*, Córdoba, s.e., 1923; Provincia de Santa Fe. Ministerio de Hacienda y Obras Públicas, *Ley de colonización N° 2432 y su decreto reglamentario*, Santa Fe, s.e., 1934; sobre la ley bonaerense ver M. CASARES, *Algunas faces de la ley de colonización de la Provincia de Buenos Aires*, Buenos Aires, Compañía Impresora Argentina, 1939; sobre la ley entrerriana B. HORNE, *Nuestro problema agrario*, Buenos Aires, La Facultad, 1937.

³³ República Argentina, *Censo Nacional Hipotecario al 31 de diciembre de 1936*, op. cit., pp. 27-28.

agricultores las sumas necesarias para la recolección de cosechas, pero aún en los años veinte no contaba con unas líneas de crédito para compra de tierras a largo término como las ofrecidas por el Hipotecario. En 1933 el Congreso finalmente aprobó la reforma solicitada, a través de un proyecto en cuya redacción intervinieron Cárcano como diputado y De Tomaso –defensor de la idea ya en 1916–, ahora como ministro de agricultura. Sin embargo, la ley que creaba la sección de crédito agrario era bastante distinta de la original, ya que si bien mejoraba considerablemente las condiciones de financiación anual de la actividad agrícola, limitaba en extremo los montos y plazos de los créditos destinados a la compra de tierras, así como la parte del capital del Banco que podía dedicarse a este segundo tipo de operaciones. Por otra parte, el radio abarcado por éstas era mucho más dilatado que el de los préstamos de colonización del Hipotecario, lo que puede explicarse por la creciente importancia que estaban adquiriendo los cultivos industriales y otros derivados de la agricultura destinados al mercado interno, en su mayor parte obtenidos en provincias del interior del país. No es de extrañar por lo tanto que las *Memorias* del Banco registren muy contadas operaciones de transferencia de tierras en la pampa húmeda financiadas por la nueva sección³⁴.

Los viejos problemas que quedaban sin resolver para transformar a la agricultura argentina en un sentido más equitativo y los nuevos que la crisis había introducido se reflejan igualmente en el proyecto con que el propio Cárcano, desde su nuevo cargo de ministro, defiende la creación de una Comisión Nacional de Colonización en 1936. En él se reiteraban nociones ya conocidas, como la de los beneficios que la pequeña propiedad acarrearía desde el punto de vista de la estabilidad social (los económicos en cambio apenas son mencionados, quizás como consecuencia de las dudas que a esa altura existían acerca de la sustentabilidad de tales empresas agrarias). Pero al mismo tiempo se advertía sobre las dificultades que el Estado debía enfrentar si pretendía ensanchar la base de los pequeños propietarios en la región pampeana. Por ello, los fundamentos del proyecto se iban deslizando gradualmente desde el acceso a la propiedad de la tierra hacia el arraigo a la misma por parte de quienes la trabajaban como arrendatarios, es decir a la estabilidad y mejora de sus condiciones, confiando implícitamente el paso a la propiedad al transcurso del tiempo. El contexto de la crisis volvía a aparecer al considerarse los inmuebles que serían objeto de la ley, ya que el proyecto incluía entre ellos a los que estuvieran en manos de la banca estatal, es decir los provenientes de las ejecuciones de créditos impagos. Pero si se tiene presente que las otras dos fuentes eran las tierras fiscales –que difícilmente estaban en condiciones de cumplir los requisitos de cercanía

³⁴ Banco de la Nación Argentina, *Memoria de la Sección de Crédito Agrario (ley 11864)*, Buenos Aires, Kraft, 1935, pp. 16-20; *Memoria y balance general correspondiente al año 1939*, Buenos Aires, s/e., 1940, pp. 17-23 y 84-100.

geográfica que el mismo proyecto establecía– y las tierras privadas sólo en el caso de que fueran ofrecidas por sus propietarios –lo que era de dudoso cumplimiento–, no es difícil concluir que el propósito del proyecto era el de dar un destino útil a las propiedades acumuladas por ejecución en las Carteras de los bancos oficiales, más bien que avanzar en la apertura de nuevas zonas al proceso colonizador³⁵.

¿Cuál era el lugar que ocupaban los inmigrantes en esta nueva propuesta de Cárcano y, más en general, en los planteos colonizadores de los años treinta? Sin dudas, bastante más modesto que en las etapas anteriores. De hecho, Cárcano apenas menciona el tema, al incluir, entre las atribuciones de la Comisión a crearse, la de «realizar convenios con familias de agricultores residentes en el extranjero», un objetivo que no aparece luego reflejado en los artículos a través de los cuales se determinaba el funcionamiento práctico del nuevo organismo. Por su parte, el más entusiasta defensor del proyecto, el socialista Enrique Dickmann, creía que éste debía orientarse a los colonos ya instalados con anterioridad, puesto que el crecimiento de la población del país –un objetivo que mantenía su vigencia y que, según él, estaba asociado con la pequeña propiedad agraria– no podía encontrar ya su principal recurso en la llegada de nuevos contingentes desde el exterior³⁶. La figura del inmigrante tampoco ocupa el lugar de agente central de la colonización en los proyectos de los años treinta encarados por los gobiernos provinciales de la región. En el caso de Buenos Aires, la nacionalidad argentina aparecía incluso como uno de los criterios a los que se debía otorgar preferencia en la selección de los candidatos a colonos. En el de Entre Ríos, cuyo funcionamiento real conocemos mejor gracias al testimonio del ministro que dirigió la colonización, los principales beneficiarios fueron agricultores también nativos, en muchos casos hijos de inmigrantes suizos, alemanes e italianos³⁷. Es probable que algo similar ocurriera con los créditos del Banco de la Nación, sobre todo en la porción minoritaria que se destinó a la región que nos interesa, aunque es difícil saberlo con la información cuantitativa suministrada por las *Memorias* de la entidad en los años treinta. En cualquier caso, las menciones a los agricultores nativos se vuelven mucho más frecuentes en la descripción de las operaciones del Banco durante este período.

³⁵ H. Cámara de Diputados, *op. cit.*, sesiones ordinarias, 1936, T. III, pp. 279-294.

³⁶ E. DICKMANN, «El proyecto de colonización del ministro Cárcano es bueno y está bien inspirado: la pequeña propiedad agrícola no es un peligro social», en *Finanzas. Revista Mensual de Economía*, A. 4, 1936, pp. 9 y ss.

³⁷ B. HORNE, *Nuestro problema agrario*, *op. cit.*, pp. 43-106.

Conclusiones

Con el avance de la figura del colono nativo que advertimos en la década de 1930 comenzaba a producirse en los hechos una gradual escisión entre inmigración y colonización, al mismo tiempo que tanto una como otra iban cediendo el lugar central que durante mucho tiempo conservaran en los planteos de transformación económica y social elaborados por los grupos dirigentes argentinos. Ese avance venía también produciéndose a través de los mecanismos menos evidentes de la herencia, la sucesión en la explotación y la venta de propiedades que no pasaban por los circuitos estatales de financiación. Por lo que se refiere a este último, se trataba sin embargo de un mecanismo que actuaba en esos años con un ritmo menos vigoroso. Según han mostrado Barsky y Gelman, entre 1912 y 1929 asistimos a un aumento en el número de propiedades en la pampa húmeda y a una disminución del promedio de hectáreas de las mismas, pero esa tendencia se interrumpe a partir de entonces y hasta mediados de la década de 1930. En algunas provincias, como Entre Ríos o Córdoba, incluso volvió a expandirse el arrendamiento luego de 1929. Sea como fuere, el aumento en el porcentaje de los argentinos nativos sobre el total de directores de explotación, que ya debió ser relevante en los años veinte, se acentuó en la década siguiente.

En los casos en que efectivamente se produjo el acceso a la pequeña propiedad por parte de los inmigrantes que trabajaban como arrendatarios, ello debió poco a los grandes proyectos de colonización que fueron lanzados luego de 1914. La mayoría de éstos no llegaron a convertirse en leyes y, cuando lo hicieron, se aplicaron en regiones marginales o su alcance fue limitado. Es obvio que el ideal de reformar la economía y la sociedad de la pampa húmeda en el sentido que había sido planteado en el siglo XIX, es decir mediante la conformación de un amplio estrato de pequeños propietarios, de preferencia inmigrantes dedicados a la agricultura, no fue cumplido durante la etapa analizada, más allá de la reiterada apelación a ese objetivo. Algunas de las premisas en las cuales se basaba actuaron de una manera más eficaz por otras vías, como por ejemplo la protección de los arrendatarios agrícolas mediante la reforma de sus contratos, la financiación preferencial de su actividad por la banca estatal o el fomento del cooperativismo entre los colonos. Todas estas medidas tuvieron su importancia para asegurar la continuidad de la pequeña explotación y una cierta capacidad de ahorro, pero estaban lejos de lograr ese cambio de fondo que siguió defendiéndose, al menos en sus fundamentos, en los proyectos legislativos de los principales partidos de la época.

RESUMEN

Inmigración y pequeña propiedad agrícola en la Argentina de entreguerras: continuidades y límites de una política estatal

En el artículo se analizan las políticas que tendían al fomento de la inmigración mediante la colonización estatal o privada en la pampa húmeda argentina durante el período de entreguerras. Se trata de una etapa bastante menos analizada en este aspecto que la anterior a 1914, pero en la cual subsistieron algunos de los mitos referidos a la reforma de la sociedad y la economía rural en boga en la segunda mitad del siglo XIX. La mayoría de los proyectos legislativos que apuntaban a ese objetivo permanecieron sin sanción, pero a través de sus fundamentos es posible rastrear la persistencia de las relaciones ideales entre inmigración y pequeña propiedad agraria. Una de las escasas reformas efectivamente implantadas consistió en la adecuación de los créditos de la banca oficial para la compra de parcelas, por lo que en el trabajo se dedica una especial atención al funcionamiento de este sistema y a las limitaciones enfrentadas en su práctica. Luego de la crisis de 1929 dichas reformas perdieron gran parte de su previa ambición, al mismo tiempo que se fue produciendo una gradual escisión entre las políticas de colonización y la atracción de nuevas corrientes inmigratorias.

SUMMARY

Immigration and small land property in argentina in the interwar years: continuities and limitations in state policy

This article analyzes the policies enacted to promote immigration through governmental or private colonization projects in the Argentine prairies in the interwar years. In this period, less studied so far than the one preceding World War I, many of the myths concerning the transformation of rural economy and society which prevailed in the second half of the nineteenth century still subsisted. Most of the bills proposed in this respect did not pass in Congress, but in the grounds given to support those projects it is possible to trace the persistence of ideal relations between immigration and small land property. One of the very few reforms actually enacted was the adjustment of official bank credits for land acquisition; therefore special attention is given here to this system and the practical difficulties it encountered. After the 1929 crisis these reforms lost momentum, while at the same time colonization policies tore apart from the attraction of new immigration flows.