

La política de “transformación agraria” en la provincia de Entre Ríos en la década de 1930

Silvia B. Lazzaro (Universidad Nacional de La Plata, Argentina)

Introducción.

La crisis internacional de 1929 impactó, sin duda, en el sistema agrario pampeano: caída de precios agrícolas, disminución de las exportaciones, escasez de divisas, que agrava aún más el déficit de la balanza de pagos, quiebras consecuentes de muchas explotaciones, colonos endeudados vía comerciantes e intermediarios que les habían otorgado adelantos para la obtención de alimentos e insumos.

En este marco, la política colonizadora en Argentina adquiere un sesgo diferencial desde esta década, tanto a nivel nacional, como en algunas provincias de la región pampeana que, incluso se adelantan a aquella.

Existe toda una realidad previa que funciona como contexto contenedor y explicativo de estas políticas. Es ostensible la situación de crisis en el ámbito agrario, conformada por varios factores convergentes como la crónica situación de dependencia a nivel internacional, un alto grado de monopolización en la producción, el comercio y el transporte, a lo que se suma la presión ejercida por la restricción de crisis del mercado y el problema del latifundio y de la tierra fiscal improductiva (Buenos Aires y La Pampa, 1935).

En cuanto a los principales condicionantes que obstaculizan al productor directo obtener la propiedad de la tierra, se entrelazan una serie de procesos que, en lo fundamental, tienen que ver, al menos, con tres tipos de procesos. En primer lugar, el alto precio de la tierra con relación a la productividad, en tanto el veloz desarrollo de la agricultura provocó la rápida valorización de los campos, especialmente en el litoral, alcanzando un ritmo tan vertiginoso que llega a sobrepasar el nivel correspondiente a su productividad real; además la especulación en tierras fue intensa, lo que contribuyó a restringir la oferta, por la resistencia de algunos propietarios a desprenderse de tierras, a la espera de una más intensa valorización, lo que obstaculizó a los productores directos hacerse propietarios de las tierras que trabajaban. En segundo lugar, lo inadecuado del sistema crediticio, en tanto no se reconocen las condiciones mínimas indispensables, tales como la facilidad del otorgamiento, la baja amortización –que implica largos plazos- y el interés moderado. Estas condiciones han estado ausentes o no se han cumplido; en efecto hubo créditos para colonización del Banco Hipotecario Nacional, implantados en 1919, que le permiten a la entidad acordar hasta el 80% del precio de compra a los adquirentes de lotes de propiedades que se subdividan; en la práctica dieron lugar a abusos a causa de las tasaciones elevadas del Banco y a los altos precios de venta, lo que dificulta a los compradores satisfacer con regularidad los servicios de los préstamos. En este sentido hay que mencionar también la Sección de Crédito Agrario del Banco de la Nación, en 1933, que otorga créditos pero con plazos notoriamente reducidos. En tercer lugar, ha de tenerse en cuenta la conducta de los productores que no siempre manifiestan

especial interés en convertirse en propietarios, en función de actitudes que a veces pueden calificarse de indolencia o imprevisión, pero que otras veces responden a una clara opción por el arriendo, en virtud del precio excesivamente alto de la tierra en relación a su productividad (Belaúnde, 1943).

Prevalencia del latifundio, concentración creciente de la propiedad, alto precio de la tierra, deficiencias de la acción crediticia, son los esenciales factores que se manifiestan como centrales en el proceso de adquisición de la tierra por parte del productor directo.

La provincia de Entre Ríos no escapa a esta realidad, aunque genera desde el Estado una peculiar política de colonización, a la que su gestor, el Dr. Bernardino Horne¹, denomina de *Transformación Agraria*, y que en general trata de dar respuesta a las problemáticas planteadas, pero a partir de una concepción bastante peculiar para la época, que sostiene que el problema del agro, y de la colonización en particular, no se resuelven tan sólo distribuyendo tierras. Esta consideración para nada pretende minimizar la importancia implícita del régimen de propiedad de la tierra, que representa de por sí un obstáculo para el desarrollo económico integral; pero sí incorpora otros elementos que hacen también a la esencia de la estructura agraria: la tenencia de la tierra, el régimen legal o consuetudinario de propiedad, la distribución de la misma, la organización del crédito, de la producción y la comercialización, los gravámenes que impactan sobre la población rural, y los servicios suministrados por el Estado al ámbito rural, tales como el asesoramiento y la enseñanza técnica, los servicios de sanidad y de comunicaciones, entre otros.

Consideramos que el análisis de esta instancia es importante, no sólo por las propuestas realizadas y los resultados obtenidos a mediano plazo, sino también por la concepción misma del proceso de *transformación agraria* que, reiteramos, trasciende ampliamente la sólo distribución de la propiedad, deslizándose hacia otros ámbitos económicos y sociales particularmente relevantes

La Propuesta de Bernardino Horne.

Diagnóstico sobre la base del contexto socioeconómico signado por el impacto de la Crisis

Bernardino Horne parte del análisis de una realidad que se centra fundamentalmente en la profunda concentración de la propiedad rural, con secuelas tan evidentes como perniciosas tales como la prevalencia del latifundio y la tendencia a la despoblación rural. La tierra fue, y es –afirma– objeto de especulación sobre su valor social, sin que el Estado haya hecho nada positivo para evitar la apropiación de ese valor o el libre juego comercial del mismo. Los agrarios –dice Horne– carecen de leyes protectoras, especialmente el proletariado rural; no hay disposiciones que amparen el salario y evite los abusos, que fije condiciones a la vivienda, la alimentación, la educación y que acuerde los derechos mínimos indispensables a quien organiza una familia. En contrapartida, un propietario hoy puede especular libremente con la tierra, dejarla abandonada, desnaturalizarla, y darle el destino que le parezca: vivimos –asevera Horne, parafraseando a Spencer– *bajo el régimen del despotismo de la propiedad*. (Horne, 1942). Como consecuencia

directa de esta situación surge la anomalía que hace que el *progreso* –el real, el que se mide por el grado de bienestar de los habitantes- *es más urbano que rural*. En efecto, el campo se despuebla; el 70% de la población vive en las ciudades y la *civilización* no se extiende a la campaña; el agrario se exhibe así como un *explotado y un perseguido*, y ello a causa de la inexistencia de un derecho agrario que *regule, oriente y asegure el trabajo y la propiedad con un sentido social*.

En este contexto, y en el caso específico de Entre Ríos, las colonias más óptimas, como Chajarí o San José, no hallaban estrategias de expansión, debiendo muchos hijos de colonos extranjeros, trasladarse a otras regiones y aún abandonar la provincia, con el propósito de encontrar tierras donde poder trabajar, haciéndolo en todos los casos como arrendatario.

Las colonias creadas en la provincia, hasta la *reforma*, han sido el producto de iniciativas aisladas; los gobiernos han comprado algunos campos en distintas épocas, se los ha subdividido, se han vendido los lotes con facilidades de pago a los colonos, pero *sin plan orgánico* y sin tener en cuenta una organización *que los uniera para su mejor defensa y educación* (Horne, 1937). En los últimos años se subdividieron muchos campos por empresarios particulares, llamados *colonizadores*, que hacían su negocio comprando tierras y vendiéndolas con préstamos del Banco Hipotecario, el que de esta manera fomentó abiertamente la especulación.

El colono, entretanto, queda aislado, librado a su propio esfuerzo: el alto precio pagado, las deudas contraídas, el capital invertido en maquinarias en forma individual por falta de coordinación y ordenamiento, la carencia de la organización en la producción y en la comercialización de los productos, colocaron a los productores locales al borde de la ruina; muchos, en efecto, llegan a perder su tierra y las mejoras introducidas, generándose un clima de hondo desaliento en el ámbito rural.

Ante estas condiciones es prioritario *volver al campo, orientar a la juventud hacia las tareas rurales*, para lo que es indispensable crear el medio y el ambiente propicio. De este modo – afirma Horne- muchos *se apartarán de las ciudades* donde generalmente llevan una vida precaria, al mismo tiempo que se los *librará de la terrible enfermedad que nos ataca con características alarmantes: la burocracia* (Horne, 1937).

La situación dista de ser mínimamente positiva. La tierra sigue siendo patrimonio de unos pocos; y los que han llegado a adquirir algo, están por lo general bajo el peso de enormes deudas, contraídas bajo un nivel de precios elevadísimo, en relación a los actuales, y con un valor ficticio provocado por la especulación anterior a la crisis.; los que no tienen tierras en propiedad, y son arrendatarios o asalariados, luchan en condiciones duras, sin posibilidad de evolución alguna. En tanto esto ocurre y persiste un ambiente ficticio de progreso basado en el poderío de unos pocos y en las estadísticas de exportación –con repercusión sólo en dos o tres casas comerciales que operan desde el extranjero y en las rentas del Estado- el interior continúa despoblándose, el desaliento se extiende y el hogar campesino se disgrega.

En este marco, ninguna ley agraria cumplirá su fin, ni puede considerársela dentro de la categoría de *reforma*, en condiciones para corregir errores básicos y cimentar una nueva economía, si no contempla *integralmente* el problema: el de la tierra, pero también el de la *organización y educación* de los trabajadores agrarios, *capacitándolos para trabajar, producir bien y vivir mejor* (Horne, 1937)

El problema agrario –asevera Horne- es económico y social, y por lo tanto la imprescindible acción del Estado ha de tener en cuenta, para la generación de sus políticas, la tierra, el hombre y el capital. *La tierra* debe dejar de ser una mercancía, de uso exclusivo de quien la posee en propiedad, para ser considerada en *función social*. *El hombre, factor activo de esa función*, deja de ser por ello el elemento aislado, sin orientación, sin cultura y víctima permanente de una *explotación sin contralor*; y en tanto se trata de un factor social relacionado con la tierra, que produce para todos, es el *Estado* el que debe dar y garantizar las bases de su organización y protección, para que los objetivos comunes se cumplan. En lo que respecta al *capital*, la articulación con los anteriores factores mencionados es casi automática, en tanto el Estado, con su crédito especializado ha de tender al arraigo del agrario, independizándolo de la banca y del comerciante particular (Horne, 1942)

Sobre la base de los conceptos anteriores la *reforma agraria* –categoría que adquirirá otras dimensiones e implicancias en décadas posteriores- significa para Bernardino Horne, innovación en las prácticas rurales para su mejora y superación de los niveles económicos y sociales de la vida rural. No se la concibe como una simple subdivisión de la tierra, si no que alcanza su verdadera significación, adicionando al parcelamiento del suelo agrícola y a la estabilización de la población rural, la aplicación efectiva de los principios científicos y técnicos que surgen de la experiencia agronómica para el logro de mayores riquezas, mediante la promoción de cultivos racionalmente planificados. En efecto, la base de sustentación de la *reforma agraria* es la propiedad concebida en función social, para lo que es imprescindible superar la tendencia individualista de la propiedad y elaborar un estatuto legal que responda a una adecuada protección jurídica del factor humano que puebla la campaña. Es por ello que la *propiedad especulación* ha de ser desplazada por la *propiedad función*, en donde el trabajo es el que traza las más firmes orientaciones (Horne, 1962)

Evidentemente, el conjunto de estas concepciones se inserta en el inevitable contexto que generó el impacto de la Crisis de 1929, que propició situaciones de angustia y *de prueba que la provincia ha soportado con serena resignación*. (Mensaje, 1933).

Esta es una crisis mundial- dice el gobernador Herminio Quirós en 1931-, pero la economía de la provincia no ha podido escapar a sus efectos, sobre todo en lo que respecta al descenso de los precios de las producciones principales de la provincia. La superproducción, excediendo en mucho la capacidad consumidora; la aparición de nuevos competidores en el mercado internacional; la modificación de la política de intercambio por los países consumidores trabando la importación, etc., son las causas a las que se atribuye esta situación de crisis de

precios. Pero lo que también hay que exhibir con franqueza, *porque es la verdad y porque cabe esperar que se subsane*, es que los productores entrerrianos no estaban ni medianamente preparados para recibir esta crisis violenta: no se preocuparon en disminuir al mínimo el costo de producción, ni de organizarse para atender al manipuleo y venta de sus productos, situación que eventualmente les habría permitido una defensa más eficaz (Mensaje, 1931). La dureza de la *lección recibida* han advertido al Estado y a los productores respecto a la impostergable necesidad de arbitrar precauciones para hacer frente a situaciones conflictivas como las ocurridas: la cooperación, la diversificación e intensificación de las producciones, la implementación de mejores métodos agrícolas, en tanto factores de defensa que deben ser racionalmente aplicados. Y también la especial consideración del aspecto crediticio, ante la tendencia notoriamente restrictiva de la política bancaria y la consiguiente retracción de los grandes capitales. En virtud de las dificultades por que atraviesan los trabajadores rurales, la labor de los Bancos Agrícolas tiende a acrecentarse en el más amplio sentido de sus operatorias; ello en función de que no son simples instituciones de crédito, sino *verdaderos centros de cultura y de orientación industrial* (Mensaje, 1932)

Y para completar el cuadro de previsiones encaminadas a propulsar la restauración económica de la provincia –afirma el gobernador Luis Etchevehere– es de trascendencia una *acción encaminada a afinar en propiedad a los agricultores*, gran parte de los cuales trabajan precariamente en fundos ajenos, en calidad de arrendatarios. (Mensaje, 1933)

Evidentemente, la situación socioeconómica global de la provincia de Entre Ríos estaba generando demandas trascendentales, que el Estado no podía desoír. Pero la conflictividad no está planteada tan sólo en el seno de una situación coyuntural y externa como es el impacto de la Crisis de 1929 sobre la economía agraria en general.

También pesan condiciones estructurales internas fuertes, tradicionales, engendradas durante décadas, y que se articulan esencialmente con la presencia del latifundio en la provincia. Así, para 1930 el 26,27% de las tierras pertenecen a propiedades de más de 5.000 has, distribuídas entre 116 propietarios –sobre un total de 34.988–, correspondiéndole a cada uno, como término medio, 11.450 has. (Nemirovsky, 1933). En este aspecto la estructura agraria no sufre modificaciones sustanciales, al menos tendencialmente, en las décadas posteriores. En efecto, hacia fin de la década de los 50, los propietarios de más de 2000 has. controlan el 70% de la superficie total de la provincia: los de 200 a 2000 has. representan el 20% del total y el saldo del 10% de la tierra es ocupada por pequeños propietarios y por arrendatarios, con menos de 200 has., los cuales, paradójicamente representan el 80% de las explotaciones agropecuarias del país (Horne, 1957)

El Plan de Transformación Agraria

En 1919 el Poder Ejecutivo envía a la Legislatura un proyecto de colonización, que se reitera en 1920 y en 1924. Ninguna de estas iniciativas tuvo sanción legislativa, y en todos los casos carecían de los perfiles de un verdadero *plan orgánico de colonización*, además de no aludirse a normas de organización o de defensa común de los productores directos, tal como va a suceder posteriormente.

Al asumir el Dr. Luis Echeverehere el gobierno de la provincia de Entre Ríos, y ocupando el Ministerio de Hacienda el Dr. Bernardino Horne, éste propone un plan integral que, a pesar de la oposición de algunos por razones políticas y de la grave situación de crisis de esos años, se pudo llevar a la práctica.

El mencionado plan contiene las siguientes instancias: la organización del Departamento Agrícola Ganadero, que llevó el control de la parte agraria (Ministerio de Hacienda de la Provincia de Entre Ríos, *Acción Agraria*, 1933); la constitución de la Federación Entrerriana de Cooperativas que asoció libremente a todas las cooperativas de la provincia; la creación del Banco de Entre Ríos, a partir de la fusión de los Bancos Agrícolas que actuaban en la provincia en forma individual y aisladaⁱⁱ (Ministerio de Hacienda de la Provincia de Entre Ríos. *El Banco de Entre Ríos*, 1933); y la Ley de Transformación Agraria (Horne, 1957)

En efecto, en 1934 una nueva propuesta de colonización es remitida por el Poder Ejecutivo, que queda definitivamente aprobada a mediados de 1934. En los fundamentos expuestos por el entonces Ministro de Hacienda, B. Horne, se incluyen conceptos relativamente novedosos en el ámbito de las propuestas discursivas orientadas a generar políticas agrarias, que nos parece relevante consignar.

Se propicia la necesidad de trazar un *plan orgánico* que impulse la colonización de la provincia, realice la *transformación agraria* y que resuelva en forma integral la cuestión de la tierra. Explícitamente se habla de *transformación agraria* –categoría que será ampliamente difundida en las décadas de 1950 y 1960- en función de que la aplicación del proyecto va a implicar una *verdadera evolución en la campaña*.

El proyecto no se orienta solamente a dividir las tierras y distribuirlas entre quienes la trabajan, con el objeto de combatir al latifundio, sino que también se propone generar un plan orgánico, *orientador del colono dentro de normas que los una, que los eduque, los capacite y los prepare para la mejor defensa de sus intereses* (Horne, 1937)

En efecto, las colonias se erigirán en verdaderas *células agrarias*, en las que los productores estarán unidos entre sí por la escuela, los cultivos experimentales, las pequeñas industrias, las cooperativas, etc.

Es así como va a desvanecerse la colonización de *tipo individualista*, en tanto cada *núcleo* tendrá dirección técnica permanente y orientación de acuerdo a los planes que se tracen, según las características de la tierra, distancias, caminos, perspectivas de comercialización.

Es desde esta perspectiva como se arribará a la conformación de *centros sociales*, que no solamente permitirán a los agrarios afrontar en común la solución de muchos problemas, como el de las maquinarias que cada uno por sí sólo no puede resolver, sino que además preparará y formará en ellos *un nuevo espíritu y una nueva cultura* (Oliva, 1941)

El sujeto social que Horne instala en el centro de sus preocupaciones es la *clase agraria cada vez más pobre y desamparada*. En esta *clase agraria* Horne incluye a *todo aquel que vive y trabaja en el campo, sean propietarios, arrendatarios, asalariados, peones o proletarios rurales*, excluyendo explícitamente a todos aquellos *que se llaman productores porque tienen establecimientos o grandes explotaciones, pero cuyos dueños viven en las ciudades y no trabajan en forma directa* (Horne, 1942)

Explicitamos los perfiles mas significativos de la Ley de Transformación Agraria, en tanto su análisis ha de permitir la visión de un proceso de continuidades y/o rupturas respecto a políticas que han de responder a demandas, tradicionalmente insatisfechas, de la realidad socioeconómica agraria.

La ley autoriza al Poder Ejecutivo a vender tierras fiscales y a comprar o expropiar tierras aptas, para ser subdivididas y destinadas a la formación de granjas. La expropiación está especialmente contemplada en la ley, pudiendo realizarse sobre toda superficie de más de 2000 has., *que no fuere explotación modelo*, motivo por el cual se declara de utilidad públicaⁱⁱⁱ. El principio de la *expropiación* está basado sobre un particular concepto del derecho de propiedad de la tierra: en efecto, ésta es un medio de trabajo que debe dar su rendimiento económico o producir lo que su capacidad le permita, y no un factor estático de especulación sobre el valor, creado por el esfuerzo de todos y perteneciente por lo tanto a la sociedad.

Se crea el *Consejo Agrario*, que tiene a su cargo la dirección de la obra de colonización^{iv}. El primer Consejo se constituyó en 1934, orientando desde un comienzo sus tareas hacia la inspección y el asesoramiento para la compra de campos, la organización y control de nuevas colonias en su faz técnica y administrativa, la selección de los agricultores, y la delineación de medidas necesarias para el contralor de la producción y comercialización de los productos.

La tierra se entrega *en propiedad*, como mejor forma de solucionar el problema agrario en su más complejo aspecto. La subdivisión se haría en lotes de 10 a 100 has., dependiendo de su ubicación, orientación y clase de cultivo, no pudiendo adjudicarse más de un lote a cada familia, limitación de superficie que se considera indispensable para evitar abusos y/o interpretaciones erradas de los fines de la ley en cuestión^v. Para la adjudicación de lotes, el Consejo Agrario debe propender a ubicar en primer término a los agricultores de la provincia, no propietarios y a los hijos de los ya radicados, previa selección que tendrá en cuenta el origen, los antecedentes personales, y, en igualdad de condiciones, se da preferencia a los nativos y casados.

Para adquirir las tierras por compra o expropiación se establece la formación de un *fondo especial*, constituido por la venta de bonos autorizados, denominados de *Transformación Agraria*; el producido de la venta y arrendamiento de sobrantes de tierras fiscales; y por otros

recursos que eventualmente se autoricen por leyes especiales, tales como el impuesto al ausentismo, al mayor valor o un gravamen progresivo al latifundio.

Las colonias han de tener una peculiar y *particular organización*, conforme a los fines económicos y sociales de la ley de *Transformación Agraria*, contando cada una de ellas con un Consejo local de colonos, dependiente del Consejo Agrario, un director técnico, su cooperativa y sus industrias propias. *La cooperativa*- que la ley establece con carácter obligatorio- es el organismo básico para la articulación de la producción, el consumo y la comercialización de los productos. La forma de actuar de la cooperativa adquiere, en este contexto, perfiles relevantes. En primer lugar porque evita la explotación individual de los comerciantes particulares, que buscan exclusivamente el lucro, e impide así el endeudamiento del colono; y en segundo lugar porque organiza la comercialización en condiciones ventajosas, eliminando la venta particular.^{vi}

Otro aspecto contemplado en la legislación es el problema de las *maquinarias agrícolas*, de capital importancia, en tanto no se concibe una explotación moderna, sin el empleo de tecnología necesaria. En efecto, el cultivador de una extensión pequeña puede usar tan sólo las menos costosas, pero cuando se ve compelido a emplear otras como la trilladora, cosechadora, tractores, etc., la situación se le torna problemática. Por sí solo no puede solucionarlo y cuando lo ha pretendido, el resultado ha sido nefasto, en tanto ha debido invertir un capital que no le rinde económicamente en proporción al costo. Es ésta una de las causas de la situación precaria y de ruina de muchos de los agricultores, atrapados por enormes deudas, de las cuales seguramente no saldrán con medidas transitorias o superficiales. Es por estas razones que, en las nuevas colonias este tipo de problemas han de ser resueltos en común, ya sea por acción del Estado o de la cooperativa.

Pero de poco serviría darle la tierra al productor, fomentar el coopeativismo o propiciar la defensa de la comercialización, si al mismo tiempo *no se facilita el dinero a plazos largos e interés flexible* para realizar instalaciones y adquirir los insumos indispensables. Toda acción de gobierno en materia agraria –afirma Horne- está vinculada al *crédito*, y la situación al respecto dista de ser la ideal: los bancos que actúan en las ciudades operan como *bombas de succión de las energías del campo*, en tanto son los que más contribuyen a debilitar la campaña y a fortalecer ficticiamente las ciudades.; los préstamos a los agrarios, en general, no se hacen directamente, sino por intermedio de los comerciantes; las cooperativas casi no tienen crédito porque se les exige infinidad de requisitos que finalmente impiden su concreción y en cuanto a los plazos se sigue con el sistema de los préstamos comerciales, *como si el agrario evolucionara en noventa días*. (Horne, 1937). Y a esta sentida demanda respondió en su momento la creación del Banco de Entre Ríos.

En efecto faltaba un organismo central capaz de absorber el dinero de las ciudades y los depósitos judiciales para ser distribuido en el ámbito agrario por medio de la extensa red de Bancos agrícolas en los centros rurales. La provincia debía resolver este problema, que se había agravado en los años 1931/32 por los efectos de la crisis, y la pérdida total de las cosechas a causa de fenómenos climáticos y de enormes invasiones de langostas en esos años. Los bancos

quedaron prácticamente inmovilizados; no podían cobrar sus créditos , no recibían recursos de ningún organismo central, y la opción de ejecutar a los agrarios se visualizó como totalmente inviable. Y es en el contexto de esta coyuntura de emergencia cuando se hace realidad la idea de concentración de los bancos en un organismo central. Con esta iniciativa, cuyo protagonista es también Bernardino Horne, no se persigue la creación de un banco más, de los tantos bancos comerciales cuya única finalidad es el lucro, sino la de una institución que, aunque mixta, realice una amplia tarea de fomento y derive dinero de las ciudades al campo. Es con este propósito que el Estado acuerda, en virtud de la ley, la garantía de los depósitos, le entrega los dineros fiscales y en depósito judicial, sin interés, y renuncia a un 25% de los beneficios que les correspondieren, a favor de los accionistas particulares, los que así reciben un significativo beneficio en forma de dividendo.

Se trata de un propósito –dice Horne en el mensaje que acompaña al proyecto-gubernamental y de un anhelo público, *vinculado al deseo de dar existencia a un establecimiento de crédito provincial, especialmente referido a satisfacer una necesidad muy sentida entre los agrarios*, carentes en general del beneficio que reporta a la economía del trabajo, la existencia de una institución dispensadora de recursos *en forma orgánica* (Banco de Entre Ríos, 1933)

Esta *Ley de Transformación Agraria* comenzó a aplicarse en 1935. El Consejo Agrario recibió muchas ofertas de campos, sobre la base de aceptar títulos en pago de las tierras. Entre 1935 y 1936 se compraron seis explotaciones con una extensión total de más de 35.000 has^{vii}, y el programa comenzó a funcionar, siendo en todos los casos superior la demanda de tierras a la oferta efectiva. El proceso de formación de colonias experimentó un ritmo dinámico en los años subsiguientes.

Pero los resultados no fueron extremadamente alentadores a mediano plazo. En efecto, después de 20 años de vigencia de la Ley agraria, que precedió a todas las últimas leyes provinciales y a la Ley nacional de colonización, puede afirmarse que en general los adjudicatarios han abonado en su gran mayoría el precio de sus lotes, y se han convertido en propietarios. Pero paulatinamente se fueron sucediendo deficiencias y errores de omisión, que en definitiva dieron por tierra con los objetivos más significativos de esta instancia legal, que en efecto pretendió concretar un proceso de *transformación*.

De hecho, ya para la década de 1940 no se aplicó integralmente el espíritu de la ley, ni se crearon todas las instituciones que debían formarse en las colonias para que se erigieran en verdaderos *núcleos sociales*, poniendo fin al individualismo inoperante y pernicioso que muchas veces invade a los hombres del ámbito rural.

Hubo deficiencias en la organización y funcionamiento de los Consejos Locales, en las cooperativas y en la Dirección técnica, todas instituciones que se habían previsto y que se organizaron en las primeras colonias que se establecieron.

Por decreto de 1947, orientado a reglamentar la vigente Ley de Transformación Agraria, ésta sufre modificaciones sustanciales. Se suprime el Consejo Agrario y se entrega el

manejo de la ley a la Dirección de Agricultura y Colonización bajo su faz técnica, y al Banco de Entre Ríos lo que atañe al aspecto económico. En fin, el decreto en cuestión, *sólo tuvo vigor para suprimir las bases esenciales en el aspecto social de la ley* (Horne, 1957)

“Creemos –concluye Horne- que se hace indispensable retornar al camino originario y, con la experiencia adquirida, formar todas las instituciones programadas, como las industrias locales, escuelas, cooperativas...que sean necesarias para el progreso de las colonias, las cuales deben ser centros civilizados para evitar que los hijos de los agricultores adjudicatarios, continúen abandonando las chacras...Hay que crear todos los medios que permitan a los productores trabajar y vivir bien...Este fue el espíritu de la Ley de Transformación Agraria, que ha contribuído en importante medida al progreso de Entre Ríos y cuya aplicación debe impulsarse suministrándose a tal fin los fondos necesarios, dentro de un plan orgánico y permanente...”(Horne, 1957)

Consideraciones finales

1.- La crisis internacional de 1929 puso límites a las *ilusiones* que se habían forjado en torno a la posibilidad de un progreso indefinido, en el período inmediatamente posterior al fin de la Primera Guerra Mundial. En efecto, la crisis desbarata el sistema de mercado, reduciendo el poder de sus tradicionales defensores, provocando la implementación casi inmediata de mecanismos de regulación.; la exigencia de generar renovados impulsos a la actividad económica para recuperar el empleo y la demanda, al tiempo que torna imprescindible la necesidad de apelar al Estado frente a la realidad de un mercado que no manifiesta indicios de recuperación espontánea. El reajuste de los países centrales se caracteriza por adoptar nítidos perfiles proteccionistas. Se asiste a una quiebra del sistema multilateral de comercio y de pagos, cobrando fuerza entonces, procesos tales como la constitución de bloques, acuerdos bilaterales, devaluación monetaria, abandono del patrón oro, adopción de controles de cambio y establecimientos de cuotas de importación. El propósito de tales medidas tiende, por un lado, a desvincular los medios de pago y el nivel de la actividad económica interna, de las fluctuaciones del balance de pagos, y por otro, a posibilitar la adopción de estrategias monetarias y fiscales compensatorias, que permitan contrarrestar los efectos de la crisis. Las consecuencias más inmediatas de esta situación pasan por una disminución del comercio y del movimiento internacional de capitales, lo que implica para las economías dependientes especializadas en la exportación de productos primarios, una serie de secuelas mutuamente condicionadas: reducción de los volúmenes exportados, trastocamiento de la corriente internacional de capitales, disminución del poder de compra de las exportaciones, empobrecimiento de las reservas y profundización del endeudamiento externo a fin de equilibrar el déficit de la balanza de pagos.

2.- La economía argentina –ineludiblemente- es receptora del impacto de esta crisis de orden internacional, y como tal asistirá a la emergencia de varios procesos convergentes: caída de los precios de la producción agropecuaria, disminución de las exportaciones, encarecimiento de las importaciones y aguda crisis en el ámbito fiscal por falta de divisas para afrontar los servicios de la deuda y mantener las importaciones a precios corrientes. Se trastoca la tradicional articulación

internacional de la economía, mantenida hasta ahora por una alta capacidad de pagos externos, derivada de las exportaciones agropecuarias, y orientada hacia un doble objetivo: satisfacer la demanda interna de consumo e inversión y cubrir los servicios del endeudamiento externo.

3.- Ante la crisis de las políticas económicas liberales en el orden internacional y la acentuación de las tendencias proteccionistas, el Estado nacional se ve compelido a tomar medidas que encaucen la economía y que generen un nuevo equilibrio, adoptando incluso mecanismos de neto corte antiliberal; aunque el proceso de industrialización por sustitución de importaciones cobra auge, el propósito primordial, obviamente, no es beneficiar a la industria, sino, contrariamente, establecer defensas más sólidas que garanticen la continuidad del tradicional sector agroexportador.

Lo cierto es que, independientemente del carácter limitado de la actividad industrial, la estructura económica se complejiza, y la conformación de la sociedad también lo hará, emergiendo entonces el Estado como *moderador* de los diferentes grupos de interés, que busca equilibrar las relaciones de fuerza en las alianzas que se generan. El Estado debe ahora garantizar el nuevo régimen de acumulación, y por tanto el mecanismo establecido para el control del excedente, concretando políticas públicas que permitan una articulación acabada con los distintos sujetos sociales de la estrategia de desarrollo vigente.

4.-El conjunto de condicionantes de este contexto internacional y nacional necesariamente impactan sobre el ámbito agrario, lo que deriva en una casi generalización del discurso que prioriza el *arraigo del agricultor a la tierra, dentro de la concepción de la función social de la propiedad*. En énfasis se pone en aspectos tales como la creación de *progresistas núcleos de trabajo*, la formación de familias de auténticos agricultores y el propósito de propiciar una *obra de sano nacionalismo* (Memoria del Ministerio de Agricultura, 1937); todo ello –reiteramos- dentro de un marco agrario general signado por precios internacionales en baja, situación de riesgo para la empresa agraria tradicional y consecuente valorización de la explotación intensiva y diversificada.

La posibilidad de estallidos sociales rurales no deja de preocupar a los sectores económicamente más concentrados, y por tanto el desafío pasa por contener y tratar de resolver los problemas de los productores más empobrecidos, pero sin afectar en nada las condiciones tradicionalmente imperantes en la región pampeana, con sus estrategias de acumulación. En este marco es donde cobran sentido políticas públicas agrarias tendientes a morigerar la situación crítica que sufre el productor directo, y que a primera vista aparecen como paradójicas, sobre todo porque provienen de gobiernos de neto corte conservador y tradicionalmente comprometidos con la gran propiedad rural. De la década del 1930 y primeros años de la del 40 datan políticas orientadas al mejor funcionamiento de los arrendamientos, de la colonización, e incluso, políticas impositivas sobre la gran propiedad, que en todos los casos implican rupturas evidentes con los procesos previos respectivos.

4.- En el caso particular del sector agrario de la provincia de Entre Ríos, los problemas más evidentes planteados desde un comienzo tienen que ver con el proceso de concentración

territorial, la fuerte presencia del latifundio, la despoblación rural, la desprotección de los productores directos en lo que hace a sus necesidades mínimas, su situación de aislamiento para hacer frente a requerimientos productivos básicos, la crónica situación de endeudamiento.

Ante esta realidad, el gobierno de la provincia, con el protagonismo del entonces Ministro de Hacienda, Bernardino Horne –verdadero precursor en el planteo de problemáticas y en la proposición de soluciones, que adquirirán una impronta significativa en décadas posteriores- presenta un plan de *transformación agraria*. Programa que trasciende ampliamente el omnipresente problema de la subdivisión de la tierra –considerada aquí como un bien social y no especulativo, la tierra *como propiedad función* por sobre el concepto de la tierra como *propiedad especulación*- y avanza y se compromete sobre aspectos tales como la organización laboral y cooperativa, la educación, la capacitación, y la intervención decidida del Estado para el logro de todos estos propósitos.

En suma, se trata de la formulación de un *plan integral* que incluye la transformación agraria, la profundización de la acción crediticia rural, y la dinamización de la estructura cooperativa. Implica, por lo tanto, una profunda innovación de las prácticas rurales para superar los niveles socioeconómicos vigentes.

El sujeto social que Horne instala en el centro de sus preocupaciones es lo que él denomina *la clase agraria*, constituida por todos los productores directos, sean estos propietarios, arrendatarios, o peones; sólo se contempla una exclusión, y no la de menor envergadura: la del terrateniente estrictamente pasivo y rentista.

Sin duda la ley contiene una impronta progresista y novedosa, tanto en lo que hace a sus propósitos y estrategias, como a la forma de organización propuesta para las colonias y – complementariamente- a la reactivación del crédito agrario, corporizado en la creación del Banco de Entre Ríos.

Horne propone la *transformación agraria*, categoría que requiere algún tipo de explicitación, en función de poder aprehender con más rigor, el mencionado plan. Cuando en las posteriores décadas de 1950/60 los entonces denominados Planes de Transformación Agraria tomaron especial vigor, se trató, en todos los casos, de estrategias tendientes a orientar a los arrendatarios o aparceros con contratos vencidos, a comprar el campo que trabajaban, estimulando también a los propietarios a vendérselos. Se trata del proceso que Horacio Giberti denomina *evolución inducida*: aquella donde la intervención estatal es claramente visible, sus instrumentos no obligan pero orientan hacia determinado fin, a través de decretos y/o leyes que efectúan cambios no sustanciales –como impuestos o créditos- destinados precisamente a estimular o desestimular a los individuos para tomar determinadas decisiones., como por ejemplo una compraventa fomentada de tierra, a un valor venal corriente, o parcialmente influido por medidas oficiales, convenido entre partes (Giberti, 1998).

Por otro lado, el *caso extremo de evolución*, es lo que constituye la *evolución dirigida* (Giberti, 1998) que, creemos, es la categoría que mejor contiene la experiencia de la provincia de

Entre Ríos en lo que hace a su plan integral de *transformación agraria*. En efecto, en este caso las medidas se aplican a ciertos grupos de productores y a partes predeterminadas de la estructura agraria, que suelen ir más allá de lo estrictamente fundiario. Ya no hay acuerdos de compraventa, hay expropiación. La transformación se torna más profunda, más generalizada, y avanza sobre todos los aspectos de la estructura agraria: no alcanza tan sólo a lo esencialmente productivo, expresado por los factores directos de la producción agropecuaria –tierra, capital y trabajo– sino también a los factores indirectos de producción, tales como el entorno social e institucional. (Giberti, 1998)

ⁱ Bernardino Horne, abogado con especialidad en derecho agrario, se desempeña como Ministro de Hacienda de Entre Ríos entre 1931-35, como Diputado Nacional por dicha provincia entre 1936-1940 y 1942-43, y como Ministro de Agricultura de la Nación a partir de 1958. Estudiante de los temas agrarios propugnó varios e interesantes proyectos específicos, dentro del Partido Radical en el que militaba

ⁱⁱ En Entre Ríos el crédito agrario llega a tener carácter propio en épocas relativamente tempranas, en tanto se forman pequeños bancos o cajas rurales con ese fin. Antes de crearse la Sección de Crédito Agrario del Banco de la Nación en 1933, funcionaban en Entre Ríos 16 bancos agrícolas, mixtos y regionales o del Estado. Estos bancos entrerrianos se fundaron en los pequeños centros rurales, por iniciativa de los mismos agrarios, con apoyo y control del gobierno, siendo los primeros que practicaron el crédito agrario en el país. Antes de crearse el Banco de Entre Ríos, formado por la concentración de aquellos, existían seis bancos regionales, o sea del Estado, y diez mixtos, organizado con el aporte del Estado y de particulares; varios de ellos fueron en su origen Cajas Populares o Cooperativas de Crédito. Todos actuaban en los centros rurales, y se crearon y crecieron en la época de prosperidad anterior al año 30. La acción llevada a cabo por esta red bancaria fue óptima: son verdaderos factores de progreso rural y sus gerentes hombres conocedores, prácticos, que viven junto al colono sus inquietudes, éxitos y fracasos (Horne, 1942)

ⁱⁱⁱ La expropiación se realizaría con previa indemnización, según la cláusula constitucional pertinente.

^{iv} Constituido por un miembro de ambas cámaras legislativas, un representante de los colonos beneficiarios, uno de la Federación Entrerriana de Cooperativas, otro del Banco de Entre Ríos, y el Director de Departamento Agrícola Ganadero. Los miembros duran dos años en sus funciones y la elección se hace directamente por las entidades y cuerpos a quienes los consejeros representan. En el caso del delegado de los colonos beneficiarios, es elegido por los presidentes de los Consejos de las colonias, conservándose así genuina su representación, al menos mucho más que cuando son elegidos por el Poder Ejecutivo de temas presentadas por las entidades.

^v Además el Consejo Agrario determinará con carácter de resolutorias aquellas condiciones que se consideren imprescindibles, tales como abonar las anualidades en los términos que se determine, poblar y trabajar personalmente el lote, obligándose a vivir él con su familia, realizar una explotación tipo granja y atender las instrucciones del Consejo Agrario sobre limitación de determinados cultivos

^{vi} El cooperativismo agrícola está muy desarrollado para estos años en la provincia de Entre Ríos. Para 1935 se contabilizan 50 cooperativas, de las cuales 39 son agrícolas, y el 40% de los agricultores están asociados.

^{vii} La distribución por departamento fue la siguiente: Federación, 4.600 has.; Villaguay, 5.656 has.; Paraná, 12.663 has.; La Paz, 2.600 has.; Concordia, 4.097 has. y Concepción del Uruguay, 5.814 has. (Horne, 1937)

Bibliografía y fuentes citadas

- Banco de Entre Ríos. Antecedentes.Discusión. Ley 2949. Paraná, 1933
- Belaúnde, César. *La propiedad de la tierra en la Argentina*. En: Revista de Economía Argentina, junio 194
- Buenos Aires y La Pampa, agosto de 1935

-
- Giberti, Horacio. Tipos de cambios fundiarios. En: Cuadernos del PIEA. Programa Interdisciplinario de Estudios Agrarios, n° 6, 1998
 - Horne, Bernardino. Hacia una democracia social agraria. Bs.As., 1962
 - Horne, Bernardino. Nuestro problema agrario. Bs.As., 1937
 - Horne, Bernardino. Política agraria y regulación económica. Bs.As., 1942
 - Horne, Bernardino. Un ensayo social agrario. La colonia San José 1857/1957. Bs.As., 1957
 - Mensaje del Excelentísimo Gobernador de la Provincia de Entre Ríos Dr. Herminio Quirós al inaugurar el 72° período ordinario de sesiones de la Honorable Legislatura, 1931
 - Mensaje del Excelentísimo Gobernador de la Provincia de Entre Ríos Dr. Luis Etchevehere al inaugurar el 73° período ordinario de sesiones de la Honorable Legislatura, 1932
 - Mensaje del Excelentísimo Gobernador de la Provincia de Entre Ríos Dr. Luis Etchevehere al inaugurar el 74° período ordinario de sesiones de la Honorable Legislatura, 1933
 - Nemirovsky, Lazaro. Estructura económica y orientación política de la agricultura en la República Argentina. Bs.As. 1933
 - Ministerio de Hacienda de la Provincia de Entre Ríos. Acción agraria. Paraná, 1933
 - Ministerio de Hacienda de la Provincia de Entre Ríos. El Banco de Entre Ríos. Paraná, 1933
 - Oliva, Marcos. Democratización agraria. Ley Agraria nacional y política
 - República Argentina. Ministerio de Agricultura. Memoria correspondiente al período 1937/38. Bs.As., Tomo II