

## Tierra y ganado en la Patagonia: políticas públicas y conflictividad en las primeras décadas del siglo XX

Graciela Blanco\*

### Resumen

*La Patagonia presenta importantes diferencias fisiográficas entre las áreas andinas, de meseta y costeras, que fueron objeto de distintas formas de poblamiento y puesta en producción. No obstante, es posible plantear la existencia de algunos rasgos comunes. La ocupación del territorio patagónico estuvo fuertemente condicionada en sus inicios por el desarrollo de una explotación ganadera extensiva con predominancia ovina, que fue derivando - en estrecha relación con las políticas de distribución y apropiación de las tierras- en la conformación de unos pocos establecimientos de grandes extensiones y baja densidad de población, que convivirían con un importante número de explotaciones pequeñas y medianas. Ese proceso no estuvo exento de conflictos, aun cuando los mismos adquieren mayor visibilidad en el momento en que las demandas de la sociedad regional, en el marco de la crisis económica de posguerra y de la crisis financiera internacional de los años 1929/30, impulsan el surgimiento de instancias de organización corporativas que les permitan articular espacios de negociación con el Estado nacional.*

Palabras clave: Patagonia - Estado nacional - tierra pública - sociedades rurales

### Abstract

*The Patagonia displays important physiographic differences between the Andean areas, plateau and coasts, that were object of different population and putting in production processes. However, it is possible to raise the existence of some common characteristics. The occupation of the patagonic territory was strongly conditioned in its beginnings by the development of an extensive cattle operation with ovine predominance, that was deriving -in narrow relation with the policies from distribution and appropriation of land- in the conformation of few establishments with great extensions and low population density, that will coexist with an important number of small and medium ones. That process was not free of conflicts, even though such they acquire greater visibility at the moment in which the demands of the regional society, within the framework of*

---

\*Universidad Nacional del Comahue (UNCo)-Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET) E-mail: gblanco@uncoma.edu.ar

---

*the economic postwar crisis and financial international crisis of years 1929/30, they impel the sprouting of corporative instances of organization that allow them to articulate spaces of negotiation with the national State.*

Key words: Patagonia - national state - public land - rural societies

Recepción del original: 23/03/2009

Aceptación del original: 12/07/2009

Hablar de la Patagonia argentina parecería, *a priori*, indicar la existencia de un conjunto espacial homogéneo, con características comunes. Tal imagen no se corresponde con una realidad social, económica y cultural marcada por la diversidad y los contrastes. La Patagonia comprende, de hecho, una extensa superficie -787.291 km<sup>2</sup>- que se extiende al sur de los ríos Colorado y Barrancas -desde la cordillera de los Andes al océano Atlántico- hasta alcanzar el extremo más austral del país. Ese espacio presenta importantes diferencias fisiográficas entre las áreas andinas, de meseta y costeras, que fueron objeto de distintas formas de poblamiento, ocupación y puesta en producción a partir de 1880, aunque orientadas centralmente por el desarrollo de una actividad ganadera extensiva.

Analizar las políticas públicas referidas a las formas de distribución de la tierra en la Patagonia implica la necesaria referencia al Estado nacional, por cuanto el estatus jurídico-político otorgado a los nuevos territorios los hacía depender en su organización y funcionamiento de los gobiernos nacionales, situación que se mantendría inalterada hasta mediados del siglo XX. La estructura agraria resultante del proceso de distribución/apropiación de las tierras públicas en los territorios del sur fue definiéndose a partir de la conformación de un núcleo minoritario de grandes propiedades, con importante disponibilidad de capital y escasa población, que conviviría con un número muy significativo de pequeños y medianos propietarios, arrendatarios y ocupantes de hecho de campos fiscales, en un proceso que se fue desarrollando no sin tensiones.

A los conflictos entre los diferentes sujetos sociales que se fueron conformando en la Patagonia, se sumaron los producidos entre el poder público y los inversores privados o productores, afectados de diferente manera por las políticas estatales. El creciente cuestionamiento de esas políticas por parte de una sociedad en constante desarrollo impulsó la emergencia de organizaciones corporativas que representarían a partir de entonces sus intereses, asumiendo un rol protagónico en el juego de negociación-tensión con el Estado nacional.

Partiendo entonces de caracterizar el proceso de ocupación del espacio y las formas que fue adquiriendo el poblamiento de la Patagonia argentina, así como su organización político administrativa -que define la relación de ese espacio con el Estado nacional-, este artículo pretende analizar las políticas referidas a las tierras públicas y la estructura agraria resultante, en relación

con los conflictos sociales generados y las modalidades de resolución de los mismos, particularmente en las décadas de 1920 y 1930.

### **Poblar el *desierto*: el Estado nacional y una frontera en expansión**

El lema alberdiano expresado en la idea *gobernar es poblar*, incorporado plenamente al pensamiento de los hombres que gobernaron Argentina en los años de la organización nacional, alcanzó su máxima expresión a fines de la década de 1870, coincidentemente con el desarrollo del capitalismo en el área pampeana. Las tierras más allá de la línea de frontera, en manos de los grupos indígenas, se transformaron para los grupos dominantes en el *desierto* -entendido entonces como vacío de población y de *civilización*- a conquistar. Bajo la dirección de Julio A. Roca las fuerzas militares avanzaron hacia el sur con un doble objetivo: consolidar el poder soberano del Estado nacional sobre el espacio patagónico -poniendo fin a las pretensiones chilenas sobre el territorio y desarticulando el funcionamiento de la sociedad indígena- e incorporar importantes superficies a la actividad productiva. Esto último era sin duda una necesidad apremiante, a partir de la plena incorporación de Argentina al sistema capitalista internacional como proveedora de materias primas -básicamente lanas y carnes- a los países industrializados. El crecimiento económico alcanzado para entonces exigía el avance sobre tierras nuevas, que el Estado transferiría con liberalidad y rapidez a manos privadas a partir de la sanción e implementación de diferentes leyes.<sup>1</sup>

#### *El funcionamiento político en los nuevos territorios*

El futuro político, económico y social de los nuevos territorios comenzó a delinearse en el marco de funcionamiento del modelo agroexportador de la economía argentina y de la consolidación de un régimen político de alcances nacionales y características restrictivas. La valorización de la producción cerealera y la mestización ganadera destinada al frigorífico promovieron el conocido proceso de desmerinización y el corrimiento ovino hacia el sur. Simultáneamente, una alianza entre importadores, exportadores, ganaderos y oligarquías provinciales daba los primeros pasos en la conformación de un mercado interno de características todavía restringidas. De hecho, el progreso indefinido de signo positivista que afianzaba su base política y económica sobre la propiedad de la tierra se enmarcaba en una aceleración de las transformaciones que se tradujeron en una incorporación desigual de las diferentes regiones, sectores y clases sociales al crecimiento económico, a partir del desarrollo de economías no competitivas con las de la pampa húmeda.

---

<sup>1</sup> Susana BANDIERI, «Ampliando las fronteras: la ocupación de la Patagonia», Mirta Z. LOBATO (dir.), *El progreso, la modernización y sus límites (1880-1916)*, Colección Nueva Historia Argentina, t. V, Buenos Aires, Sudamericana, 2000, pp. 119-177.

Este proceso no estuvo exento de conflictos, provocando crisis y cambios en lo político, lo económico y lo social.<sup>2</sup>

La Patagonia fue incorporada al Estado nacional y organizada administrativamente en función de la ley 1.532, sancionada en 1884. Se establecían en el sur cinco territorios nacionales: Río Negro, Neuquén, Chubut, Santa Cruz y Tierra del Fuego.<sup>3</sup> Ellos se agregaban a las catorce provincias en que hasta entonces se dividía el país, aunque se fijaron para ellos formas de organización y funcionamiento que los harían depender de las decisiones políticas de los gobiernos nacionales a lo largo de setenta años.

Según la norma, los gobernadores de los Territorios eran designados por el Poder Ejecutivo nacional. Se preveía que, una vez alcanzados ciertos niveles de población, los habitantes de los Territorios tendrían el derecho de elegir a quienes debían regir sus destinos en los distintos ámbitos locales -jueces de paz, Concejos Municipales, Legislaturas-, además de convertirse en electores de gobernadores y autoridades nacionales. Sin embargo, estas especificaciones pocas veces se cumplieron y la lentitud en el proceso de urbanización, sumada a la arbitrariedad de algunas autoridades, hizo que el pleno ejercicio de los derechos ciudadanos se postergara por décadas, inhabilitando a sus pobladores para el ejercicio pleno de su ciudadanía política hasta mediados del siglo XX.<sup>4</sup> Los habitantes de los Territorios Nacionales, además, debieron enfrentar muchas veces -con mayor o menor éxito dependiendo de su posición en las relaciones de poder que comenzaban a tejarse en esos territorios- las consecuencias de la generalmente conflictiva relación entre las distintas autoridades locales y entre éstas y los pobladores.<sup>5</sup>

Es claro que la imposibilidad de elegir autoridades mediante el ejercicio del sufragio no anulaba la lucha por el poder. En los primeros tiempos, fueron sobre todo la prensa, las Comisiones de Fomento, las notas, reclamos y peticiones individuales y/o colectivas de los vecinos dirigidas a las distintas autoridades territorianas, los ámbitos y formas de expresión de intereses

---

<sup>2</sup> Pueden consultarse, entre otros, Pablo GERCHUNOFF y Lucas LLACH, *El ciclo de la ilusión y el desencanto. Un siglo de políticas económicas argentinas*, Buenos Aires, Ariel, 1998; Noemí GIRBAL-BLACHA, *Ayer y hoy de la Argentina Rural. Gritos y susurros del poder económico (1880-1997)*, Buenos Aires, REUN, 1998; Mabel MANZANAL y Alejandro ROFMAN, *Las economías regionales de la Argentina. Crisis y políticas de desarrollo*, Buenos Aires, CEUR, 1989.

<sup>3</sup> Además de los territorios del sur, se crearon por esa ley los de Chaco, Formosa y Misiones en el norte, y el de La Pampa en el centro del país (MINISTERIO DE AGRICULTURA, *Digesto de Leyes, Decretos y Resoluciones relativos a tierras públicas, colonización, inmigración, agricultura y comercio, 1810-1900*, Buenos Aires, Cía. Sudamericana de Billetes de Banco, 1901).

<sup>4</sup> Cfr. Susana BANDIERI, «Neuquén: Grupos de poder, estrategias de acumulación y prácticas políticas», *Anuario IEHS*, Tandil, núm. 15, 2001, p. 191; Orieta FAVARO y Mario ARIAS BUCCIARELLI, «El lento y contradictorio proceso de inclusión de los habitantes de los Territorios Nacionales a la ciudadanía política: un clivaje en los años 30», *Entrepasados*, Buenos Aires, núm. 9, 1995, pp. 7-26.

<sup>5</sup> La intrincada red de relaciones que se fue estableciendo entre quienes ocupaban cargos públicos y aquellos que se iban definiendo como los sectores económicos dominantes a nivel local y regional, puede verse en María E. ARGERI y Sandra CHIA, «Resistiendo a la ley: ámbitos peligrosos de sociabilidad y conducta social. Gobernación del Río Negro, 1880-1930», *Anuario IEHS*, Tandil, núm. 8, 1993, pp. 275-306; María B. GENTILE, Gabriel RAFART y Ernesto BOHOSLAVSKY (comp.), *Historias de Sangre, Locura y Amor (Neuquén, 1900-1950)*, General Roca, Río Negro, PubliFadecs, 2000; Susana BANDIERI, «Neuquén: Grupos de poder...» cit.

diversos. A medida que la sociedad se fue ampliando y complejizando, comenzaron a constituirse sociedades intermedias, organizaciones corporativas, comisiones de vecinos en pro de algún objetivo específico, etc., que mostraban una sociedad regional movilizada.<sup>6</sup>

### *Las corrientes de población y la ocupación del espacio patagónico*

Pese a las reiteradas intenciones de los distintos gobiernos nacionales de poblar la Patagonia, este espacio presenta hoy una realidad muy distinta. Su población asciende a 1.737.551 habitantes, frente a los 36.260.130 de Argentina, y su distribución en las cinco provincias que componen el territorio patagónico muestra una densidad que oscila entre un mínimo de 0,8 y un máximo de 5 habitantes por kilómetro cuadrado.<sup>7</sup> La mayor concentración se observa en algunos centros urbanos generalmente distantes entre sí y en las áreas donde se ha desarrollado agricultura intensiva bajo riego -los valles de los ríos Neuquén, Limay y Negro-, mientras el resto se encuentra dispersa en el ámbito rural. Las condiciones naturales -suelo, clima, aptitudes productivas- y las características del poblamiento y ocupación del espacio patagónico fueron otorgando especificidad a las distintas regiones -sobre todo a partir de la década de 1880, aunque ya se habían instalado con anterioridad algunos asentamientos blancos.

En las áreas andinas norpatagónicas -Neuquén, Río Negro y centro-norte de Chubut- más cercanas al límite con Chile, una amplia faja antecordillerana reúne importantes cualidades para el desarrollo de la actividad ganadera. Históricamente, las condiciones de mediterraneidad y aislamiento de estos espacios, marginales al modelo económico agroexportador, con clara orientación atlántica, fueron definiendo una estrecha vinculación con las provincias del sur chileno.<sup>8</sup> De hecho, los grupos migrantes asentados en esas zonas -mendocinos, bonaerenses, galeses y chilenos- continuaron con el funcionamiento socioeconómico heredado de los grupos indígenas vinculando la producción y/o engorde de ganado en esas áreas con el mercado chileno.<sup>9</sup>

---

<sup>6</sup> Susana BANDIERI, «Neuquén: Grupos de poder...» cit.; Leticia PRISLEI [et al.], *Pasiones sureñas. Prensa, cultura y política en la frontera norpatagónica (1884-1946)*, Buenos Aires, Prometeo Libros-Entrepasados, 2001.

<sup>7</sup> Instituto Nacional de Estadística y Censos -INDEC-, Censo Nacional de Población 2001.

<sup>8</sup> Susana BANDIERI, *Historia de la Patagonia*, Buenos Aires, Sudamericana, 2005, pp. 21-23.

<sup>9</sup> En los últimos años se han producido numerosos trabajos de investigadores patagónicos que permiten caracterizar mejor el poblamiento de las áreas andinas y matizar la imagen de un espacio poblado exclusivamente en sentido este-oeste. Asimismo, permiten comprobar, en función de ese poblamiento y de las actividades económicas resultantes, el funcionamiento socioeconómico ligado a las áreas chilenas colindantes: Susana BANDIERI, «Condicionantes históricos del asentamiento humano después de la ocupación militar del espacio», Susana BANDIERI, Orietta FAVARO y Marta MORINELLI (comp.), *Historia de Neuquén*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1993; Susana TORRES, «La inmigración chilena en la Patagonia Austral en la primera mitad del siglo XX y su inserción en los centros urbanos de Comodoro Rivadavia, Río Gallegos y Ushuaia», Susana BANDIERI (comp.), *Cruzando la cordillera... La frontera argentino-chilena como espacio social. Siglos*

La extensa meseta central patagónica que se extiende de norte a sur entre el macizo andino y el océano Atlántico posee características fisiográficas que permitieron el desarrollo casi exclusivo de una ganadería extensiva, preponderantemente ovina, con una población muy dispersa y el surgimiento de algunas ciudades que actuarían como centros de abastecimiento y comercialización de una vasta área dedicada a la producción ganadera extensiva.<sup>10</sup> El asentamiento de población en la costa chubutense daría lugar a la ciudad de Comodoro Rivadavia, convertida en el centro más importante de intermediación con el área bonaerense y en el núcleo fundamental del comercio de lanas y del abastecimiento de las poblaciones de la meseta para comienzos del siglo XX.<sup>11</sup> En Santa Cruz, las tierras fueron poblándose con británicos llegados de las Islas Malvinas y ganaderos de Punta Arenas, que se expandieron luego hacia el norte dedicándose a la producción ovina y conformaron, en el extremo austral, una región que funcionaría con independencia económica respecto de los respectivos centros de poder en Argentina y Chile.<sup>12</sup> A Tierra del Fuego fueron arribando sucesivamente los misioneros anglicanos, los buscadores de oro y grupos inmigrantes radicados en el sur chileno y en las Islas Malvinas que se dedicaron a la caza de lobos marinos, la explotación de oro, el comercio regional y la producción ovina.<sup>13</sup>

El poblamiento patagónico estuvo entonces fuertemente condicionado en sus inicios por el desarrollo de una explotación ganadera extensiva con predominancia ovina, que fue derivando -en estrecha relación con el proceso de distribución y apropiación de las tierras- en la conformación de unos pocos establecimientos de grandes extensiones y baja densidad de población, que convivirían con otras explotaciones de pequeña y mediana dimensión.

## **Políticas públicas y formas de acceso a la tierra**

### *Los efectos de la legislación liberal: propietarios y ocupantes a fines del siglo XIX*

Las tierras incorporadas al dominio del Estado nacional con el avance de las fuerzas militares sobre los territorios patagónicos y el sometimiento de la sociedad indígena fueron transferidas y distribuidas a particulares, durante las últimas décadas del siglo XIX y primeras del XX, a través de diferentes

---

XIX y XX, Neuquén, CEHIR-UNCO, 2001, pp. 421-458; Débora FINKELSTEIN y María M. NOVELLA (comp.), *Poblamiento y ocupación del espacio en el Noroeste de Chubut*, Esquel, Fundación Ameghino, 2005; Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de la tierra en la Patagonia Austral 1880-1920*, Río Gallegos, UNPA, 1995.

<sup>10</sup> César A. VAPNARSKY, *Pueblos del Norte de la Patagonia 1779-1957*, General Roca, Edit. de la Patagonia, 1983; y *Los pueblos de las mesetas patagónicas. Ingeniero Jacobacci, Maquinchao, Los Menucos*, General Roca, Río Negro, Ed. de la Patagonia, 2001.

<sup>11</sup> Clemente DUMRAUT, *Historia de Chubut*, Buenos Aires, Plus Ultra, 1992.

<sup>12</sup> Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit.; Mateo MARTINIC BEROS, «Patagonia Austral: 1885-1925 un caso singular y temprano de integración regional autárquica», Susana BANDIERI (comp.), *Cruzando la cordillera...* cit., pp. 459-486.

<sup>13</sup> María T. LUIZ y Mónica SCHILLAT, *La frontera austral. Tierra del Fuego, 1520-1920*, España, Universidad de Cádiz, 1997.

instrumentos legales y bajo las modalidades de la donación, la venta o el arrendamiento. El objetivo explicitado por los gobiernos nacionales de asegurar las nuevas fronteras con la radicación de población no se cumplió en parte porque el corrimiento de las fronteras era requisito de la propia expansión de la ganadería extensiva del país, actividad que fijó en esos años las pautas del poblamiento. Pero además, las prácticas especulativas en la compra de tierras fiscales, el desconocimiento de las posibilidades económicas de las superficies a distribuir, la corrupción administrativa, el fraude, el favoritismo y las trabas burocráticas también conspiraron contra ese objetivo, permitiendo el acaparamiento de grandes extensiones en pocas manos.<sup>14</sup>

Una de las normas legales más importantes por sus efectos, la ley n° 817 de 1876, tenía por objeto fomentar la inmigración y colonización en el país, para lo que concedía un máximo de dos fracciones de tierra de hasta 40.000 hectáreas cada una a colonizadores privados que cumplieran ciertas obligaciones de poblar e introducir capital. La ley también contemplaba la entrega de superficies en arrendamiento, aunque mientras estas últimas no fueron muy significativas en la Patagonia las grandes extensiones para colonizar se multiplicaron, beneficiando a miembros de las elites de poder económico y político del centro del país que en pocos casos pusieron las superficies obtenidas en producción. Por el contrario, se especuló con su valorización y posterior venta. La colonización estatal, también prevista en esta norma legal, derivó en la creación de algunas colonias con resultados muy disímiles.

Para 1891, el Congreso sancionó una nueva ley (n° 2.875) que anulaba las obligaciones de colonizar originalmente exigidas y otorgaba a los concesionarios la propiedad de las tres cuartas partes de la superficie. Se beneficiaron de esto muchos miembros de los grupos de poder económico y político del país pero también -ya sea por adjudicación directa o a través de la compra posterior a esos primeros concesionarios- numerosas compañías británicas públicas y privadas; sociedades organizadas en Chile por ciudadanos de ese país e inmigrantes de diverso origen radicados allí -ingleses, alemanes, españoles, franceses, etc.-; y empresarios provenientes de otras regiones de Argentina, especialmente del área pampeana.

En lo que respecta a los inversores británicos -en algunos casos fusionados con capitales chilenos-, constituyeron sociedades con sede en Londres a los fines de la adquisición y explotación de tierras en el sur argentino.<sup>15</sup> Las sociedades organizadas en Chile por empresarios de diverso origen radicados

---

<sup>14</sup> Véase los trabajos citados de Susana BANDIERI; Elsa BARBERÍA, *Los dueños de la tierra...* cit.; Clemente DUMRAUT, *Historia de...* cit.; así como el de Martha C. BELFIORI, «Tierra del Fuego. Destino de la tierra pública», *KaruKinka. Cuaderno Fueguino*, Buenos Aires, núm. 19-20, 1977; y los de Graciela BLANCO, «El Estado argentino en el desarrollo ganadero de Patagonia: la distribución de la tierra y los inversores privados en Neuquén a principios del siglo XX», Marta VALENCIA y Sonia REGINA DE MENDONÇA (org.), *Brasil e Argentina. Estado, Agricultura e Empresarios*, Río de Janeiro, Vicio de Leitura/UNLP, 2001, pp. 165-199; y *Tierra, ganado y empresas en Neuquén. Poder público e inversiones privadas (1880-1970)*, Tesis Doctoral, Universidad Nacional de La Plata, 2003.

<sup>15</sup> Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit.; Eduardo MÍGUEZ, *Las tierras de los ingleses en la Argentina, 1870-1914*, Buenos Aires, Editorial de Belgrano, 1985.

en ese país y con actuación en las áreas de Punta Arenas, Puerto Montt, Valdivia y Valparaíso, por su parte, lograron adquirir también considerables superficies en el extremo austral patagónico y en las áreas andinas de Neuquén y Río Negro, siendo a su vez poseedores de importantes extensiones en Chile.<sup>16</sup> Se fue así conformando y consolidando en el extremo austral una región que vincularía estrechamente a los territorios de Magallanes, sur de Santa Cruz y Tierra del Fuego, a partir de una trama de intereses variados y una dinámica de producción, transformación y comercialización que involucró a muchos actores individuales y colectivos. En el resto de las áreas andinas implicó asimismo la continuidad de la histórica vinculación económica y social con los centros chilenos colindantes.<sup>17</sup> En cuanto a los grupos socioeconómicos del área pampeana, que expandieron sus inversiones acompañando el corrimiento de la frontera productiva hacia el oeste y el sur, se trató de empresarios básicamente agropecuarios o con cierta diversificación de sus intereses, que vieron en las nuevas tierras del sur la posibilidad de expandirse sobre áreas que recién se incorporaban a la producción.<sup>18</sup>

Otras normas legales que tuvieron incidencia en la distribución de tierras públicas en los territorios nacionales fueron la ley n° 947 de 1878, que financió el avance de las fronteras con la venta de títulos públicos con derechos sobre las superficies a conquistar; la ley n° 1.628 de 1885, que premiaba con tierras a los expedicionarios al *desierto* según su graduación militar en bonos transferibles a terceros; y la ley n° 1.265 de 1882, que establecía el remate público de tierras con destino a la ganadería o a la agricultura en los territorios nacionales, fijándose las superficies máximas en 40.000 y 400 hectáreas, respectivamente. En todos los casos, la aplicación de estas normas permitió consolidar la situación de ganaderos ya instalados en la Patagonia.<sup>19</sup> La ley n° 1.501 de 1884, que pretendía fomentar la colonización entregando parcelas de hasta 625 hectáreas para explotaciones ovinas, tampoco logró los resultados esperados por la desacertada elección de las tierras y la insuficiente extensión de las unidades productivas proyectadas.<sup>20</sup>

En síntesis, grandes y, en menor medida, medianos propietarios privados se constituyeron en los actores sociales característicos del espacio patagónico en las dos últimas décadas del siglo XIX. Aquellos que obtuvieron las superficies del Estado nacional, lo hicieron a precios muy bajos o incluso en

---

<sup>16</sup> Para el análisis particularizado de los casos más significativos, véase Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit.; Susana BANDIERI y Graciela BLANCO, «Pequeña explotación, cambio productivo y capital británico en el Alto Valle del río Negro», *Quinto Sol*, Santa Rosa-La Pampa, núm. 2, 1998, pp. 25-63; Graciela BLANCO, *Tierra, ganado y empresas...* cit.

<sup>17</sup> Mateo MARTINIC BEROS, «Patagonia Austral:...» cit.; Susana BANDIERI, «La Cordillera de los Andes en el Norte de la Patagonia o la frontera argentino-chilena como espacio social. Un estudio de caso», *Estudios Fronterizos*, México, Universidad Autónoma de Baja California, núm. 22, 1991, pp. 133-165.

<sup>18</sup> Graciela BLANCO, *Tierra, ganado y empresas...* cit., cap. VI.

<sup>19</sup> Martha C. BELFIORI, «Tierra del Fuego...» cit.

<sup>20</sup> Al respecto pueden verse los trabajos ya citados de Martha C. BELFIORI, «Tierra del Fuego...» cit.; Clemente DUMRAUT, *Historia de...* cit.; Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit.; Graciela BLANCO, «El Estado argentino...» cit.; así como también el de Rosario GÜENAGA, *Santa Cruz y Magallanes. Historia socioeconómica de los territorios de la Patagonia Austral argentina y chilena (1843-1926)*, México, Instituto Panamericano de Geografía e Historia (IPGH), 1994.

donación, mientras que los que debieron comprarlas a los primeros propietarios, cuando las mejores superficies se encontraban ya en manos privadas y en proceso de valorización, debieron pagar por ellas los precios de mercado, que mostraron en los primeros años del siglo XX un incremento importante aunque muy variable dependiendo del área en la que estuvieran ubicadas las tierras. El crédito, sobre todo concedido a través del Banco Hipotecario Nacional pero también de sociedades financieras organizadas con ese fin, fue un mecanismo frecuentemente utilizado para acceder a la propiedad.<sup>21</sup>

La contracara de estos propietarios fueron los meros ocupantes, aquellos que no poseían título legal sobre las superficies en las que se instalaron. En muchos casos se trataba de descendientes directos de los antiguos dueños de la tierra -los indígenas-, despojados y sometidos a las nuevas relaciones de producción; en otros, de pobladores inmigrantes mayoritariamente chilenos, herederos de una situación pasada y ahora intrusos del nuevo orden social. Todos ellos convertidos a partir de entonces en crianceros con escaso ganado, muchas veces trashumantes, en serias condiciones de marginalidad social. En 1899 el gobierno nacional autorizó a los gobernadores de los Territorios a conceder el pago del derecho de talaje a quienes hicieran pastar sus ganados en los campos fiscales bajo su jurisdicción, escasamente aplicado por las deficientes condiciones de funcionamiento de las administraciones locales en un territorio extenso y poco comunicado.<sup>22</sup>

Los ocupantes se vieron empujados a instalarse con sus animales en tierras marginales en cuanto a su aptitud ganadera y a trasladarse con su ganado, de acuerdo a las estaciones, a los campos altos de veranada o los más bajos de invernada. En algunos casos estos campos eran fiscales, pero en otros debieron recurrir al pago de pastaje o al arrendamiento a particulares, viéndose sometido al abuso de arrendatarios que les subarrendaban la tierra a precios altos, o de comerciantes, jueces de paz o policías que les cobraban talaje o arrendamiento, muchas veces sobre superficies en las que no tenían derechos legítimos.<sup>23</sup> A partir de 1925, el Estado exigió a estos ocupantes solicitar permiso de ocupación a título precario a la Dirección de Tierras y Colonias -que crearía oficinas tardíamente en los Territorios Nacionales-, con lo cual podía ejercer un mayor control para el cobro de derechos de pastaje, intención que se evidencia en los numerosos juicios entablados a ese fin por el fisco nacional en la década de 1940.<sup>24</sup>

En un contexto de avance de la apropiación privada del recurso y de puesta en marcha de formas capitalistas, con un Estado nacional que procuraba

---

<sup>21</sup> Graciela BLANCO, *Tierra, ganado y empresas...* cit., cap. IV.

<sup>22</sup> MINISTERIO DE AGRICULTURA, *Digesto de Leyes...* cit., 1901, pp. 1.019-20.

<sup>23</sup> Joaquín PERREN, «Cuando la resistencia es invisible a los ojos. Repertorios de acción campesina en el Territorio Nacional del Neuquén, 1885-1920»; María E. ARGERÍ, «Hábitos masculinos, relaciones de poder y estatalidad. Río Negro, 1880-1940»; Débora FINKELSTEIN y María M. NOVELLA, «Actividades económicas y proceso de construcción social en las áreas andinas de Río Negro y Chubut», todos en Susana BANDIERI, Graciela BLANCO y Gladys VARELA (dir.), *Hecho en Patagonia. La historia en perspectiva regional*, Neuquén, Edic. CEHIR-UNCo., 2006.

<sup>24</sup> Para el caso del territorio de Neuquén puede verse en el Archivo de la Justicia Letrada del Territorio de Neuquén (AJLTN) varios expedientes iniciados entre 1940 y 1946 por el Ministerio de Agricultura de la Nación con el objeto de «cobro de derechos de pastaje».

consolidar su dominio sobre los nuevos espacios a través de sus instituciones locales y/o regionales y del ejercicio muchas veces de la coerción, y con una sociedad local en formación en la que se iban definiendo diferentes sujetos sociales con marcadas desigualdades en sus posiciones socio-económicas y de poder, las instancias de negociación, las tensiones y las formas de dominación y de resistencia al interior de esa sociedad fueron permanentes.

*El reformismo en el cambio de siglo.*

*Entre la intención y la realidad: la figura del arrendatario*

Con el cambio de siglo y en el marco del surgimiento de un grupo reformista dentro de los sectores en el gobierno, una nueva ley de tierras, la n° 4.167 sancionada en 1903, pretendía poner fin a los excesos e irregularidades de la etapa precedente en la distribución del recurso. Para ello, derogaba todas las normas anteriores y establecía la venta de superficies máximas de 2.500 hectáreas para pastoreo y de 100 para agricultura, previendo además la posibilidad de entregar en arrendamiento hasta 20.000 hectáreas con la importante novedad de permitir la opción a compra de la mitad de la superficie arrendada al finalizar el contrato. El Estado manifestaba así su intención de lograr un cuidadoso conocimiento previo de las superficies a distribuir, a fin de clasificarlas en forma realista, evitar el latifundio, favorecer al colono agricultor y simplificar los trámites administrativos. Sin embargo, el aumento de los precios por la valorización de las tierras, las exigencias de la ley y las inseguridades y trabas para el acceso a la propiedad, quitaron posibilidades a muchos pobladores que no contaban con capital o no tenían acceso al crédito para formar un establecimiento y para realizar los trámites en Buenos Aires. La compra de lotes en virtud de la ley de 1903 tuvo entonces poca significación en las primeras décadas del siglo, cuando ya habían sido apropiadas las mejores tierras. Fue mucho mayor el número de hectáreas otorgadas en arrendamiento, con opción a compra de la mitad de la superficie al finalizar el contrato, en la totalidad de los territorios patagónicos pero especialmente en Santa Cruz.

En efecto, el arrendamiento de tierras públicas al Estado nacional fue una opción clara a partir de principios de siglo para quienes quisieron poner en producción tierras patagónicas, dado que permitía la posibilidad de acceder a extensiones mayores que las fijadas por la ley para la venta, a lo que se sumaba el proceso de valorización operado sobre la propiedad. Sin embargo, aunque hubo excepciones que mostraron el arribo de nuevos pobladores-productores, fueron en su mayoría aquellos que ya eran propietarios en la región -aun de parcelas de menores dimensiones- quienes persistieron en la explotación, renovaron los plazos de arrendamiento y/o adquirieron la propiedad de parte de esas superficies más adelante, combinando en muchos casos propiedad-arrendamiento como forma de tenencia.<sup>25</sup>

---

<sup>25</sup> Graciela BLANCO, «El Estado argentino...» cit.; Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit.; Martha C. BELFIORI, «Tierra del Fuego...» cit.

Otra norma legal de esos años, la n° 5.559, planteaba la necesidad de valorizar la tierra pública mediante la construcción de obras de comunicación -ferrocarriles e infraestructura de puertos- antes de su enajenación, para lo que se reservaban distintas superficies en las zonas de influencia de los ferrocarriles y en los valles cordilleranos y se establecía el remate de los terrenos restantes. Problemas burocráticos y financieros hicieron que estos objetivos no se cumplieran y a partir de 1915 las superficies reservadas fueron entregadas en arrendamiento precario, con lo que se consolidó la figura del arrendatario, aunque bajo situaciones de mayor inestabilidad.

Para la segunda década del siglo XX, fracasados la mayoría de los intentos de colonización oficial y desvirtuados en la práctica los mecanismos previstos en la legislación para la distribución de las tierras públicas, las grandes propiedades caracterizaron entonces la organización social del espacio patagónico, aunque convivieron con medianas y pequeñas explotaciones de dispar resultado económico. En líneas generales, y en función de la extensión y calidad de las tierras y del capital disponible, las empresas ganaderas que se fueron conformando en el espacio patagónico fueron orientando su producción hacia la explotación mixta de vacunos y ovinos, aunque priorizando el primero en las áreas andinas y el segundo en la meseta central y el litoral atlántico. Los establecimientos incluían muchas veces un almacén de ramos generales para proveer al personal de las mercaderías necesarias. Los productores ganaderos desarrollaron una explotación de carácter extensivo, que acompañaron en muchos casos con un temprano mejoramiento de rodeos y majadas a partir de la mestización.<sup>26</sup> En cuanto a la organización del trabajo, mostraba mayor o menor grado de complejidad en función de la extensión de las explotaciones. Si bien las decisiones estaban a cargo del propietario, cuando éste residía fuera de la región, sus encargados o administradores eran sus representantes directos. En las grandes estancias fue frecuente la práctica de arrendar partes del campo y más aún la de establecer puesteros a sueldo o bajo sistemas de aparcería, esquemas organizativos característicos de las actividades extensivas, así como la contratación de peones -sobre todo temporarios- en función de la estacionalidad de las tareas. Las tierras fiscales de inferior calidad, en cambio, permanecieron en manos de ocupantes sin título, con permisos precarios. En las áreas más empobrecidas, como la línea sur rionegrina o el noroeste de Neuquén, se ubicaron crianceros de ganado menor con explotaciones familiares de subsistencia, las que aún hoy sobreviven en condiciones extremadamente difíciles en tierras con fuertes procesos de erosión y desertificación.

---

<sup>26</sup> Cfr. los casos analizados por Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit.; y Graciela BLANCO en su trabajo ya citado de 2003.

*Las décadas del '20 y '30: cambios y continuidades en la política de tierras*

Aunque la legislación general de tierras sancionada en los primeros años del siglo XX no se derogó hasta mediados del mismo, las políticas públicas en ese aspecto mostraron algunos cambios en ese período. De hecho, al asumir Hipólito Yrigoyen la presidencia del país en 1916, el gobierno radical ordenó una investigación administrativa y parlamentaria a fin de descubrir irregularidades cometidas por *el régimen* en la aplicación de las leyes de tierras. Los resultados más importantes de esa revisión correspondieron al territorio de Santa Cruz, aunque la defensa presentada por los objetados y la intención de estudiar una reforma de la ley de tierras en vigor frenó la ejecución de las caducidades decretadas.<sup>27</sup>

Asimismo, se adoptaron otras medidas cuya perduración en el tiempo generó insistentes reclamos ante los poderes públicos, por parte de los sectores productores y de sus organizaciones corporativas. Con el declarado objetivo de evitar las enajenaciones sin control –y, por ende, el latifundio improductivo y el acaparamiento de tierras públicas–, los gobiernos radicales suspendieron en 1917 la adjudicación de tierras en propiedad, entregándolas sólo en arrendamiento a título precario y sin el derecho a compra de parte de la superficie previsto en la ley de 1903, medida que se ratificó por decreto en 1924.<sup>28</sup> Nada se hacía para favorecer un proceso de colonización por parte de pequeños y medianos propietarios. Más aún, recuérdese que en 1925 se autorizaba por decreto a la Dirección General de Tierras a otorgar permisos precarios de ocupación de lotes pastoriles en territorios nacionales -previo pago por año adelantado-, haciendo explícito que los que no arrendaran ni tuvieran estos permisos serían considerados intrusos.<sup>29</sup>

Como resultado, durante dos décadas la tierra no fue entregada en propiedad sino bajo otras formas precarias de tenencia, en muchos casos sin tener en cuenta, como en el período previo, los requerimientos específicos de la población asentada: por ejemplo, la necesidad -sobre todo en las áreas andinas- de contar con tierras para la veranada y la invernada dentro de una misma unidad económica con el fin de garantizar la existencia de pastos durante todo el año. Asimismo, los pobladores sin capital se vieron perjudicados en la decisión de emprender un establecimiento por cuenta propia debido al accionar de quienes concentraban las superficies, a la complicación de los trámites requeridos para acceder al arrendamiento u ocupación legal, a la inseguridad que le generaban los gestores, intermediarios o negociantes de tierras y a las presiones de los financistas que le otorgaban el crédito necesario para instalarse, acentuadas a partir de la crisis lanera. Éstos eran reclamos permanentes de los actores sociales locales, pocas veces tenidos en cuenta por las autoridades.

<sup>27</sup> Véase Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit., pp. 143-149; Noemí GIRBAL-BLACHA, *Estado, chacareros y terratenientes, 1916-1930*, Buenos Aires, CEAL, 1988; y *Política de tierras, 1916-1930: ¿Reforma, orden o «reparación agraria»?*, Buenos Aires, CEAL, Serie Conflictos y Procesos de la Historia Argentina Contemporánea, núm. 28, 1989.

<sup>28</sup> Noemí GIRBAL-BLACHA, *Política de tierras...* cit.

<sup>29</sup> Graciela BLANCO, «El Estado argentino...» cit.

Los gobiernos conservadores de la década de 1930, en especial durante el ejercicio de Miguel Ángel Cárcano como ministro de agricultura, se dispusieron a realizar modificaciones en la política referida a las tierras públicas, largamente reclamadas por los sectores ganaderos patagónicos. Es preciso recordar que los efectos de la Primera Guerra Mundial, la crisis ganadera de posguerra (1921-1924) y los inicios de una desaceleración del crecimiento económico del país en esos años, se vieron agravados por la crisis internacional de 1929 que impactó profundamente en la esfera política y económica del país, provocando la disminución de los precios agropecuarios, el incremento de las deudas de los sectores rurales, la importante depreciación de la moneda, el control de cambios y la transferencia de recursos al sector industrial. Todo parecía señalar el fin del modelo económico de crecimiento hacia afuera. Si bien la ganadería se recuperaría primero que la agricultura, el comienzo de la Segunda Guerra Mundial iba a acelerar la orientación hacia el desarrollo de un proceso de industrialización que generaría importantes conflictos al interior del mundo rural, marcando el rumbo hacia una economía estatal de carácter fuertemente dirigista.

En 1937, el Estado nacional dispuso reanudar la venta de tierras públicas conforme a lo establecido en la ley de tierras de 1903 -suspendida como se dijo desde 1917-, estipulando que en los títulos de propiedad de las superficies adquiridas por los arrendatarios se fijaría la prohibición de que estos terrenos pertenecieran a sociedades, compañías o personas que fueran poseedores de 20.000 hectáreas de tierra.<sup>30</sup> Ese mismo año se suspendieron las adjudicaciones con carácter provisorio o precario y se estableció que para otorgar en concesión las tierras públicas debían tenerse en cuenta las condiciones agroecológicas de los lotes, su superficie, su capacidad ganadera, su accesibilidad a la infraestructura de comunicaciones y su distancia hasta los puntos de embarque, todo ello con el objeto de propiciar el arraigo de la población. Estos cambios en la política pública referida a la propiedad de la tierra y a las condiciones de arrendamiento, venían siendo reclamados y propiciados por la Sociedad Rural Argentina y las Sociedades Rurales de la Patagonia a través de sus publicaciones y de notas dirigidas al Ministerio de Agricultura.

### **La Patagonia ganadera movilizada: crisis, Estado nacional y organizaciones corporativas en las décadas del '20 y '30**

#### *Endeudamiento, crisis de posguerra y conflicto social*

Durante los años de la Primera Guerra Mundial, la importante demanda de lana y el constante aumento en los precios de los productos pecuarios incentivaron la ocupación y puesta en producción de las tierras patagónicas

---

<sup>30</sup> Fragmento del Decreto núm. 108.016 citado por Félix WEIL, «La tierra del estanciero», Mario RAPOPORT (comp.), *Economía e Historia*, Buenos Aires, Tesis, 1990, p. 292.

aún no ocupadas. Esto fue posible a partir del financiamiento que proveyeron, sobre todo, las casas comerciales instaladas en los territorios. Habiéndose ya adjudicado en propiedad o arrendamiento las mejores tierras en la Patagonia, quienes poblaron los nuevos campos impulsados por el auge agroexportador fueron en su mayoría arrendatarios u ocupantes de hecho, sin disponibilidad de capital. Necesitaban entonces obtener créditos para la adquisición del plantel ganadero inicial y la construcción de los edificios y mejoras indispensables (alambrados, aguadas, etc.).

El optimismo difundido en esos años respecto del porvenir de los campos patagónicos y la disponibilidad de dinero circulante llevaron a las casas comerciales o sociedades anónimas -desde las más ampliamente extendidas en el espacio patagónico como La Anónima Sociedad Importadora y Exportadora de la Patagonia o Lahusen y Cía., pasando por otras firmas de relevancia regional como Zingoni y Cía., hasta un número considerable de *bolicheros* locales- a conceder con liberalidad los créditos solicitados por los estancieros ya instalados o los nuevos pobladores. A esta política se sumaron los bancos privados existentes en los pueblos de la costa -como el Anglo Sud Americano- o el mismo Banco de la Nación Argentina. Las condiciones eran en general desventajosas dado que en la mayoría de los casos los ocupantes no podían garantizar el préstamo con títulos de propiedad o contratos de arrendamiento. El Banco de la Nación no computaba tampoco los capitales invertidos en mejoras al no ser poseedores de títulos sobre la tierra, dando adelantos sobre la lana y prendando a los animales como garantía. Los propietarios de casas comerciales, por su parte, recurrieron a distintos mecanismos para la provisión de dinero a productores sin capital. En algunos casos formaron sociedades con los ocupantes, aportando lo necesario para la instalación del campo y distribuyendo las ganancias; en otros, otorgaron créditos que eran pagados con parte de la producción obtenida.<sup>31</sup>

Adquirió también considerable importancia en esos años un mecanismo de crédito implementado en 1914, el contrato de prenda agraria como garantía especial de préstamos en dinero, mediante el cual podían prendarse máquinas, aperos e instrumentos de labranza, animales de cualquier especie y sus productos y frutos, con activa participación del Banco Nación y de las casas comerciales. Varios trabajos han dado cuenta de la amplia difusión que tuvo este tipo de mecanismo para la obtención del crédito entre los ocupantes, arrendatarios y pequeños y medianos propietarios, e incluso en agrupaciones indígenas como la de la colonia Cushamen en Chubut.<sup>32</sup> Para los años de 1930, gran parte de la hacienda de estos productores se encontraba gravada como garantía de los préstamos haciendo difícil la supervivencia de las explotaciones en momentos de crisis.

---

<sup>31</sup> Graciela BLANCO, *Tierra, ganado y empresas...* cit., cap. V; Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit., pp. 150-155; Revista *Argentina Austral*, año I, núm. 5, 1929, p. 17.

<sup>32</sup> Graciela BLANCO, *Tierra, ganado y empresas...* cit., pp. 244-262; Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit., pp. 155-160; Débora FINKELSTEIN y María M. NOVELLA, *Poblamiento y ocupación del...* cit.

En ese contexto, los productores compraron más animales y gestionaron en algunos casos más tierras, al tiempo que se poblaron campos en el interior patagónico, sobre terrenos más áridos y alejados de los centros de comercialización, lo que dificultaba la producción y encarecía notablemente el transporte. La crisis de posguerra trastocó ese estado de cosas y los pobladores se vieron imposibilitados de cumplir con sus obligaciones, situación que afectó también a las casas comerciales proveedoras de capital. De hecho, la posguerra trajo aparejada la caída de los precios de la lana; la paralización del comercio generó superproducción en los campos patagónicos, cuyo principal producto tenía en Alemania a su más importante comprador; los frigoríficos existentes estaban instalados sobre la costa, lo que dificultaba y encarecía -por el notable costo de los fletes- la comercialización de la carne; a la vez que el gobierno nacional había reimplantado en el sur el régimen aduanero para los productos importados y modificado las condiciones existentes para el comercio con Chile, generándose un incremento extraordinario de los artículos alimenticios y de vestir y dificultades cada vez mayores para comerciar con el país trasandino. Para 1920, los problemas se multiplicaron para productores y comerciantes, produciéndose la ruina económica de muchos de ellos.<sup>33</sup> Bajo el título «Efectos ruinosos de una fugaz prosperidad», Manuel Lezcano describe esta situación en la revista *Argentina Austral* de la siguiente manera:

«desde 1914 hasta 1919, el precio de la lana comenzó a subir vertiginosamente; de ocho pesos se fue a quince, a veinte y hasta treinta por cada diez kilos. Aquello era Jauja. Multiplicados los ingresos, llenos los bolsillos de dinero, a lo que no se estaba acostumbrado, una fiebre colectiva se apoderó de la Patagonia [...]. Los hacendados, ante el rendimiento enorme de sus pequeñas explotaciones, se afanaban en ensancharlas, la cuestión era poblar campos, costara lo que costara; las casas de negocio concedían créditos con gran liberalidad; los Bancos también entraron en la competencia. [...] El crac de la post-guerra no era otra cosa que la vuelta a la normalidad en el valor de la producción; el precio de la lana descendió de golpe en busca de su nivel normal de la ante-guerra. Pero no bajó el costo de producción, y de allí el gran desequilibrio...»<sup>34</sup>

En la década del '20, comenzaron a hacerse sentir con fuerza diferentes reclamos de los productores patagónicos a través de publicaciones locales, regionales y nacionales, así como de numerosos petitorios dirigidos a las autoridades territorianas y nacionales, presentados individualmente o canalizados a través de las corporaciones representativas de los intereses

---

<sup>33</sup> Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit.; Susana BANDIERI, «Neuquén: Grupos de poder...» cit., pp. 345-374; Graciela BLANCO, *Tierra, ganado y empresas...* cit., cap. V; Graciela CISELLI, *Bailando al compás de la lana. El ovino: motor del desarrollo comercial de Puerto Deseado (1881-1944)*, Comodoro Rivadavia, UNPSJB, 1999, pp. 60-76.

<sup>34</sup> Revista *Argentina Austral*, año I, núm. 10, abril 1930, p. 13.

ganaderos que se habían organizado para entonces.<sup>35</sup> Las demandas incluían la rebaja del canon de arrendamiento, la prolongación del plazo de pago del mismo, la realización de mensuras de los lotes, la renovación de las prendas agrarias, el otorgamiento de títulos de arrendamientos cuyas solicitudes no se habían resuelto para poder ofrecer mayores garantías en la procuración de créditos, la baja en los fletes marítimos para el transporte de la lana y la suspensión de los desalojos, que sobre mediados de la década se intensificaron en la Patagonia. A estos reclamos de los productores se sumarían los de los peones rurales de Santa Cruz, cuya situación se había agravado como consecuencia de la escasez y encarecimiento de los productos de consumo básicos, la disminución de los salarios por la abundante disponibilidad de mano de obra no calificada y los efectos del proceso inflacionario, la estacionalidad de las tareas rurales y las duras condiciones de vida y de trabajo.

La crisis internacional de 1930, con sus efectos sobre la economía agroexportadora, y la inestabilidad política que provocó el derrocamiento de Yrigoyen en su segundo gobierno, repercutieron fuertemente en la Patagonia. Nuevamente, la notoria disminución de la demanda internacional de lanas y la baja de su precio, el endeudamiento de los productores, la escasez de las mercaderías de consumo básicas y el incremento de su costo, la quiebra de firmas comerciales pequeñas y las dificultades de los productores menos capitalizados para comercializar sus animales, fueron una constante. Simultáneamente, los comerciantes y ganaderos más importantes consolidaban su posición y el Estado nacional avanzaba en el sentido de profundizar su presencia institucional y de control en los territorios nacionales.

*La relación Estado nacional-sociedades rurales:  
cuestionamiento y reformulación de la política de tierras públicas*

Es un hecho conocido que quienes deseaban acceder a la tierra en la Patagonia a partir de la década de 1910 -cuando ya se había concretado el proceso más importante de transferencia de tierras públicas a manos privadas- se vieron fuertemente condicionados por la necesidad de designar gestores que realizaran los trámites ante la Dirección de Tierras y Colonias en la Capital Federal. Estos intermediarios contaban con información sobre la calidad de los lotes, llevaban un control de terrenos libres y ocupados, mantenían vinculaciones con sociedades anónimas regionales y tenían -probablemente- la anuencia de empleados y funcionarios del organismo encargado de la distribución de la tierra pública. Quien no podía pagar esos servicios carecía de la información necesaria para evitar el acceso a terrenos de menor calidad

---

<sup>35</sup> Desde comienzos de la década de 1910 se fueron organizando sociedades rurales en los territorios patagónicos. Para la década del '20 ya estaban funcionando las de Puerto Deseado, Río Gallegos, Esquel, Colonia San Martín-Chubut, Valle del Chubut, San Julián, Santa Cruz, Neuquén y Camarones. La Sociedad Rural de Tierra del Fuego se creó en 1937. Con posterioridad, se aglutinaron en la Federación de Sociedades Rurales de la Patagonia.

o la superposición de solicitudes sobre los mismos que, más tarde, podía obligarlo a dejar el campo ocupado.

En ese contexto, los llamados *palos blancos* y los *traficantes de tierras* se hicieron conocidos personajes del territorio patagónico. Oficiaban de intermediarios, en tanto solicitaban y obtenían la concesión de tierras a partir de su círculo de relaciones y rápidamente las transferían a quienes concentraban importantes superficies a cambio de una retribución no declarada. Pero también propiciaban el desalojo de lotes sobre los que había terceros interesados, denunciando a sus ocupantes ante las autoridades y aprovechando luego las mejoras introducidas por el poblador original. Estas situaciones, insistentemente denunciadas por los pobladores, que en muchos casos tenían varios años de residencia en el lote que explotaban, no parecían ser escuchadas por el gobierno nacional.<sup>36</sup>

A mediados de la década del '20, la campaña emprendida por los gobiernos radicales contra el latifundio improductivo y el acaparamiento de tierras alcanzó su máxima expresión en los desalojos de los pobladores de los campos que arrendaban u ocupaban sin contrato alguno. Entre 1924 y 1928, un importante número de pobladores en tierras fiscales -algunos de ellos al frente de empresas de cierta importancia aunque en su mayoría eran ocupantes de limitados recursos-, con todo su capital invertido en mejoras y comprometidos con crecidas deudas, fueron desalojados o vivieron bajo la incertidumbre de que esa posibilidad se concretara, generalmente sin la sustanciación de un juicio y con la pérdida de las mejoras introducidas. Las causales aludidas por las autoridades nacionales en la materia fueron el hecho de poblar una superficie mayor a la permitida para arrendar, el ser habilitados o empleados, simultáneamente, de algunas empresas o personas a las que se consideraba latifundistas, o bien haberse asociado entre vecinos para abaratar los costos de producción ocupando así varios lotes. A esta situación se sumó el hecho de que, en algunos casos, luego de las primeras caducidades efectivizadas mediante desalojos policiales, quienes se vieron despojados de la tierra que ocupaban aceptaron la imposición de los nuevos concesionarios de subarrendarles la misma para garantizar así su permanencia en el campo.<sup>37</sup>

Otra expresión de la política de tierras emprendida en esos años, como ya se mencionara, fue el incremento del canon de arrendamiento -con un plazo máximo de 10 años sin opción de renovación- y de los derechos de pastaje, que a partir de 1925 incluían a los ocupantes con permiso precario. Estos últimos, quienes generalmente no solicitaban el permiso de ocupación por las dificultades que implicaban los trámites a realizar, fueron objeto a partir

---

<sup>36</sup> Elsa M. BARBERÍA, *Los dueños de...* cit., pp. 148-149; Graciela CISELLI, *Bailando al compás...* cit., pp. 44-45; Revista *Argentina Austral*, núm. 74, agosto 1935, pp. 20-21 y «Memorial de la Sociedad Rural Argentina al Ministro de Agricultura de la Nación», transcripto en *Argentina Austral*, año VII, núm. 31, marzo 1936, pp. 29-32.

<sup>37</sup> Estas denuncias se observan reiteradamente en diferentes publicaciones: Revista *Argentina Austral*, año I, núm. 9, marzo 1930, p. 14 y año III, núm. 34, abril 1932, pp. 20-25; Periódico *El libre del Sur*, Esquel, 25/01/1930; Ricardo FISCH, «No tomen tierras fiscales en sub-arriendo. No negocien con los concesionarios. Carta abierta a los pobladores de la Patagonia», Revista *Argentina Austral*, año III, núm. 32, febrero 1932, pp. 20-21.

de entonces de un relevamiento por parte de inspectores de la Dirección de Tierras y Colonias, quienes comenzaron a exigir el pago del monto adeudado desde el momento de la instalación en el lote, con el agravante del desalojo ante el incumplimiento de tales obligaciones.<sup>38</sup>

En el contexto de la crisis económica de los años '30, el Ministerio de Agricultura tomó algunas medidas que pretendían dar respuesta -aunque limitada y coyunturalmente- a los reclamos individuales y colectivos de los ganaderos patagónicos. En 1931 se rebajó el canon de arrendamiento y el derecho de pastaje sobre tierras fiscales en los territorios del sur para ese año, fijando el cálculo del mismo sobre la base de la capacidad de la tierra, las distancias al lugar de embarque o venta y la superficie arrendada. Al mismo tiempo, se creaba una Comisión Especial para el estudio de los problemas del sur, con el objeto de adoptar las medidas necesarias para atenuar la profunda crisis de esos años. Tales medidas, sin embargo, no resultaron todo lo benéficas que se esperaba, por cuanto en su aplicación se estimó en exceso la capacidad ganadera de los campos, se computaron mal las distancias a los puertos de embarque, etc.<sup>39</sup>

La Sociedad Rural Argentina, en una presentación realizada al ministro de agricultura de la Nación en 1936, sostenía que cuando el gobierno nacional hablaba de la caducidad o el desalojo de los grandes latifundios, no parecía tener en cuenta que la gran propiedad rural tenía en la Patagonia una explicación derivada de las condiciones agroecológicas de los suelos y de las características históricas del proceso de expansión territorial, en el que se fueron conformando grandes explotaciones cuyas tierras eran explotadas al máximo de su capacidad ganadera, según reconocía incluso la propia Dirección de Tierras y Colonias.<sup>40</sup> Tanto esa organización, como las restantes sociedades rurales patagónicas y los gobernadores de los territorios, reclamaron insistentemente en esos años, en relación a la política de tierras públicas, la reformulación de las condiciones de los arrendamientos -aumento de los plazos establecidos o posibilidades de renovación por nuevos períodos, fijación de las superficies concedidas en función de la capacidad productiva y no de la extensión, reducción del canon-; la disminución del monto a cobrar por derecho de pastaje; y el restablecimiento del derecho a compra de hasta la mitad de la tierra arrendada que fijaba la ley de 1903 y que se encontraba suspendido desde hacía varios años.<sup>41</sup> Así se expresaron en la Conferencia de Sociedades Rurales celebrada en Puerto Deseado en febrero de 1932, en el Congreso de Municipalidades de los Territorios Nacionales realizado en

---

<sup>38</sup> El tema es recurrente en publicaciones periódicas regionales como *El Censor* (Neuquén), *Los Libres del Sur* (Esquel), *Argentina Austral*, etc.

<sup>39</sup> Revista *Argentina Austral*, año II, núm. 20, febrero 1931, pp. 53-54. «Petición de la Sociedad Rural de Puerto Deseado al Ministerio de Agricultura», transcripta en *Argentina Austral*, año III, núm. 27, septiembre 1931, p. 53.

<sup>40</sup> Revista *Argentina Austral*, año VII, núm. 82, abril 1936, pp. 34-42.

<sup>41</sup> «Memorial de la Sociedad Rural Argentina al Ministro de Agricultura», Revista *Argentina Austral*, año II, núm. 19, enero 1931, pp. 27-28; «Memoria de la Gobernación de Santa Cruz al Ministerio del Interior», 9 de agosto de 1932; exp. núm. 9628 de 1936, iniciado por la Secretaría de la Presidencia de la Nación sobre reclamos presentados por el Gobernador del Territorio de Río Negro, AJLTN.

Buenos Aires en julio de 1933 y en la Conferencia Económica Territorial realizada en Río Gallegos en marzo de 1937.

Esos años de la década del '30 reflejaron, asimismo, el desarrollo de un nacionalismo extremo que se ligaba a la idea de argentinización de la población, muy presente en algunos funcionarios nacionales, como el caso del Director General de Tierras, Melitón Díaz de Vivar, quien en respuesta a los cuestionamientos de los pobladores del sur y de sus organizaciones corporativas elevó un informe al Ministerio de Agricultura en el que expresaba: «El Sud se llenó de compañías extranjeras en su mayor parte [...]. Es muy conocida la influencia de personas o de compañías de los países limítrofes en las tierras fiscales y que son por lógica patriotas con su país [...]»; y se preguntaba: «¿Conviene a nuestro país este elemento que aboga por el suyo, que gasta lo que recoge afuera y que no tiene hijos en la Argentina? ¿Por qué no van estos allá, al terruño que quieren y dejan a este país para los suyos?»<sup>42</sup>

Para 1937, las presiones y reclamos de las organizaciones corporativas que representaban a los productores ganaderos de la Patagonia y los cambios en el panorama político nacional, sobre todo la designación del doctor Miguel Ángel Cárcano como ministro de agricultura de la nación, provocaron una modificación importante en la política de tierras, en el sentido requerido por los pobladores del sur argentino. Ese año, como parte de una decisión más profunda de incorporar a la Patagonia al desenvolvimiento económico del país, se dictó el decreto que restituyó el derecho a la compra de la mitad de la superficie arrendada. Poco después se dejó sin efecto la autorización efectuada a la Dirección de Tierras para otorgar posesiones provisorias, permisos precarios o provisionales de ocupación y se ofrecieron públicamente en arrendamiento las tierras fiscales, enviando a los gobernadores y a las sociedades rurales la nómina de los lotes disponibles. Se estableció asimismo dar preferencia a los solicitantes que tuvieran residencia efectiva y permanente en el territorio, a los que justificaran poseer haciendas propias y a los que acreditaran poseer recursos suficientes para realizar una explotación adecuada e independiente de la tierra.<sup>43</sup> Simultáneamente, se establecieron los servicios agronómicos y veterinarios, las estaciones experimentales y las observaciones meteorológicas, así como el asesoramiento técnico y los estudios para la mejor comercialización de los productos. Se proyectaron también las obras públicas necesarias, a través de la Dirección Nacional de Vialidad, para una mejor y más eficiente comunicación de las distintas regiones patagónicas con los puertos y centros de consumo. Había llegado el momento de una mayor intervención del Estado en la economía, que incluía llevar adelante un conjunto de medidas tendientes a la definitiva integración de los espacios regionales a la economía nacional y a la conformación y consolidación de un mercado interno. Otro indicador del cambio producido a partir de esos años en las políticas públicas para la Patagonia se refleja en la forma en que sus pobladores visualizaron la visita del ministro de agricultura de la nación,

<sup>42</sup> Revista *Argentina Austral*, año VII, núm. 81, marzo 1936, p. 40.

<sup>43</sup> «Memorial presentado al Ministerio de Agricultura de la Nación por las Sociedades Rurales de la Patagonia», Revista *Argentina Austral*, año IX, núm. 97, julio 1937, pp. 27-31 y año IX, núm. 99, noviembre 1937, pp. 11-12.

Miguel A. Cárcano, a los territorios del sur en marzo de 1937, calificando al acontecimiento como uno de los más destacados del *Año de la Patagonia*.<sup>44</sup>

Este cambio en la relación entre el Estado nacional y las organizaciones corporativas que representaban a los ganaderos patagónicos no implicó, sin embargo, una convivencia sin tensiones a partir de entonces. En diversas oportunidades las sociedades rurales locales elevaron sus reclamos insistentemente a las autoridades nacionales, por ejemplo cuando solicitaron, sobre fines de la década del '30, la liberación del control de cambios para la exportación de lanas, por las condiciones desiguales de los productores sureños con respecto a los demás ganaderos y productores del país; o el apoyo económico oficial a través de subsidios como los otorgados en esos años a los productores de otras zonas.<sup>45</sup>

Simultáneamente, en la década del '30 la sociedad patagónica multiplicó sus acciones orientadas a lograr la incorporación de los territorios nacionales a la vida institucional del país, a partir del reconocimiento de los derechos políticos cuya concreción venía siendo largamente postergada, situación que recién se efectivizaría a mediados del siglo con su transformación en provincias.<sup>46</sup>

Sin duda, los resultados de la aplicación de las políticas públicas referidas a la distribución de la tierra de fines del siglo XIX y comienzos del XX y las medidas de los gobiernos radicales en la década del '20 fueron generando las condiciones para que, en el contexto de la posguerra y de la crisis internacional de 1930 más tarde, los conflictos emergentes adquirieran cada vez mayor visibilidad y se potenciara la conformación de organizaciones representativas de los productores que adquirieron en esos años un importante protagonismo en la canalización de las demandas hacia el Estado nacional. Las respuestas favorables obtenidas a lo largo de los años '30 deben ser entendidas en el marco de las transformaciones políticas y económicas de esos años, de los cambios operados en la sociedad regional patagónica y de la relación de fuerzas puesta en juego por sus protagonistas.

---

<sup>44</sup> Revista *Argentina Austral*, año IX, núm. 103, marzo 1938, p. 64. Se dedican 31 páginas de la revista al relato pormenorizado de la visita de Cárcano y a los discursos pronunciados por los distintos responsables de las entidades representativas de los intereses de los pobladores patagónicos.

<sup>45</sup> Revista *Argentina Austral*, año X, núm. 109, 114, 115 y 118 de 1938.

<sup>46</sup> Esos derechos políticos incluían la representación parlamentaria, gobiernos electivos, cambios en el régimen municipal y el nombramiento de funcionarios con arraigo en la región y conocimiento de la problemática patagónica.